Le Parcours de l'Investisseur au Maroc
Phase II : Plan d'Action de la Réforme

Rapport final

Agence américaine pour le développement international (USAID)

Préparé pour :	**USAID/Maroc** **Le Ministère des Affaires Générales du Gouvernement (MAGG)**
Préparé par :	**The Services Group (TSG)** **PricewaterhouseCoopers (PwC)/ Maroc** **PricewaterhouseCoopers (PwC), LLP**
Parrainé par :	**Appui pour la croissance économique et la réforme institutionnelle** **Affaires, commerce et investissement (SEGIR-GBTI)** **Contrat : IQC # PCE-I-00-98-00017-00**

Mars 2000

PRICEWATERHOUSECOOPERS

Table des matières

Liste des abréviations i

Résumé analytique v

Introduction 1

Chapitre I **Accès aux terrains et aménagement des sites**
1.1 Accès aux terrains 10
1.2 Aménagement des sites 26
1.3 Analyse 36
1.4 Propositions 47
1.5 Plan d'action 86

Chapitre II **Formalités d'accueil, de constitution d'entreprise et d'autorisation d'exercer**
2.1 Accueil et orientation 88
2.2 Démarrage d'entreprise 88
2.3 Autorisation d'exercer 97
2.4 Analyse 98
2.5 Propositions 101
2.6 Plan d'action 120

Chapitre III **Formalités fiscales et comptables**
3.1 Comptabilité et liasse fiscale 121
3.2 Fiscalité locale 121
3.3 Recours fiscaux 124
3.4 Immatriculation fiscale 125
3.5 Clarté du cadre fiscal 126
3.6 Communications et conseil fiscaux 126
3.7 Analyse 127
3.8 Propositions 128
3.9 Plan d'action 142

Chapitre IV **Formalités d'entrée de l'investisseur étranger**
4.1 Formalités 143
4.2 Analyse 145
4.3 Propositions 145
4.4 Plan d'action 154

Annexe **Liste partielle des personnes et ressources consultées** A1

B

Résumé analytique

Les cabinets de conseil PricewaterhouseCoopers et TSG livrèrent en septembre 1999 au Ministère des affaires générales du gouvernement du Maroc (MAGG) et à l'USAID un rapport intitulé « Le Parcours de l'investisseur au Maroc ». La Problématique de l'investissement au Maroc, selon ce premier rapport peut se résumer ainsi :

- Le programme de réformes du Maroc ayant trait à l'amélioration de l'environnement de l'entreprise et de l'investissement doit être approfondi afin de résoudre les difficultés quotidiennes de l'investisseur ;
- Les procédures administratives demeurent longues, complexes et parfois non justifiées ;
- Ces contraintes constituent indéniablement un frein à l'investissement étranger, considéré comme un moyen privilégié de desserrement de la contrainte budgétaire, et nuisent au développement d'un secteur privé dynamique, générateur de richesse et d'emploi.

Il fut décidé par le MAGG et l'USAID, à la lumière des conclusions de ce rapport, de procéder à la « Phase II » du projet du « Parcours de l'investisseur », qui consiste à édifier un consensus entre les divers partenaires publics et privés quant à la définition claire des réformes prioritaires, ainsi qu'à leur mise en œuvre à travers la confection d'un plan d'action, pour remédier à la situation constatée. En effet, l'objectif ultime du projet du « Parcours de l'investisseur » n'est pas l'analyse mais le *changement*.

Suivant une approche méthodologique consacrée, il fut constitué un « Groupe de focalisation et de parrainage » des actions prioritaires quant au « Parcours de l'investisseur », composé de représentants des opérateurs économiques, du milieu universitaire et de l'Administration. Le Groupe de focalisation se pencha d'abord sur les chantiers prioritaires de réforme. A cet égard, une réflexion sur la Mission et la Vision du Groupe dégagea les objectifs suivants:

- Solutionner l'ensemble des problèmes de l'investisseur ;
- Contribuer à une « Administration performante » ;
- Atteindre un niveau d'excellence au moins égal aux meilleures pratiques de la région euro-méditérranéenne, tout en tenant compte de la nécessité de suivre une démarche structurée dans le temps et « opérationalisable », à la lumière des moyens humains et budgétaires disponibles ;
- Agir d'une manière concertée et coordonnée, afin d'optimiser les ressources humaines et budgétaires.

Conformément à cette Vision, le présent rapport se donne comme objectif de devenir une des pierres angulaires de l'opérationalisation des souhaits de réforme des hautes instances gouvernementales marocaines.

La hiérarchie des priorités de réformes faite par le Groupe de focalisation fut la suivante :

C

1. Foncier et aménagement
2. Constitution et autorisations d'exercer
3. Fiscalité et comptabilité
4. Emploi
5. Judiciaire
6. Importation
7. Actions transversales et accueil

Le Ministre délégué chargé des affaires générales du gouvernement souligna tout particulièrement, lors des réunions du Groupe de focalisation, la nécessité de déterminer rapidement quelles actions de réforme pouvaient être menées immédiatement ou dans le court-terme, sans qu'il faille exercer de la ré-ingénierie de processus ou des changements de textes. A ce titre, le Ministre insista sur l'importance des propositions des consultants portant sur l'organisation des files d'attente à travers le ticketage et l'affichage électronique, les badges et organigrammes à photos pour le personnel de l'Administration, les salles d'attente accueillantes, etc.

Une fois identifiés les problèmes prioritaires, le Groupe de focalisation s'attarda à l'approche qu'elle prônerait pour y remédier. Les consultants proposèrent au Groupe l'approche de la ré-ingénierie des processus, approche ayant livrée des résultats très positifs au développement d'une Administration entreprenante, flexible et innovatrice aux USA, au R-U, en Nouvelle-Zélande, en Afrique du Sud, en Espagne, au Mexique, au Canada, en Irlande, en Australie et dans plusieurs pays en voie de développement.

Chapitre 1 : Formalités d'accès aux terrains et d'aménagement des sites

Les contraintes réglementaires affectent les opérations et les prix du marché foncier, contribuent à la réduction de son efficience et ont des impacts négatifs en matière de l'équité de la distribution des terrains. Elles ont également des conséquences néfastes sur l'investissement. Parmi les facteurs qui affectent l'opération des marchés fonciers sont celles relatives à la sécurité des titres, les lois de zonage, les restrictions sur l'emploi des terrains, les subventions, l'information foncière, la spéculation et la taxation foncière. Par ailleurs, si la vente des terrains est limitée par de quelconques facteurs, la valeur du sol comme bien hypothécable s'en trouve atteint, réduisant les mécanismes de financement de l'investissement et, à terme, la croissance économique.

L'offre réelle des terrains au Maroc demeure petite et leurs prix extrêmement élevés. La question foncière marocaine présente des problèmes législatifs et socioculturels d'envergure.

Si l'étendue des surfaces constructibles est relativement grande, il faut en soustraire plusieurs éléments. Plusieurs terrains non-aménagés, cédés par l'Etat à des privés, demeurent à l'extérieur du marché foncier pour des raisons spéculatives, parce que l'Etat n'a pas vigoureusement appliqué les délais d'aménagement contenus dans les cahiers de charge relatifs à leur cession. Par ailleurs, les communes, qui détiennent également des terrains, ne les cèdent souvent pas, elles non plus, peut-être par souci d'éviter d'engager les formalités que les cessions requièrent. La ré-intégration de ces terrains dans le marché foncier augmenterait l'offre foncière et réduirait encore plus les prix des terrains.

Les besoins en matière de réalisation de documents d'urbanisme sont importants et en augmentation constante. Le cadre de la planification et de la documentation urbaine marocaine est extrêmement lourd. Ce cadre prête à confusion dans le contexte d'une capacité communale limitée de gestion de l'urbanisme. Les longs délais qui retardent leur approbation tout au long de la procédure sont le résultat le plus souvent d'un défaut de maîtrise et de suivi des procédures réglementaires. La rigidité des documents d'urbanisme tels qu'actuellement conçus, interprétés et appliqués constitue un facteur de blocage supplémentaire. Les documents d'aménagement actuels sont rédigés sans logique économique ni flexibilité. La principale lacune de ces plans et schémas est cependant le manque de leur communication et diffusion, fait préjudiciable à leur efficacité concrète. Le résultat sur la disponibilité de terrains est appréciable.

Il existe aussi un bon nombre de terrains non-immatriculés dont personne ne connaît ni les propriétaires ni l'affectation. Beaucoup de difficultés se rapportent à l'imbrication des règles du droit de l'immatriculation avec les règles du droit musulman et coutumier. Les démarches nécessaires pour obtenir des titres clairs sont lourdes, lentes et très coûteuses, mettant en cause la rentabilité des projets. Des difficultés résultent également de l'insuffisance de la sensibilisation des propriétaires aux avantages qu'offre l'immatriculation des terrains. Elles sont enfin dues à l'absence actuelle de moyens d'incitation ou de coercition des propriétaires à immatriculer leurs terrains –bien que l'immatriculation soit en instance de transition de « facultative » à « obligatoire ». Ensemble, ces difficultés créent des délais d'acquisition et d'immatriculation des plus aléatoires.

Dans tous les cas, les étapes à suivre et les pièces à déposer aux dossiers de lotissement et de construction sont nettement trop nombreuses et devraient être rationalisées. Il va sans dire que cette procédure « papivore » est la cause de délais et des résultats de traitement imprévisibles, pouvant aller d'un mois jusqu'à quatre ans.

Plusieurs facteurs expliquent ces délais. Les compétences techniques des cadres communaux et des Commissions Techniques Provinciales ou Préfectorales (« CTP ») ne sont pas toujours à la hauteur. La tutelle du Ministère de l'Intérieur limite aussi les pouvoirs des présidents de communes en matière d'aménagement. Par ailleurs, si elle doit théoriquement se réunir une fois par semaine pour évaluer les dossiers qui lui sont présentés (y compris les dossiers de lotissement et de construction), les réunions du CTP varient dans les faits en fonction du nombre de dossiers à traiter et se font de manière *ad hoc*, étant donné l'absence de règles de fonctionnement de cette institution. Un manque de transparence en ce qui a trait aux formalités d'inspection de conformité environnementale, dû à de la législation qualifiée de « dépassée » dans le Rapport de la Phase I, rajoute à la lenteur des formalités.

Au niveau domanial, une multiplicité d'agences gouvernementales et diverses commissions partagent actuellement la responsabilité pour l'allocation des terrains de l'Etat pour usage industriel et touristique. Cette multiplicité d'autorités compétentes créé une responsabilité diffuse en matière de cession de terrains pour fins de projets économiques ainsi qu'une confusion chez les opérateurs et investisseurs potentiels, qui n'assure pas toujours le meilleur emploi des terrains disponibles. L'absence relative de terrains privés assujettit le promoteur à une série de formalités d'acquisition de terrains Etatiques qui viennent s'ajouter aux formalités d'aménagement du site pour créer un

E

goulot d'étranglement relativement dissuasif à l'investissement. En effet, près de la moitié des formalités administratives du « Parcours de l'investisseur » ont trait à l'accès au terrain et au développement du site.

Les délais de raccordement aux équipements peuvent prendre d'une semaine à un an. Les délais de viabilisation des terrains et de branchement aux équipements accuse un aléatoire supplémentaire dans les zones hors-site. Le fait que les autorités responsables de l'aménagement n'ont, règle générale, pas de contrôle sur les régies d'équipements, diminue leur efficacité en tant que planificateurs d'urbanisme. En effet, les plans et les actions des régies, sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur, sont paradoxalement peu coordonnés avec ceux des communes, sous la tutelle du même Ministère.

Dans ce contexte, des mesures correctives, de nature structurelle, devront être envisagées. Prenant tout cela en compte, les mesures suivantes sont ainsi proposées :

- Création d'une Agence foncière nationale ou des Agences d'aménagement pour le Tourisme et l'Industrie, cédant des terrains viabilisés à des prix concurrentiels, dotés de cahiers de charge spécifiques, afin de réduire les difficultés et les formalités liées à l'accès au terrain et au développement du site ;
- Aménagement de parcs industriels et de plates-formes touristiques aménagées (les efforts ayant été fait au niveau de la technopole de Nouasser et des parcs de Nador, d'El Jadida, de Tagazzhout et de Tifnit ayant été utiles mais insuffisants), ainsi que élaboration d'une loi conférant aux opérateurs des pouvoirs de « guichet unique » à l'instar de la Zone Franche de Tanger ;
- Formation et mise à niveau des ressources humaines de l'Administration locale quant à la rédaction, l'interprétation et l'application des textes, dans l'objectif de réduire les blocages au niveau de l'accès aux terrains et l'aménagement des sites
- Rationalisation du cadre de la planification et de la documentation urbaine, afin de rendre mieux adaptés et plus souples les mécanismes de planification, de zonage et d'affectation des terrains ;
- Vulgarisation et communication des informations sur le marché foncier, ainsi que sur les formalités foncières et d'aménagement, afin d'accroître la transparence du marché foncier et des procédures d'autorisation d'aménagement ;
- Réaménagement, simplification et accélération de la procédure et la documentation relative aux autorisations d'aménagement ;
- Adoption de mesures de sensibilisation et de responsabilisation, de systèmes d'évaluation de la performance et de motivation des agents d'exécution, dans le contexte de l'application de la Charte de bonne gouvernance ;
- Répertoriage, immatriculer et assainir au plan juridique les terrains se trouvant dans les zones périurbaines, afin d'accroître l'assiette foncière sur le marché ;
- Création d'un forum pour la concertation des différents acteurs en matière d'aménagement (communes, agences urbaines, régies, etc.), ayant le pouvoir de prendre des décisions qui leur soient opposables à tous ;
- Désengagement progressif de l'Etat et instauration d'un cadre de partenariat public-privé en matière d'aménagement.

Les actions proposées firent généralement le consensus au sein du Groupe de focalisation. Ils appuient d'ailleurs les propositions du gouvernement dans le *Livre Blanc*

f

de la PME et la *Charte de l'investissement*. Ces réformes seraient, par ailleurs, consistants avec les meilleures pratiques internationales.

[NDLR : Il est à noter que quelques changements dans l'environnement législatif et institutionnel sont intervenus durant la préparation de ce rapport, dont les suivants :
- L'adoption d'un texte sur l'Agence Nationale de Promotion Foncière par le Conseil du Gouvernement ;
- L'abolition de la taxe et la PSN (Participation à la Solidarité Nationale) sur les terrains non-bâtis ;
- L'adoption d'un texte sur les Groupements d'Intérêt Economique (« GIE ») ;
- L'entrée en vigueur de la loi sur la titrisation des bien immobiliers (Marché hypothèque) ;
- L'introduction du « leasing immobilier » comme nouvel instrument financier pouvant contribuer au développement du marché financier.]

Chapitre 2 : Formalités d'accueil, de constitution d'entreprise et d'autorisation d'exercer

Il existe au Maroc trois problèmes fondamentaux au niveau du démarrage de l'entreprise :
- Une absence d'accueil et d'orientation ;
- Une complexité et une lourdeur au niveau des formalités ;
- Un assujettissement à une panoplie d'autorisations d'exercer d'une légalité contestée.

En effet, de nombreux problèmes existent au niveau de l'accueil des investisseurs, notamment aux niveaux de la disponibilité du personnel, de la période de réception, et des conseils et informations aux investisseurs. Le comportement administratif est identifié par plusieurs études comme le premier problème du secteur privé. Il existe par ailleurs une absence relative de services d'information gratuites traitant de la constitution des entreprises et des formalités de démarrage de projets au Maroc.

Le démarrage d'entreprise au Maroc requiert une série de visites au Registre Central du Commerce (« RCC »), à la Délégation Provinciale ou Préfectorale du Commerce et de l'Industrie (« DPCI »), au Registre Local du Commerce (« RLC ») sis au Greffes du Tribunal, à la Direction des Impôts, au Bulletin Officiel et à la presse, à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (« CNSS »), à l'Inspection du Travail, aux Fiduciaires, au Notaire et à la Banque. Les consultants ont consulté plusieurs documents provenant de sources différentes afin de bien comprendre les formalités d'enregistrement au Maroc. Aucune des sources d'information ne concordait exactement avec les autres quant à l'ordre et le nombre des étapes à suivre pour démarrer une entreprise, ni quant aux attributions exactes des intervenants administratifs dans le processus. L'enregistrement de l'entreprise au Maroc est caractérisé par :

- des formalités lourdes ;
- des formulaires et pièces multiples (environs une quarantaine de documents) ;
- des incertitudes au sujet de l'interprétation et de l'application des règlements ;
- Une absence de délais juridiques maximaux de traitements ;
- De longs délais (10 semaines en moyenne) ;

G

- Plus de 20 étapes ;
- Au moins 10 intervenants différents.

La procédure de démarrage d'entreprise au Maroc comprend plus de pièces et plus d'intervenants que les pays les moins performants de l'OCDE (Organisation pour la Coopération et le Développement Economique). Ceci, sans compter les formalités d'autorisation d'exercer, d'accès au terrain et d'aménagement du site ou d'emploi et d'immigration. Plusieurs des mêmes documents sont demandés à maintes reprises, par chaque intervenant dans la chaîne de l'instruction administrative du dossier. Par ailleurs, les pratiques en matière d'immatriculation varient d'un Greffe à un autre. Certains auraient même de la difficulté à interpréter et à appliquer les textes.

Cette multiplicité des administrations, la complexité des procédures et l'imprécision des formalités ont été signalés comme posant problèmes pour les investisseurs. Par ailleurs, les délais sont considérés comme étant aléatoires et trop longs.

Les procédures d'immatriculation aux RLCs sont ralenties dû fait que ces derniers ne sont pas informatisés (sauf à Casablanca). Par ailleurs, il n'y a, pour l'instant, aucune interconnectivité des RLC, des Centres de Formalités des Entreprises (« CFE ») projetés, de la CNSS ou de la Direction des Impôts. Le seul aspect du processus de démarrage qui soit informatisé est l'octroi du Certificat Négatif.

Des centaines d'autorisations d'exercer existent, ayant été mis en place tantôt par les Ministères, tantôt par les Communes. De plus, elles sont fréquemment sujet à changement. Par ailleurs, elles ne sont pas appliquées de manière uniforme et peuvent accuser des longs délais de traitement. En outre, aucune disposition ne confère aux communes des compétences de régulation du commerce ou de l'entreprise. La plupart des autorisations d'exercer émises au niveau communal sont donc sans fondement juridique.

Les actions suivantes sont proposées en vue de pallier à cette situation:

- Finalisation du recensement des autorisations d'exercer juridiquement valables et réduction du nombre desdites Autorisations ;
- Concrétisation du projet de « Centres des Formalités des Entreprises » (CFE), à titre de mesure visant la réduction du nombre d'étapes, d'intervenants, de documentation et de pièces au dossier d'enregistrement de l'entreprise (à long terme, l'évolution vers un système déclaratif de style anglo-saxon est fortement recommandée) ;
- Informatisation et mise sur réseau unifié, à l'échelle nationale ainsi que sur le Web, des Registres Locaux du Commerce (RCL), aux Greffes des Tribunaux de Première Instance, et, à terme, des Centres de Formalité des Entreprises (CFE) ;
- Mise en place d'une structure d'accueil, d'orientation, de suivi et de soutien des investisseurs, telle que prévue aux Articles 15 et 21 de la Charte de l'Investissement et dans le Projet d'Agence Nationale de Promotion des Investissements (« ANPI ») ;
- Finalisation du « Guide Officiel des Formalités » (« GOF »), énumérant de manière exhaustive, dans le style du Rapport du « Parcours de l'investisseur », les formalités administratives à être accomplies et les délais légaux de réponse pour chaque étape, afin de baliser l'horizon prévisionnel de l'investisseur ;

- Actions de sensibilisation des administrations aux besoins de la relation Administration-Entreprise et de responsabilisation des agents d'exécution, dans le contexte de l'application de la Charte de bonne gouvernance du 28 octobre 1999
- Mise en place d'une infrastructure physique et de techniques d'accueil des investisseurs et de motivation des fonctionnaires ;
- Accélération de la mise en place d'instances multiples d'accueil et de conseil, à divers niveaux.

Une évaluation effectuée en mai 1999 dans le cadre du projet « New Enterprise Development » (« NED ») de l'USAID/Maroc et intitulée « Appréciation d'impact de la réforme organisationnelle et administrative » a conclu que la seule mise en application du Guide Officiel des Formalités (« GOF ») et l'Observatoire de l'Entreprise permettrait, au delà des gains aux niveaux des délais et des redondances procédurales, une augmentation de 2.3% du PIB (7,34 milliards de dirhams) et de plus de 2 milliards dirhams en recettes fiscales, ainsi que la création de plus de 31,000 emplois, et enfin un gain de 1,028 milliards de dhs en termes d'exportation.

[NDLR : Il est à noter que quelques changements dans l'environnement législatif et institutionnel sont intervenus durant la préparation de ce rapport, dont les suivants :
- Le dépôt, par le Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat (« MICA »), du projet sur les Centres de Formalités d'Entreprise (« CFE »), et la COSIFORME (Commission Interministerielle de Simplification des Formalités d'Entreprises) ;
- la conclusion d'un accord entre le Ministère de la Justice et l'USAID sur un projet pilote concernant outre l'informatisation du Registre du Commerce de la Cour commerciale d'Agadir, la rationalisation des procédures administratives et financières du Tribunal, projet devant être éventuellement répliqué dans d'autres régions.]

Chapitre 3 : Formalités fiscales et comptables

La procédure d'immatriculation fiscale marocaine est lourde et complexe. Il semble y avoir quatre ou cinq (4-5) étapes distinctes d'enregistrement, de déclaration et d'immatriculation à la Direction Générale des Impôts lors du démarrage de l'entreprise.

Les impôts et taxes locaux sont au nombre de 37. Un total de 23 taxes concerneraient la promotion immobilière et l'hôtellerie, y compris une dizaine (10+) au niveau local. Avec l'exception possible du Brésil, les consultants n'ont connaissance d'aucun pays qui en aie plus. Les taxes locales varient d'une commune à l'autre quant au niveau du taux dans la fourchette et ne sont pas répertoriées. Par ailleurs, la Direction Générale des Impôts signala aux consultants qu'elle considère le nombre de taxes locales « ingérable » et que certaines d'elles « font double, voire triple emploi ».

Plusieurs intervenants aux Assises de la Fiscalité ont fait état de la complexité, de l'opacité et de l'instabilité du cadre fiscal marocain. Les chefs d'entreprise ont en effet signalé d'une absence quasi-totale de diffusion de la loi fiscale, des conditions de son application, de la doctrine administrative, ainsi que de la jurisprudence. Les réponses sibyllines de l'administration fiscale lorsque des questions lui sont posées par écrit créeraient de la confusion et alimenteraient un sentiment de persécution chez l'entrepreneur. En outre, selon la Direction des Impôts, la Liasse Fiscale est composée

I

d'un Imprimé Unique et d'une vingtaine (20+) annexes. Les normes comptables sont trop exigeantes à l'égard des PMEs, en dépit des régimes d'IGR « Forfaitaires ».

Dans ce contexte; les actions suivantes sont proposées :

- Renforcement de la communication pédagogique quant à l'application des changements annuels en matière de fiscalité, y compris sur le Web, afin d'en accroître la transparence ;
- Simplification des documents comptables et de la liasse fiscale et finalisation du projet de comptabilité super-simplifiée (Les consultants proposent, à ce titre, l'adoption des documents comptables de l'IASC (« International Accounting Standards Committee » -L'USAID, dans le contexte du projet NED, a d'ailleurs déjà proposé la réduction de la liasse fiscale dans le contexte de la révision du Code des Impôts) ;
- Simplification et harmonisation de la fiscalité locale ;
- Simplification de la procédure d'immatriculation fiscale et mise en place d'un Identifiant Unique ;
- Finalisation de la mise en place et informatisation des centres de gestion et de comptabilité agrées ;
- Mise en place de programmes visant l'amélioration du cadre Administration-Entreprise dans le cadre du traitement de la fiscalité
- Mise en place d'un Code des Impôts.

[NDLR : Il est à noter l'entrée en fonctionnement des trois (3) Centres de Gestion et de Comptabilité Agréés pilotes, à El Jadida, à Casablanca et à Rabat, à titre de changement dans l'environnement législatif et institutionnel intervenu durant la préparation de ce rapport, dont les suivants.]

Chapitre 4 : Formalités d'entrée de l'investisseur étranger

Il existe plusieurs difficultés au niveau de l'entrée de l'investisseur étranger, y compris les suivantes :

- Un manque de consistance entre les consulats marocains à l'étranger au sujet des types des visas qui sont disponibles aux investisseurs ;
- Des lourdeurs dans la procédure d'obtention du permis de travail pour les travailleurs étrangers, par exemple à cause de l'obligation de se rendre plusieurs fois au Ministère du développement social, de la solidarité sociale, de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- Une absence d'explicitation des critères d'octroi ou de refus des demandes de permis de travail ou de listes positives/négatives des professions admises ;
- L'absence de procédure d'appel des décisions administratives défavorables quant aux permis de travail ;
- L'existence de visas de sortie et de retour pour les résidents permanents ayant obtenu leur permis de travail.

En définitive, il y aurait :

- Une douzaine ou plus (12+) d'étapes administratives *à priori* dans la procédure d'entrée de l'investisseur étranger ;

- Cinq (5) intervenants administratifs dans le processus ;
- Trois (3) titres documentaires distincts.

Le cumul des délais de traitement des dossiers dans le contexte de cette lourdeur procédurale, pouvant atteindre jusqu'à quatre (4) mois, fait montre d'un manque de célérité tout à fait évitable dans l'instruction des dossiers relatifs à l'entrée de l'investisseur étranger. En effet, au plan international, des délais de moins d'un mois sont atteints régulièrement atteint. Il est donc finalement proposé d'alléger la procédure d'octroi des visas, de la carte de séjour et du permis de travail.

K

Annexe : Liste partielle des personnes et ressources consultees :

Sources Primaires :

Les consultants ont rencontré les personnes suivantes **[les caractères gras indiquent les membres du Groupe de focalisation]**:

- M. Aissaoui, Ahmed, Président, Association Régionale de l'Industrie Hôtelière Rabat-Kénitra, Fédération Nationale de l'Industrie Hôtelière (FNIH) du Maroc
- M. Alami Hassani, Chef de la Division Fiscale, Groupe ONA, CGEM
- M. Amrani, Hassan, Directeur Général, Agence pour la Promotion et le Développement Economique et Social des Préfectures et Provinces du Nord du Royaume
- M. Aniss, Houssine, Chef du Service du Registre Central du Commerce, MICA
- M. Badsi, Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
- M. Bednar, James, Directeur, USAID/Maroc
- M. Belkasmi, Aziz, Expert Comptable et Partner, PricewaterhouseCoopers, Maroc
- **M. Bel Madani**, Président, Chambre de Commerce d'Industrie et des Services de Casablanca (CCIS)
- **M. Ben Brahim**, Ministère des finances, Direction des Impôts
- **M. Benabderrazik, Hassan,** Secrétaire Général, Ministère des affaires générales du gouvernement (MAGG)
- **M. Bouabid,** Ali, Chef de Cabinet, Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'urbanisme et de l'Habitat (MATEUH)
- Mme. Boucetta, Mounia, Chef de Division, Approvisionnements et Distribution, MICA
- M. Boucharet, Ministère des finances, Direction des Impôts
- Mme. Cammett, Melani, Département des Sciences Politiques, University of California, Berkeley
- M. Cherradi, Inspecteur, Directeur du Commerce Intérieur, MICA
- **M. Dabzat**, Hassan, Chargé de Mission auprès du Premier Ministre, MAGG
- M. El Fasi, Chef de la Division des aménagements et des territoires, Membre du CICATL et de la Commission 4/180, Ministère du tourisme,
- **M. El Jamali,** Jamal Eddine, Directeur de la Production Industrielle, Ministère de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (MICA)
- M. Ettayebi, Abdellatif, Chef du Service des Investissements, Ministère du Tourisme
- M. El Maliki, Adil, Chef de la Division des Etudes et Interventions Commerciales, MICA
- M. Gabriel, Edward, Ambassadeur, Ambassade des Etats-Unis au Maroc
- **M. Ghazzali**, Ahmed, Secrétaire général, Ministère de la justice
- **M. Guessous**, Azzedine, Président de la Commission Economique et Financière, Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM) et Président Directeur Général (PDG), Caisse Interprofessionnelle Marocaine de Retraites (CIMR)
- M. Guessous, Saad, Architecte Agréé, Casablanca

- M. Iraqui, Majid, Secrétaire général, CGEM
- Mme. Jeloulli, Naoual, Ministère des finances, Direction des Impôts
- M. Johnson, Richard, Conseiller Economique, Ambassade des Etats-Unis au Maroc
- M. Juliard, Criss, Senior Manager (Africa & Asia), Chemonics
- M. Kabadi, Abid, Juriste-Conseil, Juristes-Conseils Partners, CGEM
- M. Kassi-Lahlou, Karim, Chef de la Division de l'Industrie Métallurgique et Mécanique, MICA
- M. Khereddine, Brahim, Chef de Service des chambres de commerce et d'industrie, MICA
- M. Kravetz, Andrew, Directeur, Commerce et Développement, United States-Morocco Council on Trade and Investment
- Mme. Kriger, Kathleen, FCS, Consulat Général des Etats-Unis au Maroc
- **M. Lahlimi,** Ministre délégué aux affaires générales du gouvernement, MAGG, Primature, **Président du Groupe de focalisation et de parrainage des réformes en matière d'investissement**
- M. Lahlou, Najib, Directeur de l'Habitat Social et des Affaires Foncières, MATEUH
- **M. Lehzam**, Abdellah, Directeur, Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme (INAU)
- **M. M'rabet**, ISCAE
- M. Malihy, Hakim, Ingénieur d'Etat en Informatique et Télécommunications, MICA
- M. Merzouki, Boujemâa, Chef du Service des Projets, membre de la CTCPT, Ministère du Tourisme
- M. Miller, Richard, Associate Consultant, TSG
- M. Miller, Sutherland III, Staff Consultant, TSG
- M. Mjiej, Jawad, CGEM
- M. Molkner, Keith, Manager, Investment Policy and Governance Practice, TSG
- M. Müller, Marcus, Senior Consultant, TSG
- M. Nadifi, Samy, Responsable de Projets (Moyen-Orient), Chemonics
- M. O'Gara, James, Manager, Free Zones Practice, TSG
- M. O'Rourke, Simon, Directeur, Chambre de Commerce Américaine au Maroc
- Mme. Quinn, Maureen, Deputy Chief of Mission, Ambassade des Etats-Unis au Maroc
- M. Radhi, Ahmed, Directeur-Adjoint, Chef de la Division de la Facilitation des Procédures et des Investissements, Ministère de l'Economie et des Finances, Administration des Douanes et Impôts Indirects
- M. Rhehab, Soulaimane, ETER
- M. Robert, Guy, Directeur Général, Le Tour Hassan Méridien
- M. Sebti, Kamal, USAID/Maroc
- M. Sedratj, Abdelhak, Président de la Commission Sociale et de la Formation, CGEM
- M. Sefraoui, Mohammed, Délégué Général, Fédération Nationale de l'Immobilier
- M. Semmar, Mohssine, Chef de Division, Promotion et Environnement, MICA
- M. Wallach, Brad P., Directeur, Département de la Croissance Techniques, USAID/Maroc
- **M. Yahia,** Driss, Directeur de la Facilitation et du Système d'Information, Ministère de l'Economie et des Finances, Administration des Douanes et Impôts Indirects

Annexe : Liste partielle des personnes et ressources consultees

- **M. Zeghari**, M'hamed, Chargé de Mission auprès du Premier Ministre, MAGG
- **M. Ziyat**, Jawad, Directeur des Aménagements et des Investissements, Ministère du Tourisme
- M. Znebaouer, MATEUH

Décrets, Lois et Circulaires

- *Dahir portant loi relative à l'organisation communale (loi no. 1-76-583 du 5 chaoual 1396 / 30 septembre 1976).*
- *Dahir portant loi relative aux attributions du gouverneur (loi no. 1-75-168 du 25 safar 1397 / 15 février 1977).*
- *Dahir portant promulgation de la loi no. 12-90 relative à l'urbanisme (Dahir no. 1-92-31 du 15 hija 1412 / 17 juin 1992).*
- *Décret pris pour l'application de la loi no. 12-90 relative à l'urbanisme (Décret no. 2-92-832 du 27 rebia II 1414 / 14 octobre 1993).*
- *Dahir portant promulgation de la loi no. 25-90 relative aux lotissements, groupes d'habitation et morcellement (Dahir no. 1-92-31 du 15 hija 1412 / 17 juin 1992).*
- *Décret pris pour l'application de la loi no. 25-90 relative aux lotissements, groupes d'habitation et morcellement (Décret no. 2-92-833 du 25 rebia II 1414 / 12 octobre 1993).*
- *Dahir relatif au développement des agglomérations rurales (Dahir no. 1-60-063 du 30 hija 1379 / 25 juin 1960).*
- *Décret royal no. 938-68 du 11 joumada I 1388 (6 août 1968) portant création du comité interministériel pour l'aménagement du territoire.*
- *Décret no. 2-80-814 du 9 joumada I 1402 (6 mars 1982) modifiant le décret royal no. 938-67 du 11 joumada I 1388 (6 août 1968) portant création du comité interministériel pour l'aménagement du territoire.*
- *[Décret conférant au ministre de l'intérieure les pouvoirs et attributions en matière de promotion nationale, d'urbanisme et d'aménagement du territoire du 27 rejeb 1405 / 18 avril 1985.]*
- *[Arrêté du ministre de l'intérieur fixant les attributions et l'organisation des services extérieurs charges de l'urbanisme, de l'architecture et d'aménagement du territoire (24 chaabane 1413 / 16 février 1993).]*
- *Dahir portant loi instituant les Agences urbaines (loi no. 1-93-51 du 22 rebia I 1414 / 10 septembre 1993).*
- *Décret pris pour l'application du Dahir portant loi no. 1-93-51 du 22 rebia I 1414 / 10 septembre 1993 instituant les agences urbaines (Décret no. 2-93-67 du 27 rebia II 1414 / 21 septembre 1993).*
- *Dahir portant loi relative à l'Agence urbaine de Casablanca (loi no. 1-84-188 du 13 moharrem 1405 / 9 octobre 1984).*
- *Circulaire no. 4/180 du 15/5/75 relative à l'application de l'article premier du Dahir portant loi 1-72-277 du 22 kaada 1392 / 29 décembre 1972 relatif à l'attribution a des agriculteurs des terres agricoles ou a vocation agricole faisant partie domaine prive de l'Etat.*
- *Circulaire no. 02007 du 19 juin 1964 relative à une commission interministérielle pour la coordination de l'aménagement du territoire littoral.*
- *Décret du 26 mai 1980 fixant les conditions de l'exécution d'office des mesures ayant pour objet d'assurer la sûreté et la commodités des passages, la salubrité et l'hygiène publique*
- *Dahir portant réglementation des établissements insalubres, incommodes ou dangereux (Dahir du 3 chaoual 1332 – 25 août 1914)*

Liste des abréviations

AA	Arrêté d'Alignement
AFI	Agence Foncière Industrielle [de la Tunisie]
ANPF	Agence Nationale de Promotion Foncière
AFT	Agence Foncière Touristique de la Tunisie
AG	Assemblé Générale
AM	Autorisation de Morcellement
AMGI	Agence Multilatérale pour la Garantie des Investissements [Banque Mondiale]
ANCE	Agence Nationale pour la Création d'Entreprises [France]
ANPE	Agence Nationale pour l'Emploi [France]
ANPI	Agence Nationale pour la Promotion de l'Investissement
ARA	Aqaba Regional Authority [Jordanie]
BA	Banque foncière
BCDA	Bases Conversion Development Authority [Philippines]
Be.	Belgique
BI	Banque Foncière Industrielle
BIT	Bureau International du Travail
BLIC	Business License Information Center [Hong Kong]
BLIS	Business Licence Information Service [Australie]
BM	Banque Mondiale
BO	Bulletin Officiel
BT	Banque Foncière Touristique
Casa	Casablanca
CC	Certificat de Conformité
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CCIS	Chambre de Commerce, d'Industrie et de Services [Casablanca]
CDD	Contrat à Durée Déterminée
CDG	Caisse de Dépôt et de Garantie
CDI	Contrat à Durée Indéterminée
CFE	Centres de Formalités des Entreprises
CERAU	Centre d'Etudes et de Recherche en Aménagement et Urbanisme
CGCA	Centres de Gestion et de Comptabilité Agrées
CGEM	Confédération Générale des Entreprises Marocaines
CIAT	Comite Interministériel pour l'Aménagement du Territoire
CICATL	Commission Interministérielle pour l'Aménagement Touristique du Littoral du Maroc
CIH	Crédit Immobilier et Hôtelier
CIMR	Caisse Interprofessionnelle Marocaine de Retraite
CIN	Carte d'Identité Nationale
CLT	Commission Locale de Taxation
CLZFE	CL Zone Franche Economique
CNC	Conseil National de la Comptabilité
CNRF	Commission Nationale pour Recours Fiscaux
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
COSIFORME	Commission de Simplification des Formalités des Entreprises

CPA	Certified Public Accountant [Expert Comptable]
C-T	Court-Terme
CTCPT	Comité Technique de Coordination des Projets Touristiques [ou Commission 4/180]
CTP	Commission Technique Provinciale
DAI	Direction des Aménagements et des Investissements [Ministère du Tourisme]
DCAE	Direction de Coordination des Affaires Economiques [Ministère de l'Intérieur]
DEPP	Direction des Entreprises Publiques et des Participations [Ministère de l'Economie et des Finances]
DG	Direction Générale
DGCL	Direction Générale des Collectivités Locales
DGSN	Direction Générale de la Sureté Nationale
DGUAAT	Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Architecture et de l'Aménagement du Territoire [Ministère de l'Intérieure]
DPCI	Délégations Provinciales et Préfectorales du Commerce et de l'Industrie
DPUA	Divisions Provinciales et Préfectorales de l'Urbanisme et l'Architecture
DH	Dhiram
DHS	Dhirams
DIE	Direction des Investissements Extérieurs [Ministère de l'Economie et des Finances]
ECU	European Currency Unit [Unité de Monnaie Européenne]
ENA	Ecole Nationale d'Architecture
ENAP	Ecole Nationale de l'Administration Publique [du Québec]
Etc.	Et Cetera
EU	European Union
FF	Facilitateur Foncier
FI	Facilitateur Foncier Industriel
FMI	Fond Monétaire International
FNIH	Fédération Nationale de l'Industrie Hôtelière
Fra.	France
FT	Facilitateur Foncier Touristique
Gal.	Pays de Galles, Royaume Uni
GDI	General Directorate for Investments [Ministère du Tourisme de la Turquie]
GM	Gouvernement du Maroc
GOF	Guide Officiel des Formalités [projet en cours d'élaboration au MAGG]
Ha	Hectare
IAS	International Accounting Standards [Normes de Comptabilité Internationales]
IASC	International Accounting Standards Committee
IEAT	Industrial Estates Authority of Thailand
IFTS	Institut de Formation des Techniciens Spécialisés
IGR	Impôt Général sur le Revenu
INAU	Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme
Ind.	Inde
IOSCO	International Organization of Securities Commission
IPC	Indice des Prix à la Consommation
Ire.	Irlande
IRS	Internal Revenue Service [USA]

INSEE	
IS	Impôt sur les Sociétés
JIEC	Jordan Industrial Estates Corporation [Jordanie]
Km	kilomètre(s)
LLP	Limited Liability Partnership
L-T	Long-Terme
M	Monsieur
M^2	Mètre carré
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
MAGG	Ministère des Affaires Générales du Gouvernement
MATEUH	Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat
Me	Maître
MICA	Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat
MIDA	Malaysian Industrial Development Authority [Malaisie]
Mme	Madame
MT	Ministère du Tourisme du Maroc
My.	Malaisie
NDL	Pays Bas
NDLR	Note De La Rédaction
NEDA	National Economic Development Authority [Philippines]
NEDB	National Economic Development Board [Singapour]
No.	Numéro
NR	Non Requis
OBRA	Ontario Business Registration Access [Canada]
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développment Economique
ODI	Office de Développement Industriel
OFPPT	Office pour la Formation Professionnelle et la Promotion du Travail
OIT	Organisation Internationale du Travail
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMPI	Organisation Mondiale pour la Propriété Intellectuelle
ONE	Office National de l'Electricité
ONPTT	Office National pour la Promotion du Tourisme Tunisien
Ore.	Oregon
PA	Plan d'Aménagement
PC	Permis de Construire
PD	Plan de Développement
PDG	Président Directeur Général
PH	Permis d'Habiter
PAIDARMED	Programme d'Action Intégré pour le Développment et l'Aménagement de la Région Méditerranéenne
PL	Permis de Lotir
PM	Premier Ministre
PME	Petite et Moyenne Entreprise
PMI	Petite et Moyenne Entreprise Industrielle
PME/PMI	Petite et Moyenne Entreprise / Petite et Moyenne Industrie
PNB	Produit National Brut
Prov.	Province
PUD	Planned Unit Development
PV	Procès Verbal

PwC	PricewaterhouseCoopers
PZ	Plan de Zonage
RCC	Registre Central de Commerce
RLC	Registre Local de Commerce
RNPC	Registre National
R-U	Royaume Uni
SA	Société Anonyme
S.M.	Sa Majesté
SAR	Schéma d'Armature Rurale
SARL	Société Anonyme à Responsabilité Limitée
SDAR	Schéma Directeur d'Aménagement Régional
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SEC	Securities and Exchange Commission [USA]
SEGIR	Support for Economic Growth and Institutional Reform
SFI	Société Financière Internationale [Banque Mondiale]
SGG	Secrétariat Général du Gouvernement
Sing.	Singapore
SIPIC	Système d'Information de la Propriété Industrielle et Commerciale
SNABT	Société d'Aménagement de la Baie de Tanger
SNAT	Schéma National d'Aménagement du Territoire
SNEC	Société Nationale d'Equipement et de Construction du Maroc
SNC	Société en Nom Collectif
SONABA	Société Nationale d'Aménagement de la Baie d'Agadir
TCP	Town and Country Planning
TDA	Tourism Development Authority [Ministère du Tourisme Egyptien]
TDR	Transfer of Development Rights
TFP	Taxe de Formation Professionnelle
TGR	Trésorerie Générale du Royaume
TIC	Technological Information Centers [Danemark]
TPE	Très Petites Entreprises
TSG	The Services Group
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UDA	Uraban Development Agency [Singapore]
Uga.	Uganda
UE	Union Européenne
UK	United Kingdom [Royaume Uni]
US$	United States Dollar [Dollar américain]
USA	United States of America [Etats-Unis d'Amérique]
USAID	United States Agency for International Development [Agence américaine pour le développement international]
VRH	Valorisation des Ressources Humaines
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté
Zam.	Zambie
ZF	Zone Franche
ZFE	Zone Franche Economique

Introduction

Les cabinets de conseil PricewaterhouseCoopers et TSG livrèrent en septembre 1999 au Ministère des affaires générales du gouvernement du Maroc (MAGG) et à l'USAID un rapport intitulé « Le Parcours de l'investisseur au Maroc ». Ce rapport fut ventilé par le MAGG à presque 220 destinataires clefs parmi l'administration, le secteur privé et la société civile marocaine.

La Problématique de l'investissement au Maroc, selon ce premier rapport peut se résumer comme suit :

- Le programme de réformes du Maroc doit être approfondi afin de résoudre les difficultés quotidiennes de l'investisseur ;
- Les procédures administratives demeurent longues, complexes et parfois non-justifiées ;
- Ces contraintes constituent indéniablement un frein à l'investissement étranger, considéré comme un moyen privilégié de desserrement de la contrainte budgétaire, et nuisent au développement d'un secteur privé dynamique, générateur de richesse et d'emploi[1].

Il fut décidé, à la lumière des conclusions de ce rapport, de procéder à la « Phase II » du projet du « Parcours de l'investisseur », qui consiste à édifier un consensus entre les divers partenaires publics et privés quant à la définition claire des réformes prioritaires, ainsi qu'à leur mise en œuvre à travers la confection d'un plan d'action, pour remédier à la situation constatée. En effet, l'objectif ultime du projet du « Parcours de l'investisseur » n'est pas l'analyse mais le *changement*, la méthodologie du « Parcours de l'Investisseur » se divisant ainsi :

- Phase I: L'identification des sources de non-compétitivité
- Phase II: Le débat, la recherche de solutions et l'élaboration du Plan d'action
  - La Phase II prépare le changement

Sous le mécanisme contractuel SEGIR, l'équipe PwC/TSG dépêchèrent à Rabat une équipe de deux consultants internationaux (Me. Gauthier et Me. El-Erian de TSG) et d'un consultant marocain (M. Joundy de PwC), pour une visite initiale de 14 jours en octobre-novembre 1999. Une seconde équipe, toujours composée de deux consultants internationaux (Me. Gauthier et M. Knight de TSG) et de M. Joundy, de PwC, fit ensuite une seconde visite de 7 jours à Rabat en novembre-décembre 1999.

[1] Voir généralement, à ce sujet, Antonio Brunetti, Gregory Kisunko et Beatrice Weder, *Economic Growth with 'Incredible' Rules: Evidence from a World Bank Private Sector Survey*, World Bank, Washington DC (1997). Cette étude et d'autres estiment que la régulation entraîne une baisse de 7% du PNB Canadien et de 10% du PNB américain et que la dérégulation a sauvé de $42-54 milliards annuellement au consommateur américain. Au Japon, ces épargnes ont été de l'ordre de $36 milliards. Sur le cas du Maroc, voir : Chemonics, *Organizational and Administrative Reform Impact Assessment*, qui estime que la réduction des délais et des coûts du "Parcours de l'investisseur", pourraient augmenter le PNB du Maroc d'au moins 2.3% annuellement, soit d'environs 7.34 milliards de DHS et contribuer à la création de 31,000 emplois par année.

Contexte politique

Conformément à la Vision exprimée par les membres du Groupe de focalisation, le présent rapport se donne comme objectif de devenir une des pierres angulaires de l'opérationalisation des souhaits de réforme des hautes instances gouvernementales marocaines qui font à chaque jour les machettes des médias nationales et internationales. Les consultants proposent donc un bref rappel de ces souhaits avant d'entrer dans le fond du débat :

Dans un message de S.M. Mohammed VI aux participants du séminaire sur la PME, dont lecture a été donnée par le conseiller de S.M. le roi M. Med. Moatassim, il a tenu les propos suivants :

« La providence divine a fait que le Royaume du Maroc a été parmi les premiers pays a avoir opté pour l'économie de marché et la libre entreprise... Cette option participait de sa résolution... d'intégration responsable dans le mouvement des mutations internationales avec tout ce que cela exige comme réformes structurelles dans tous les domaines, réformes à même d'accroître la compétitivité de notre économie nationale et d'améliorer sa capacité d'attrait des investissements... Nous sommes déterminé à fructifier les acquis réalisés dans le cadre de ce processus volontariste... Nous sommes conscient à cet égard que notre Royaume est en mesure de mobiliser les acquis qu'il a accumulés sous forme de potentialités productives, d'instruments institutionnels, de compétences techniques et d'aptitude au partenariat... Nous sommes convaincu que le processus de la mondialisation ouvre, en outre, des perspectives prometteuses devant notre Royaume qui ne tardera pas à en cueillir les fruits s'il réussit à mobiliser ses potentialités, ses ressources matérielles et humaines, tant au niveau de l'administration et du secteur privé, qu'à celui des institutions législatives... Dans ce cadre, nous attendons de notre gouvernement de persévérer dans l'effort de mise à niveau du cadre institutionnel de notre économie, de veiller à l'optimisation de toutes ses performances... *Nous attendons également de lui de veiller à la simplification des procédures administratives, d'en réduire la complexité et de mettre un terme aux dysfonctionnements qui affectent certaines d'entre elles afin d'éradiquer ce qui constitue pour les investisseurs [...] des obstacles qui annihilent la volonté d'innovation et des difficultés qui découragent l'initiative...*

-Mohammed VI, Roi du Maroc, Fait en notre Palais Royal de Rabat,
le 29 novembre 1999 »[2]

Dans cette allocution, le Roi poursuivait une politique concernant l'administration entamé par feu Sa Majesté Hassan II en 1989 et au sujet duquel le nouveau roi avait fait la remarque suivante au Parlement : « Avec regret, nous constatons que des lois et des règlements sont encore aujourd'hui des obstacles », tout en demandant aux parlementaires de « supprimer tout ce qui freine les investissements »[3].

Le Premier Ministre a indiqué, en annonçant les grands axes de son programme, que le gouvernement visait « principalement à relever le rythme de la croissance économique et à promouvoir l'investissement, avec comme principal objectif la mise à niveau de notre économie nationale et *la création d'un environnement économique qui réponde*

[2] *Le Matin,* No. 10.541, 1/12/99, pp. 1-2. Nos italiques.
[3] *Le Monde*, 9-10/10/99, p. 3.

aux critères de compétitivité internationale...» Il a par ailleurs souligné « la nécessité de donner des signaux clairs au citoyen et à l'investisseur qui doivent effectivement sentir la concrétisation des Hautes instructions Royales [du 12 octobre 1999], aussi bien au niveau du rapport de l'agent d'autorité avec la chose publique, qu'au niveau de son comportement avec son environnement quotidien. »[4] Il s'engagea « à *veiller à réformer les procédures administratives* et à améliorer les structures d'accueil et d'appui aux opérateurs privés. » ainsi qu'à « la restructuration... la modernisation et... l'assainissement de l'administration [et] de la justice ».[5] Il souligna que « ...l'administration... est appelée à s'insérer dans ce projet national avec détermination et discipline, et ce par le bannissement de toutes les manifestations de bureaucratie et de négligence de nature à nuire à l'intérêt général et aux intérêts des citoyens. »[6]

Lors du Colloque national sur le soutien de l'éthique dans le service public, M. le Ministre Lahlimi du MAGG a mis l'accent sur « la nécessité de réformer le cadre institutionnel relatif aux transactions économiques et sociales dans sa globalité. Plusieurs lois et règlements ont été promulgués dans ce cadre, tels ceux concernant le contrôle des marchés et des enchères publics. Il est de même pour ce qui est des textes sur la douane, la concurrence, *la simplification des procédures et documents exigés des investisseurs.* »[7]

Le Séminaire « La PME : Moteur de la croissance économique », organisé par le MAGG, a dégagé les constats suivants :
« ...l'analyse de l'environnement administratif et réglementaire... donne lieu à... [plusieurs] remarques :

- Procédures administratives : Complexité et lourdeur, retards dans les traitements, insuffisance de l'information et manque de coordination ;...
- La réglementation des entreprises est à l'origine... d'appréhensions liées à... la complexité et l'éparpillement des textes...[et] le manque de transparence...
- Rapports difficiles entre l'administration et les Entreprises... »[8]

Les solutions proposées furent les suivantes : « Lever les obstacles administratifs et réglementaires... Améliorer l'efficacité administrative... Adapter la réglementation... Accélérer la réforme de l'administration pour améliorer son efficacité... Simplification du cadre réglementaire existant ;

- Faire de l'environnement réglementaire un facteur de promotion et de compétitivité de l'entreprise ;
- Moderniser les cadres juridiques existants et accélérer les réformes en cours en matière sociale, commerciale, judiciaire, administrative et professionnelle ;
- Favoriser au sein des administrations le développement des infrastructures d'accueil et d'accompagnement...
- Développer les supports d'information et les guides relatifs aux différentes applications administratives...
- Simplifier le fonctionnement de l'administration ;

[4] *Le Matin*, No. 10.509, 30/10/99, pp. 1-3
[5] Allocution du Premier Ministre M. Abderrahmane El Youssoufi à la clôture du séminaire sur la PME.
[6] *Le Matin*, No. 10.509, 30/10/99, pp. 1-3
[7] *Le Matin*, No. 10.541, 1/12/99
[8] MAGG, *La Petite et Moyenne Entreprise: Moteur de la Croissance Economique –Rapport de Synthèse du Livre Blanc* (30 novembre-1er décembre 1999)

- Accroître l'efficience de l'administration ;...
- Définir un plan global d'assainissement et de rationalisation des rapports entre Administration et Entreprises ;
- Clarifier les règles du jeu en matière de prestation de services, de relations client-fournisseur, de marchés publics et de procédures judiciaires ;
- Renforcer les systèmes de vigilance, de contrôle et de sanction en vue d'assurer une éthique dans le domaine... des rapports entre l'Entreprise et l'Administration. »[9]

Selon M. Abderrahim Lahjouji, Président de la CGEM : « Aujourd'hui nous sommes tous convaincus que l'ancien système dirigeant-dirigé, administration-administré doit être modifié car nous assistons aujourd'hui à une évolution vers une société participative. Le Discours de Sa Majesté Mohammed VI que Dieu l'assiste, à Casablanca a donné des orientations claires pour réviser les rôles de l'administration. Nous sommes convaincus de la nécessité d'introduire des relations transparentes entre l'administration et l'entreprise ainsi qu'un partenariat citoyen basé sur la clarté, l'équité, la célérité dans le traitement des dossiers, la concertation et l'accueil. »

Tous ces propos tendent vers le souhait d'une opérationalisation de l'objectif de la Charte de l'investissement, qui déjà en 1995 consacrait le souhait du Gouvernement marocain de « la simplification et l'allégement de la procédure administrative relative aux investissements. » à son Article 15.

Ce rapport s'inscrit dans le cadre de tous ces souhaits et de toutes ces démarches.

Objectifs du Projet du « Parcours de l'Investisseur »

Suivant l'approche méthodologique du « Parcours de l'investisseur » de TSG, l'emphase fut mise sur des ateliers au sein d'un Groupe de focalisation devant déboucher sur le lancement d'ateliers de travail.

Les rôles du Groupe de focalisation dans cet exercice étaient les suivants :
- Organisation des ateliers de *consensus-building*
- Articulation de la Vision de la réforme à entreprendre
- Etablissement des actions prioritaires
- Approbation d'un Plan d'Action
- Désignation des membres des équipes de planification et de ré-ingénierie de processus administratifs
- Parrainage et mise en œuvre du Plan d'action

Les rôles des consultants dans cet exercice étaient les suivants :
- Assister dans le processus de validation des constats de la Phase I du projet, effectué par le MAGG, quant aux problèmes de l'investisseur
- Etat des lieux des réformes en cours
- Animation des ateliers de focalisation et de travail
- Elaboration d'un Plan d'action provisoire

[9] *Ibid.*

Il fut donc constitué, par le Secrétaire Général du MAGG, un « Groupe de focalisation et de parrainage » des actions prioritaires" quant au « Parcours de l'investisseur ». La première réunion du Groupe fut tenu le 8 novembre 1999 à Rabat, au siège du MAGG. Etaient présents des représentants des opérateurs économiques, du milieu universitaire et de l'Administration (dont liste en annexe), ainsi que des représentants de l'USAID et des consultants. La réunion fut présidée par le Secrétaire Général du MAGG. La deuxième réunion du Groupe fut tenue le 12 novembre 1999. Etaient présents des représentants de l'Administration, de l'USAID et des consultants. La réunion fut présidée par le Ministre délégué chargé des affaires générales du gouvernement. Durant ces deux réunions, le Groupe se pencha sur les chantiers prioritaires du Groupe et sur la méthodologie qu'elle prônait pour adresser les réformes.

Mission et Vision du Groupe de Focalisation

La réflexion sur la Mission et la Vision du Groupe dégagea les objectifs suivants:

1) Solutionner l'ensemble des problèmes de l'investisseur, aux niveaux suivants:
   - En amont de l'acte d'investissement
   - Lors de l'acte d'investissement
   - Et en aval de l'acte d'investissement

2) Contribuer à une « Administration performante », c'est à dire ayant des processus:
   - Plus simples
   - Plus rapides
   - Moins coûteux
   - Et faisant utilisation d'indicateurs de progrès

3) Atteindre un niveau d'excellence au moins égal aux meilleures pratiques de la région euro-méditérranéenne, tout en tenant compte des facteurs suivants:
   - La nécessité de suivre une démarche structurée dans le temps et « opérationalisable »
   - Et la nécessité de tenir compte des moyens humains et budgétaires disponibles

4) Agir d'une manière concertée et coordonnée, afin d'optimiser les ressources humaines et budgétaires, à plusieurs niveaux:
   - Au sein de chaque administration concernée
   - Entre les administrations
   - Avec les bailleurs de fonds
   - Au niveau des différents acteurs dans le secteur privé et dans la société civile (y compris les associations professionnelles)
   - Et avec les administrations régionales et locales (DGCL, Communautés urbaines et Conseils régionaux)

Priorités de réforme

Dans le contexte de la mission des consultants au Maroc, une matrice des actions prioritaires proposées par les administrations lors des entretiens de validation des constats de la Phase I (tels qu'exposés dans le rapport de cette phase) fut mise à la disposition des membres du Groupe de focalisation.

Cette matrice reprenait les actions prioritaires à entreprendre quant aux:

1) Formalités d'accueil
2) Formalités de constitution de société
3) Formalités administratives de démarrage de projet
4) Formalités foncières et d'aménagement, tant sur un plan général que sur le plan spécifique du secteur du tourisme
5) Formalités d'emploi
6) Formalités fiscales et comptables
7) Formalités à l'importation
8) Formalités judiciaires
9) Actions transversales

Lors de la première réunion du Groupe de focalisation, un débat fut ensuite engagé sur la hiérarchisation des problèmes de l'investisseur, en fonction de l'expérience et du vécu. Plusieurs interventions furent faites à cet égard.

Interventions d'ordre général quant aux priorités de réforme[10]

	CCIS	CGEM	Ministère du Tourisme	Ministère de la Justice	MICA
Foncier et aménagement	1	1	1	1	1
Autorisations d'exercer	2	2	3	3	2
Constitution d'entreprise	3	X	X	2	2(bis)
Financement	X	X	4	4	X
Emploi	4	4	5	5	4
Fiscalité et comptabilité	6	3	2	4(bis)	3
Clarté des textes et communications	7	4(tertio)	X	6	5
Accueil	X	5	X	X	6
Judiciaire	5	4(bis)	6	5(bis)	5

Légende:

1 =	Priorité la plus importante
2-7=	Ordre d'importance décroissante
(bis), (tertio)=	A égalité
X=	Pas perçue comme problème / passée sans commentaire

Les principales sources de non-compétitivité firent donc plus ou moins le consensus, dans l'ordre décroissant suivant:

1. La réserve foncière et les formalités d'accès aux terrains et d'aménagement
2. Autorisations d'exercer
3. Formalités de constitution d'entreprise

L'absence de problèmes réels dans les formalités d'importation fut également notée par plusieurs intervenants. Le classement des autres priorités ne fit pas autant le consensus

[10] Les consultants tiennent à noter que le tableau ci-haut ne présente que les interventions faites lors des sessions plénières du Groupe de focalisation quant à la question générale de la priorité des différentes catégories processuelles de problèmes. Elle ne reflète pas l'ensemble des interventions des différents membres du Groupe, ni à titre d'interventions sur une question spécifique lors des sessions plénières, ni par écrit, ni dans le cadre d'entretiens privés avec les consultants. A ce titre, le MATEUH, ainsi que les différentes Directions du Ministère de l'Economie et des Finances, ont, par exemple, fait de nombreux commentaires très utiles à la rédaction de ce rapport. Ceux-ci peuvent être retrouvés lors de la discussion de ces questions de par le texte.

et il fut décidé de reprendre la discussion avec des entretiens individuels entre les membres du Groupe de focalisation et les consultants. L'hiérarchie plus raffinée des priorités présentées en début du second atelier, sur la base des commentaires recueillis et pondérés sur la matrice, fut la suivante :

1. Foncier et aménagement
2. Constitution et autorisations d'exercer
3. Fiscalité et comptabilité
4. Emploi
5. Judiciaire
6. Importation
7. Actions transversales et accueil

Méthodologie

Méthodologie proposée par les consultants

Une fois les problèmes prioritaires identifiés, le Groupe de focalisation s'attarda à l'approche qu'elle prônerait pour y remédier. Les consultants proposèrent au Groupe l'approche de la ré-ingénierie des processus, approche ayant livré des résultats très positifs au développement d'une Administration entreprenante, flexible et innovatrice aux USA, au R-U, en Nouvelle-Zélande, en Afrique du Sud, en Espagne, au Mexique, au Canada, en Irlande, en Australie et dans plusieurs pays en voie de développement. Cette méthode peut être résumée ainsi :

La Ré-ingénierie des processus: Principes
- Vision commune et consensuelle
- Changements à échéances rapides
- Allègement, voire élimination des formalités, des documents et des double-emplois
- Responsabilisation et reconnaissance des efforts
- Emploi de la technologie comme transformatrice de processus

Critères d'identification des processus pouvant être améliorés :
- Lenteur
- Inefficacité
- Complexité
- Manque de satisfaction du « client » investisseur

Ré-ingénierie des processus: Techniques
- Conceptualisation « vierge » (« *Greenfield Design* »)
- Référence à la meilleure pratique internationale (« *Benchmarking* »)
- Normes de « service à la clientèle »
- Schémas de procédures

- Equipes processuelles de ré-ingénierie
- Formation, sensibilisation et participation des agents d'exécution
- Diffusion d'informations aux « clients »
- Allocation des ressources nécessaires

Ré-ingénierie des processus: Bienfaits
- Coopération inter-agence
- Revalorisation de la fonction publique
- Coûts réduits des services de l'Administration
- Régulation facilitée
- *Investissement accru*

Discussion

Le Ministre délégué chargé des affaires générales du gouvernement indiqua qu'un débat plus large lors de la « Phase II » serait souhaitable, même nécessaire, afin de dégager un consensus général quant aux priorités de réforme avant de procéder à la ré-ingénierie des processus administratifs. Selon le Ministre, l'exercice de réflexion et de focalisation sur les priorités de réforme ne pouvait être limité à la seule Administration et quelques autres intervenants, mais devait susciter des réactions diverses.

Cependant, le Ministre souligna par la même occasion la nécessité de déterminer rapidement quelles actions de réforme pouvaient être menées immédiatement ou dans le court-terme, sans qu'il faille exercer de la ré-ingénierie de processus ou des changements de textes. A ce titre, le Ministre insista sur l'importance des propositions portant sur l'organisation des files d'attente à travers le ticketage et l'affichage électronique, les badges et organigrammes à photos pour le personnel de l'Administration, les salles d'attente accueillantes, etc.

En fin de mission, le MAGG mandata donc les consultants de rédiger un rapport qui déclinerait les réformes prioritaires proposées par le Groupe de focalisation sous forme d'un Plan d'action structuré dans le temps, tout en les assujettissant à une analyse critique et en les encadrant dans le contexte des meilleures pratiques internationales. Ce rapport est le fruit de cette demande.

Conformément aux priorités établies par le Groupe de focalisation, le rapport traitera, successivement, des thèmes suivants :

Chapitre 1. Formalités d'accès aux terrains et d'aménagement des sites
Chapitre 2. Formalités d'accueil, de constitution d'entreprise et d'autorisation d'exercer
Chapitre 3. Formalités fiscales et comptables
Chapitre 4. Formalités d'entrée de l'investisseur étranger

Le Rapport ne traitera toutefois pas des formalités de règlement des différends commerciaux, d'importation et de dédouanement. D'une part, l'urgence de ces questions ne fit pas le consensus parmi les membres du Groupe de focalisation. Les conflits de travail ont été exclu car un texte est en cours d'examen au parlement. Par ailleurs, elles ne font pas strictement partie du « Parcours de l'investisseur » tentant d'établir une nouvelle entreprise. Si elles posent éventuellement problème, c'est plutôt au plan de l'environnement d'exploitation. Elles tombent donc à l'extérieur du cadre méthodologique

de cette étude, qui se veut plus restreinte que celui du Rapport de la Phase I. Les consultants tiennent néanmoins à noter que, si la situation du dédouanement a évolué de manière positive depuis le Rapport de la Phase I en août 1999, le fait que le nouveau Code de Douane ne soit pas entré en vigueur laisse toujours subsister des doutes quant à l'environnement du dédouanement. Cette question, comme celle du règlement des différends commerciaux, devrait vraisemblablement faire l'objet d'une étude propre.

Ce rapport et Plan d'action tiennent compte du « Parcours de l'investisseur : Phase I », des « Propos de la CGEM en vue de la mise à niveau de l'entreprise et de son environnement » et du « Livre Blanc de la PME » de novembre 1999, ainsi que de divers rapports de TSG, de l'USAID et des banques multilatérales de développement, de la législation et doctrine en matière d'urbanisme anglo-saxonne, française et marocaine, et des actualités sur la réforme administrative marocaine telles que reflétées dans les journaux économiques marocains de la période des visites des consultants.

Quelques mises en garde s'imposent à la lecture de ce rapport. Tout d'abord, il est arrêté dans le temps à la mi-décembre 1999 et ne reflète généralement pas les changements intervenus depuis.

Ensuite, ce rapport n'est pas exhaustif dans son traitement des sujets abordés. Il est uniquement le fruit des observations d'une équipe restreinte de consultants sur une période de trois semaines au Maroc et ne tente pas de reprendre intégralement, de manière plus approfondie, le travail du « Parcours de l'investisseur : Phase I ». En effet, le rapport traitera de manière beaucoup plus approfondie certaines questions que d'autres (en ordre décroissant des priorités). Ce faisant, s'il revient sur des aspects de diagnostique avant de s'attarder aux recommandations et au « Plan d'Action », ce n'est qu'afin de mieux situer le contexte de « l'opérationalisation » des actions de réforme proposées.

Dernièrement, les consultants ne prétendent aucunement avoir les compétences du terrain de l'Administration ni du secteur privé marocain mais offrent plutôt à ceux-ci quelques réflexions basées sur une contextualisation de la situation marocaine dans le cadre des meilleures pratiques administratives internationales. Si des erreurs sur le contexte marocain et les réformes en cours se sont glissées dans le rapport, et s'ils n'ont pu localiser tel ou tel texte ou étude, les auteurs s'en excusent d'avance.

Chapitre I. Formalités d'accès aux terrains et d'aménagement des sites

1.1 ACCES AUX TERRAINS

L'offre réelle des terrains au Maroc demeure petite et leurs prix extrêmement élevés. Ceci est largement dû à la politique de planification urbaine du pays. Le rapport offrira donc un diagnostique de l'état de la situation comme entrée en matière.

1.1.1 Disponibilité des terrains

L'offre théorique des terrains au Maroc est relativement adéquate. Le taux d'occupation des propriétés urbaines à Casablanca tourne aux alentours des 40%.

L'étendue des surfaces constructibles sur les documents d'urbanisme serait relativement grande, y compris 108,549 ha de terrains Etatiques, dont 70,689 dans le domaine privé, dans les agglomérations dotées d'un SDAU (en 1993)[11].

Disponibilité des terrains selon les SDAUs (1993, ha)

Ville	Périmètre urbain	Terrains bâtis	Terrains constructibles
Casablanca	14,000	8,500	13,000
Rabat	11,550	8,800	10,925
Autres viles	57,223	25,390	39,151
Total	82,773	42,690	63,076

Source : Ministère de l'Habitat (1993)

Planification à Rabat-Salé et à Casablanca (PA et SDAUs, 1990)

Information	Région urbaine de Rabat-Salé				Casablanca
	Salé	Temara	Rabat	Total	
Terrains dans le SDAU (ha)	79,493	49,310	11,751	140,514	9,800
Terrains dans le PA (ha)	6,395	2,078	7,237	15,710	-
Terrains bâtis	2,340	940	5,500	8,780	8,000

Source : Banque Mondiale (1995)

Les réserves de terrains se sont cependant raréfiées et sont même en voie d'épuisement dans les périmètres urbains et les zones équipées. La commission de la Primature sur la cession des terrains du domaine privé de l'Etat est sur le point d'épuiser son assiette de terrains non-distribués et non-affectés. A ce titre, en octobre 1991, le Programme national des zones industrielles disposait d'une superficie aménagée de 1,241ha achevés, en réalisation ou prévue, parmi laquelle seulement 516 lots disponibles. [12]

[11] Dryef, M'hammed, *Urbanisation et droit de l'urbanisme au Maroc*, CNRS/Laporte (1993)

[12] El Gadi, Abdelhamid, *Comment réaliser un projet d'investissement au Maroc* , Travaux et Recherches, Imprimerie de Fédala, Mohammedia (1993)

1.1.2 Coûts des terrains

Le prix des terrains marocains est anormalement élevé, comparé aux « conditions réelles du marché ».

Les prix des terrains urbains ont augmenté de presque 10% par année d'inflation entre 1985 et 1995. Le mètre carré du terrain industriel à Casablanca est le double de celui de Tunis et le mètre carré industriel de Tanger plus du double de ceux de Marseille et de Valence.[13] Le prix moyen des lots au mètre carré était de 815 DHS au Maroc (en 1989), comparé à l'équivalent de 690 DHS dans les Gouvernorats de Tunis et Ben Arous en Tunisie (en 1993). Les prix des terrains convenables à l'utilisation industrielle à Rabat-Casablanca ont augmenté de 250% durant 1986-1991, comparé à une augmentation de 25% de l'IPC. Par ailleurs, il est projeté que les prix des terrains continueront à augmenter d'une manière rapide.[14]

Tendances des prix des terrains au Maroc (1982-1990)

	Coût	Augmentation annuelle des prix
	(DHS/m², 1989)	(1982-1989)
Acquisition chez le gouvernement	238	3.3%
Acquisition du terrain chez le bénéficiaire d'un transfert du gouvernement	935	21.0%
Acquisition privée de gré à gré	1,205	13.0%
Acquisition chez un courtier	1,368	12.5%
Acquisition chez un lotisseur	716	11.3%
Acquisition chez un lotisseur à travers un courtier	1,018	7.8%
Résultat global	815	13.9%
	(Répartition)	(1984-1990)
Grandes agglomérations	Terrain	7.5%
	Construction	2.1%
Petites agglomérations	Terrain	9.7%
	Construction	2.1%

Source : Banque Mondiale (1995)

Cette tendance des prix est beaucoup plus prononcée dans le secteur foncier de l'industrie et du commerce, où les prix des terrains ont connu une augmentation de 84.1% annuellement entre 1982 et 1989. Les coûts des terrains à Sidi Abdellah à Salé en 1995 ont été évalués à 300-1,500 DHS/m^2, dependamment du niveau de leur équipement.[15] Selon une étude de l'INAU, les prix de terrains à Agadir en 1993 variaient de 300-1,200 DHS/m^2 [16]. Les Habbous de Casablanca réclament au Groupe Accor 8,000 DHS/m^2, alors qu'en Tunisie les prix des terrains touristiques se situent aux alentours de 60-120 DHS/ m^2.

1.1.3 Planification urbaine

Le système d'aménagement du territoire et de régulation de l'urbanisme du Maroc s'inspire du modèle français. Si tous les terrains, qu'ils soient dans des zones urbaines ou rurales, sont assujettis à de la réglementation urbanistique, il existe néanmoins des zones à plus faible réglementation urbanistique que d'autres. Les documents

[13] PwC, *L'Investissement étranger au Maroc*, SFI/AMGI, Washington DC
[14] World Bank, *Kingdom of Morocco Housing Sector Strategy*, Rep. No. 139390-MOR (20 March 1995)
[15] *Ibid.*
[16] INAU, *Les marchés fonciers et immobiliers à Agadir*, Les Cahiers du CERAU (février 1993)

d'urbanisme marocains sont au nombre d'au moins huit (8) : le SNAT ; le SDAR ; le SAR ; le SDAU ; le PZ ; le PA ; le PD et l'AA.

L'autorité de conceptualisation, d'élaboration et de présentation des documents d'urbanisme relève en général, depuis 1998, du MATEUH[17]. Le Ministère agit toutefois avec l'appui des collectivités locales[18] et des agences urbaines (qui en dépendent et qui ont pour rôle de conseiller et d'appuyer la commune en matière urbanistique), au niveau de l'élaboration, de divers comités et commissions locales et ministérielles, et du Premier Ministre, à l'adoption.

Procédures d'élaboration et d'approbation des principaux documents d'urbanisme

DOCUMENT	LOI/DECRET	TERRITOIRE / DUREE	OBJET	ELABORATION / APPROBATION
Schéma Directeur d'Aménagement Régional (SDAR)	Arrêté du Ministre de l'Intérieur du 24 chaabane 1413 /16 février 1993	La Région (Démembrement administratif marocain -Il y a 16 régions)	• Document technique • Stratégie régionale de développement	Participation du MATEUH [en remplacement du DGUAAT en 1998] à l'élaboration et à la surveillance de sa mise en œuvre
Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT)	Arrêté du Ministre de l'Intérieur du 24 chaabane 1413 /16 février 1993	La Nation marocaine (l'étendu entier du territoire national)	• Aménagement du territoire national	Participation du MATEUH [en remplacement du DGUAAT en 1998] à l'élaboration et à la surveillance de sa mise en œuvre
Schéma d'Armature Rurale (SAR)	Arrêté du Ministre de l'Intérieur du 24 chaabane 1413 /16 février 1993	Les agglomérations rurales où des SAR ont été adoptées	• Document technique • Armature régionale	Participation du MATEUH [en remplacement du DGUAAT en 1998] à l'élaboration et à la surveillance de sa mise en œuvre

[17] Avec quelques exceptions comme l'Agence Urbaine de Casablanca, dont les attributions urbanistiques sont (selon les informations obtenues par les consultants) à la veille d'être reintégrée au MATEUH. Il est cependant présumé que l'Agence Urbaine de Casablanca maintiendra ses attributions relatives à l'instruction des dossiers de demande de permis de lotir, de morcellement et de construire.

[18] Les collectivités locales sont composées de communes et de communautés urbaines. Il y a 248 communes urbaines et 1,600 communes rurales au Maroc. Les communautés urbaines principales comprennent Rabat et Casablanca.

Procédures d'élaboration et d'approbation des principaux documents d'urbanisme (suite)

DOCUMENT	LOI/DECRET	TERRITOIRE / DUREE	OBJET	ELABORATION / APPROBATION	PARTIES INTERESSEES
Schéma Directeur d'Aménagement Urbain (SDAU) Eléments constitutifs: • Documents graphiques (cartes d'utilisation des sols, plan de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine historique, ...) • Rapport justifiant la partie d'aménagement et indiquant les phases d'exécution des dispositions prévues (zonage, aménagement et développement) Art. 5	• Loi no. 12-90 relative à l'urbanisme (Dahir no. 1-92-31 du 15 hija 1412 / 17 juin 1992) • Décret d'application de la loi no. 12-90 relative à l'urbanisme (Décret no. 2-92-832 du 27 rebia II 1414 / 14 octobre 1993) • Dahir portant loi instituant les Agences urbaines (Loi no. 1-93-51 du 22 rebia I 1414/10 septembre 1993)	Territoire: • Une ou plusieurs communes (étude globale) -- s'applique à tout territoire dont le développement doit faire l'objet d'une étude globale par l'interdépendance sur les plans économique, commercial et social des différentes composantes dudit territoire Art. 2, Loi no. 12-90 • Limites des périmètres des centres délimites de leur zone périphérique ainsi que les limites des groupements d'urbanisme Art. 1, Loi no. 12-90 • Agglomérations urbaines Wilayas Provinces Préfectures Art. 9, Loi no. 12-90 Durée: • Ne peut excéder 25 ans Art. 3, Loi no. 12-90	• Organisation générale du développement urbain du territoire auquel il s'applique Art. 2, Loi no. 12-90 • Détermine les zones nouvelles d'urbanisation • Fixe la destination générale des sols en déterminant la localisation des diverses zones Art. 4, Loi no. 12-90 • Détermine les secteurs à restructurer / rénover • Définit les principes d'assainissement • Définit les principes d'organisation des transports • Arrête la programmation de sa mise en œuvre Art. 4, Loi no. 12-90 • Condition préalable à tout projet de lotissement, de groupe d'habitation ou de construction Art. 10, Loi no. 12-90	• Etabli par l'Administration [MATEUH – Agences urbaines] avec la participation des collectivités locales Art. 6, Loi no. 12-90; Art. 3, loi no. 1-93-51 • Approuvé par l'Administration après examen par les conseils communaux (propositions à formuler dans un délai de 3 mois) Art. 7, Loi no. 12-90 • L'Autorité Gouvernementale chargée de l'urbanisme [MATEUH – Agences urbaines] établit le projet de SDAU avec la participation des communes concernées Art. 3, Loi no. 12-90; Art. 3, loi no. 1-93-51 • Un Comité Central guide l'élaboration du SDAU Art. 4, Loi no. 12-90 • L'Autorité soumet le projet de SDAU, tel qu'arrêté par le Comité Central, à l'avis d'un Comité Local Art. 5, Loi no. 12-90 • L'Autorité soumet le projet de SDAU à l'examen des Conseils Communaux Art. 7, Loi no. 12-90 • Le SDAU est approuvé par décret sur proposition de l'Autorité après avis des ministères de l'intérieur, finances, travaux publics et agriculture Art. 8, Loi no. 12-90	• S'applique à l'Etat et aux personnes morales de droit privé Art. 9, Loi no. 12-90

Procédures d'élaboration et d'approbation des principaux documents d'urbanisme (suite)

DOCUMENT	LOI/DECRET	TERRITOIRE / DUREE	OBJET	ELABORATION / APPROBATION	PARTIES INTERESSEES
Plan d'Aménagement (PA) Eléments constitutifs du PA : • Document(s) graphique(s) • Règlement définissant les règles d'utilisation du sol, les servitudes, autres obligations ainsi que les règles de construction applicable à la zone concernée Art. 20, loi no. 12-90	• Loi no. 12-90 relative à l'urbanisme (Dahir no. 1-92-31 du 15 hija 1412 / 17 juin 1992) • Décret d'application de la loi no. 12-90 (Décret no. 2-92-832 du 27 rebia II 1414 / 14 octobre 1993) • Dahir portant loi No. 1-76-583 relatif à l'organisation communale (dahir du 5 chaoual 1396 / 1 octobre 1976) • Dahir portant loi instituant les Agences urbaines (Loi no. 1-93-51 du 22 rebia I 1414/10 septembre 1993)	• Tout ou partie d'une commune Art. 18 (a), loi no. 12-90 • Tout ou partie d'une ou plusieurs communes rurales à vocation spécifique (touristique, industrielle, minière, ...) tel que délimitée par l'Administration Art. 18 (b), loi no. 12-90	Le PA définit: • Affectation des zones suivant usage principal • Interdictions de construction • Limites de voirie • Limites des espaces verts publics • Limites des espaces sportifs • Emplacements réservés aux équipements publics ou collectifs • Quartiers, monuments, sites historiques ou archéologiques • Règles d'utilisation des sols • Règles applicables à la construction • Servitudes • Secteurs à restructurer ou à rénover • Zones d'aménagement de régime juridique particulier Art. 19, loi no. 12-90	• Le Président de la Commune édicte un arrêté de mise à l'étude du PA (arrêté valable 6 mois et renouvelable une fois pour durée égale) Art. 21-22, loi no. 12-90 • L'Administration [MATEUH + Agences urbaines] établit le projet de PA avec la participation des collectivités locales Art. 23, loi no. 12-90; Art. 3, loi no. 1-93-51 • L'Administration approuve le PA après examen par les conseils communaux / conseil de la communauté urbaine (propositions à formuler dans un délai de 2 mois) et enquête publique Art. 24-25, loi no. 12-90 • Le PA est modifiable dans les mêmes conditions prévues pour son établissement et approbation Art. 26, loi no. 12-90 • Le Département Chargé de l'Urbanisme [MATEUH + Agences urbaines] établit le projet de PA avec la participation des communes et la communauté urbaine Art. 19, décret no. 2-92-832; Art. 3, loi no. 1-93-51 • Le Département [MATEUH + Agences urbaines] soumet le projet de PA a l'avis d'une Commission Locale Art. 20, décret no. 2-92-832; Art. 3, loi no. 1-93-51 • L'Autorité Gouvernementale Chargée de l'Urbanisme [MATEUH + Agences urbaines] ou le Directeur de l'Agence Urbaine soumet le projet de PA a l'examen des conseils communaux et au conseil de la communauté urbaine Art. 22, décret no. 2-92-832; Art. 3, loi no. 1-93-51 • Le PA est approuvé par décret sur proposition de l'Autorité Art. 26, décret no. 2-92-832 • Président de la Commune représente la commune dans tous les actes de la vie civile et administrative Art. 39, dahir portant loi no. 1-76-583 • Conseil Communal examine les projets de PA et PD de la Commune Art. 30(5), dahir portant loi no. 1-76-583	• Constructeurs • Lotisseurs

Schéma de Procédure: Approbation des SDAU et des PA

Procédures d'élaboration et d'approbation des principaux documents d'urbanisme (suite)

DOCUMENT	LOI/DECRET	TERRITOIRE / DUREE	OBJET	ELABORATION / APPROBATION	PARTIES INTERESSEES
Plan de Zonage (PZ) Eléments constitutifs du PZ : • Document(s) graphique(s) • Règlement définissant les règles d'utilisation du sol Art. 14. loi no. 12-90	• Dahir no. 1-60-063 du 30 hija 1379 • Loi no. 12-90 relative à l'urbanisme (Dahir no. 1-92-31 du 15 hija 1412 / 17 juin 1992) • Loi no. 25-90 relative aux lotissements et morcellements (dahir no. 1-92-31 du 15 hija 1412 / 17 juin 1992) • Dahir portant loi instituant les Agences urbaines (Loi no. 1-93-51 du 22 rebia I 1414/10 septembre 1993) • Décret d'application de la loi no. 12-90 relative à l'urbanisme (Décret no. 2-92-832 du 27 rebia II 1414 / 14 octobre 1993)	• L'effet du PZ ne peut excéder 2 ans Art. 17. loi no. 12-90	• Permet prise de mesures conservatoires à la préparation du PA • Préserve les orientations du SDAU • Définit l'affectation des zones suivant usage • Délimite zones à construction interdite • Localise emplacements réservés aux équipements principaux et sociaux • Définit zones à sursis à statuer opposables Art 13. loi no. 12-90	• Le projet de PZ est établi par l'Administration [MATEUH + Agences urbaines] avec la participation des collectivités locales Art. 15. loi no. 12-90; Art. 3. loi no. 1-93-51 • L'Administration approuve le PZ après examen par les conseils communaux / conseils de la communauté urbaine (propositions à formuler dans un délai de 2 mois) Art. 16. loi no. 12-90 • Le Département Chargé de l'Urbanisme [MATEUH + Agences urbaines] établit le projet de PZ avec la participation des communes et la communauté urbaine Art. 12. décret no. 2-92-832; Art. 3. loi no. 1-93-51 • Le Département soumet le projet de PZ à l'avis d'une Commission Locale Art. 13. décret no. 2-92-832 • L'Autorité Gouvernementale Chargée de l'Urbanisme ou le Directeur de l'Agence Urbaine soumet le projet de PZ à l'examen des conseils communaux et au conseil de la communauté urbaine Art. 15. décret no. 2-92-832 • L'Autorité approuve par arrêté le PZ Art. 16. décret no. 2-92-832 • L'Autorité Gouvernementale Chargée de l'Urbanisme [MATEUH + Agences urbaines] délimite par arrêté les zones à vocation spécifique, après avis conforme du ministère de l'agriculture et l'autorité de tutelle Art. 17. décret no. 2-92-832; Art. 3. loi no. 1-93-51	• Lotisseurs: Lotissement doit satisfaire aux dispositions du PZ Art 6. loi no. 25-90

Procédures d'élaboration et d'approbation des principaux documents d'urbanisme (suite)

DOCUMENT	LOI/DECRET	TERRITOIRE / DUREE	OBJET	ELABORATION / APPROBATION	PARTIES INTERESSEES
Plan de Développement (PD)	• Dahir relatif au développement des agglomérations rurales (dahir No. 1.60.063 du 30 hija 1379 / 25 juin 1960) • Dahir portant loi no. 1-76-583 relatif à l'organisation communale (dahir du 5 chaoual 1396 / 1 octobre 1776) • Loi no. 25-90 relative aux lotissements et morcellements (dahir no. 1-92-31 du 15 hija 1412 / 17 juin 1992) • Dahir portant loi instituant les Agences urbaines (Loi no. 1-93-51 du 22 rebia I 1414/10 septembre 1993)	Territoire: • Agglomérations rurales, situées en dehors des périmètres définis à l'article premier du Dahir relatif à l'urbanisme (Dahir du 7 kaada 1371 / 30 juillet 1953) Art. 1, dahir no. 1.60.063 Durée: • Ne peut excéder 10 ans Art. 4, dahir no. 1.60.063	Définit les droits d'utilisation de sols ruraux en délimitant • Les zones réservées à l'habitat des agriculteurs • Les zones réservées à l'habitat de type non agricole, au commerce, à l'artisanat et à l'industrie • Les zones à construction interdite • Tracé des principales voies de circulation • Emplacements réservés aux places publiques, aux espaces libres et aux plantations • Emplacements réservés aux édifices et services publics ainsi qu'aux installations de la vie sociale (souk) Art. 4, dahir no. 1-60-063	• Ministères des travaux publics et de l'Agriculture étudient le PD • Après accord du Génie Rural, le Conseil Rural donne son avis sur le projet de PD • Projet de PD soumis à une enquête publique • Conseil Rural est consulté à la suite de l'enquête • Gouverneur homologue le PD par arrêté • Arrêté du Gouverneur est approuvé par le Ministre de l'Intérieur et publié au Bulletin Officiel Art. 3, dahir no. 1.60.063 • Le Projet de PD est préparé par l'Agence urbaine Art. 3, loi 1-93-51 • Conseil Communal examine les projets de PD de la Commune [et doit donner son avis dans un délai d'une (1) mois] Art. 30 (5), dahir portant loi no. 1-76-583	• Administrations et administrés des agglom mérations rurales • Lotisseurs : Lotissement doit satisfaire aux dispositions du PD Art. 6, loi no. 25-90
Arrêté d'Alignement (AA) Eléments constitutifs : • Plan indiquant les limites de la voirie Art. 32 • Visa prévu par la réglementation en vigueur Art. 33, loi no. 12-90	• Loi no. 12-90 relative à l'urbanisme (dahir No. 1-92-31 du 15 hija 1412 / 17 juin 1992) • Décret d'application de la loi no. 12-90 (décret no. 2-92-832 du 27 rebia II 1414 / 14 octobre 1993)	L'Effet de l'Arrêté ne peut excéder 10 ans (2 ans pour arrêté emportant cessibilité) Art. 34, loi no. 12-90	• Création des voies communales, places et parkings publics communaux, et modification de leur tracé ou largeur ou leur suppression totale ou partielle • Acte de cessibilité des terrains Art. 32, loi no. 12-90 • Aucune autorisation de construire n'est accordée sure terrains frappés d'alignement et de cessibilité Art. 33, loi no. 12-90	• Président des Communes après délibération desdits Conseils et après avis conforme de l'Administration Art. 32-33, loi no. 12-90 • l'Arrêté est modifiable dans les mêmes conditions prévues pour son établissement Art 36, loi no. 12-90 • Arrêté d'alignement et Arrêté d'alignement emportant cessibilité sont pris après avis conforme de l'autorité gouvernementale chargée de l'urbanisme Art. 28, décret no. 2-92-832	

Attributions de diverses institutions administratives en matière d'aménagement

Institution	Attributions
Premier Ministre (Dahir du 1 juillet 1914 relatif au domaine public de l'Etat) (Dahir portant loi relative à l'organisation communale, loi no. 1-76-583 du 5 chaoual 1396 / 30 septembre 1976)	• Le déclassement des terrains du domaine public au domaine privé de l'Etat est prononcé par décret du Premier Ministre sur proposition du Ministre des Travaux Publics, lorsque les terrains concernés sont reconnus sans utilité pour les besoins publics Dahir relatif au domaine public de l'Etat • Dissout le conseil communal par décret motivé en conseil des ministres et publié au Bulletin officiel Art. 10, loi no. 1-76-583 • Approuve la vente des terrains domaniaux Source : Rapport du « Parcours de l'Investisseur au Maroc : Phase I »
Ministère des Finances, Direction des Domaines	• Gère les terrains constituant le domaine privé de l'Etat
Ministère de l'Intérieur (Dahir portant loi relative à l'organisation communale, loi no. 1-76-583 du 5 chaoual 1396 / 30 septembre 1976) (Loi no. 25-90 relative aux lotissements d'habitations et morcellements)	• Suspend le conseil communal par arrêté publié au Bulletin officiel (la durée de la suspension ne peut excéder trois mois) Art. 10, loi no. 1-76-583 • Nomme par arrêté une délégation spéciale pour remplir les fonctions du conseil communal en cas de suspension ou de dissolution dudit conseil • Approuve le budget des communes [quant à la mise en œuvre des plans d'urbanisme], après visa du Ministère des Finances Art. 13, loi no. 1-76-583 • Déclare démissionnaire par arrêté motivé tout membre du conseil communal qui, sans motif reconnu légitime par le conseil, n'a pas déféré à trois convocations successives ou qui, sans excuse valable, a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les textes en vigueur Art. 24, loi no. 1-76-583 • Approuve les règlements de construction, de voirie et d'hygiène ; les formes de gestion communale ; et la gestion du domaine communal • Approuve les délibérations de Conseil communal Art. 31, loi no. 1-76-583 • Peut provoquer un nouvel examen par le conseil communal d'une question dont celui-ci a déjà délibéré s'il ne lui paraît pas possible d'approuver la délibération prise Art. 32, loi no. 1-76-583 • Approuve toutes délibérations du conseil communal qui ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvés par l'autorité administrative supérieure Art. 34, loi no. 1-76-583 • Déclare par arrêté la nullité de plein droit les délibérations du conseil communal portant sur un objet étranger aux délibérations du conseil ou prises en violation de la législation ou de la réglementation en vigueur Art. 35, loi no. 1-76-583 • Prononce par arrêté l'annulation la délibération du conseil communal a laquelle a pris part un conseiller communal intéressé soit à titre personnel, soit comme mandataire, à l'affaire qui a fait l'objet de la délibération Art. 36, loi no. 1-76-583 • Doit « viser » les Arrêtés du Président du Conseil communal pour qu'ils deviennent exécutoires Arts. 44 et 51, loi no. 1-76-583 • Délivre le permis de lotir dans le cas ou l'immeuble intéressé est situe dans deux ou plusieurs communes Art. 3, loi no. 25-90
Agence Foncière Nationale Directives Royales du 14 juillet 1982 Circulaire no. 338/C du 26 août 1982	• Banque de données foncières des Domaines de l'Etat, des collectivités locales et ethniques ainsi que des habous • Conserver et diffuser les informations techniques et juridiques relatives aux terrains non-bâtis appartenant à l'état, aux habous public, aux Guiches et aux collectivités ethniques et locales, situés à l'intérieur des périmètres urbains et péri-urbains • Intervenir, avec le MATEUH, dans l'établissement des plans d'orientation des centres urbains

Attributions de diverses institutions administratives en matière d'aménagement

Institution	Attributions
Comité Interministériel Pour l'Aménagement du Territoire (CIAT) (Décret royal no. 938-68 du 11 joumada I 1388 / 6 août 1968 portant création du comité interministériel pour l'aménagement du territoire, tel que modifié par Décret no. 2-80-814 du 9 joumada I 1401 / 6 mars 1982)	• Déterminer les actions et moyens pour mettre en oeuvre la technique de développement dénommée aménagement du territoire • Assurer une coordination efficace entre les différents départements en ce qui concerne l'information et l'exécution des projets • Promouvoir et coordonner toutes études visant à l'aménagement du territoire Art. 1. décret royal no. 938-68
Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Environnement, de l'Urbanisme et de l'Habitat [en remplacement du Ministère de l'Intérieure, Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Architecture et de l'Aménagement du Territoire (DGUAAT) depuis 1998 (Arrêté du Ministre de l'Intérieur du 24 chaabane 1413 / 16 février 1993)]	• Services centraux comprennent: La Direction Générale de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme [remplacement de la DGUAAT du Ministère de l'Intérieur en 1998], le Secrétariat d'Etat à l'Environnement, et le Secrétariat d'Etat à l'Habitat Attributions du DGUAAT : • Mettre en œuvre la politique en matière d'aménagement et d'urbanisme • Assurer le suivi des études et des documents d'urbanisme et de planification urbaine • Mettre en œuvre le processus d'approbation et d'homologation des PA et PD • Rôle d'animation, communication et de formation • Coordination du suivi des dossiers • Superviser la direction administrative des établissements de formation (l'INAU, l'ENA..) • Actualisation des textes existants et l'initiation de nouvelles lois - réunir toutes les informations nécessaires, procéder aux études et proposer toutes mesures et actions à entreprendre en vue d'aider à la définition de la stratégie régionale de développement, en assurer le suivi et en évaluer les résultats - participer à l'élaboration des différents documents et études au niveau régional tels que les schémas de développement et aménagement régional et les schémas d'armature rurale - établir ou participer à l'élaboration des documents d'urbanisme tels que les schémas directeurs aménagement urbain, les plans de zonage et les plans aménagement - inciter et contribuer à la mise en œuvre et a l'actualisation des documents d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'architecture - veiller à la mise en œuvre des documents techniques tels que le schéma national aménagement du territoire, le schéma de développement et aménagement régional, les schémas directeurs d'aménagement urbain, les plans de zonage et les plans aménagement - programmer et élaborer les études découlant des documents susvisés ainsi que toutes études visant l'affirmation du cachet architectural régional et local et la sauvegarde du patrimoine architectural national - procéder à toute enquête lui permettant de mener à bien sa mission en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'architecture - attirer l'attention des autorités compétentes sur les irrégularités constatées en matière d'urbanisme et d'architecture afin que les mesures nécessaires soient prises - veiller au respect de la qualité architecturale au niveau des documents d'urbanisme et des projets d'équipement urbain, par la recherche, l'expérimentation de modèles et la mise au point des normes - contribuer à la sauvegarde, la réhabilitation, la restauration ou la rénovation de modèles et la mise au point de normes - établir ou participer à l'établissement des règles de construction a caractère régional - instruire toute requête dont elle est saisie - établir des bilans périodiques des actions menées et des rapports spécifiques sur l'état de l'urbanisation et d'aménagement du territoire - assurer une assistance technique aux collectivités locales dans l'instruction des demandes en autorisations de lotir et de construire d'une certaine importance et à l'occasion de l'examen des projets des documents d'urbanisme - animer, susciter et coordonner les actions en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'architecture - assurer la concertation des actions des divers intervenants dans les domaines de l'urbanisme, de l'architecture et d'aménagement du territoire - suivre l'application des textes législatifs et réglementaires en vigueur en matière aménagement du territoire, d'urbanisme et d'architecture

Attributions de diverses institutions administratives en matière d'aménagement

Institution	Attributions
Agence Urbaine (Dahir portant loi instituant les Agences urbaines (Loi no. 1-93-51 du 22 rebia I 1414 /10 septembre 1993) (Décret pris pour l'application du dahir portant loi no. 1-93-51 du 22 rebia I 1414 / 10 septembre 1993 instituant les agences urbaines (Décret no. 2-93-67 du 27 rebia II 1414 / 21 septembre 1993)	• Dualité d'organisation interne (structures en deux départements : gestion urbaine et études et conseils). • Gère, contrôle et assure le suivi des dossiers d'autorisation de construire et de lotir • Contrôle de conformité des autorisations de construire et de lotir • Conseil aux acteurs publics et privés • Conception des documents d'urbanisme • l'Aménagement foncier et la promotion immobilière • La maitrise d'ouvrages délégués • Dans les limites territoriales de son ressort, l'agence urbaine est chargée de : - réaliser les études nécessaires à l'établissement des schémas directeurs d'aménagement urbain et de suivre l'exécution des orientations qui y sont définies - programmer les projets d'aménagement inhérents à la réalisation des projets des schémas directeurs - préparer les projets de documents d'urbanisme réglementaires, les plans de zonage, les plans d'aménagement et les plans de développement - donner un avis conforme dans un délai maximum d'un mois sur tous projets de lotissements, groupes d'habitations, morcellements et constructions, qui doivent lui être transmis, à cet effet, par les autorités compétentes - contrôler la conformité des lotissements, morcellements, groupes d'habitations et constructions en cours de réalisation avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur et avec les autorisations de lotir, de créer des groupes d'habitations et constructions en cours de réalisation avec les dispositions de lotir, de morceler, de créer des groupes d'habitations ou de construire accordées - réaliser les études de projets d'aménagement de secteurs particuliers et tous projets de travaux édilitaires ou d'aménagement pour le compte de collectivités locales ou pour toute autre personne publique ou en faire la demande lorsque le projet est d'utilité publique - promouvoir et réaliser des opérations de réhabilitation urbaine, de promotion immobilière et de restructuration de quartiers dépourvus d'infrastructure et, à cette fin, réaliser les études et acquérir les terrains nécessaires a ces opérations - prendre des participations dans toute entreprise dont l'activité correspond aux objectifs et aux missions qui lui sont assignés - promouvoir avec l'assistance des corps élus concernés la constitution et développement des groupements de propriétaires en mettant à leur disposition les cadres nécessaires en vue de faciliter la mise en œuvre des documents d'urbanisme et notamment susciter la création d'associations, en application de la législation en vigueur en la matière et veiller aux opérations menées par lesdites associations en coordination avec les conseils communaux - fournir son assistance technique aux collectivités locales en matière d'urbanisme et d'aménagement ainsi qu'aux opérateurs publics et privés qui en feraient la demande dans leur action d'aménagement - collecter et diffuser toutes informations relatives au développement urbanistique des préfectures et/ou provinces situées dans le ressort territorial de l'agence Art. 3, loi no. 1-93-51 • Le conseil d'administration de l'agence comprend, outre les représentants de l'Etat dont la liste est fixée par décret : - le ou les présidents des assemblées préfectorales et/ou provinciales - les présidents des conseils des communes urbaines - les représentants des conseils des communes rurales à raison d'un représentant pour dix communes rurales - les présidents des chambres professionnelles Art. 5, loi no. 1-93-51 • Pour les acquisitions des biens immeubles nécessaires à l'établissement de ses activités, l'agence urbaine exerce, par délégation, les puissances publiques conformément à l'article 3 de la loi no. 7-81 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique Art. 12, loi no. 1-93-51 • La tutelle des agences urbaines est assurée par l'autorité gouvernementale chargée d'urbanisme, sous réserve des pouvoirs dévolus au ministre des finances par les lois et règlements Art. 1, décret no. 2-93-67

Attributions de diverses institutions administratives en matière d'aménagement

Institution	Attributions
Agence Urbaine de Casablanca (Dahir portant loi relative à l'Agence urbaine de Casablanca (Loi no. 1-84-188 du 13 moharrem 1405 / 9 octobre 1984 Circulaire du Ministre de l'Intérieur no. 126/CAB du 28 juin 1985)	• Faire des études et servir d'observatoire du développement de l'agglomération. • Contrôler les opérations et veiller au respect de la réglementation en vigueur. • Statuer sur l'autorisation ou le refus de permis de construire et transmettre sa décision à la commune Art. 28. Circulaire no. 126
Inspections Régionales de l'Urbanisme et de l'Architecture	• Suivi des documents d'urbanisme • Contrôle des autorisations de lotir des grandes opérations • Conseil aux communes et aux divisions provinciales et préfectorales de l'urbanisme et de l'architecture
Divisions Provinciales et Préfectorales de l'Urbanisme et de l'Architecture	• Appui au processus de maîtrise de l'urbanisation et du contrôle de légalité des constructions • La gestion, l'autorisation et le contrôle de l'urbanisation au niveau du territoire provincial et préfectoral en relation avec les collectivités locales, et l'agence urbaine et/ou l'inspection régionale • Suivi des documents en relation avec le MATEUH
Commission Technique Provincial (CTP) (Circulaire du Ministre de l'Intérieur no. 503 DUA/DU/2 du 24 mars 1986)	• La CTP est composée du Wali (Préfet ou Gouverneur) et de représentants de divers Ministères (dont l'Agriculture, l'Equipement et le MATEUH) et services (service d'urbanisme provincial, architecte préfectoral, etc.), ainsi que de l'Agence Urbaine, le cas échéant. • Donne son « avis » à la commune sur les demandes de permis d'aménagement (lotir, morcellement, construire) lorsque faites à l'extérieur d'une commune ou dans une zone sans documents d'urbanisme, ou encore si le projet revêt une importance économique stratégique ou pose un problème complexe.

Attributions de diverses institutions administratives en matière d'aménagement

Institution	Attributions
Collectivités Locales (Communes Urbaines et Rurales) (Dahir portant loi relative à l'organisation communale. loi no. 1-76-583 du 5 chaoual 1396 / 30 septembre 1976) (Constitution de 1992)	• La gestion. l'autorisation et le contrôle de l'urbanisation au niveau du territoire communal • L'octroi des autorisations de construire • L'octroi des autorisations de lotir pour lotissements de moins de 100 lots • Contrôle des infractions • Examen et Suivi des documents d'urbanisme • Initiation des opérations de lotissement et de construction. Le Conseil communal : • Gère les affaires de la commune Art. 1. loi no. 1-76-583 ; Art. 95. Constitution de 1992 • Régie par ses délibérations les affaires de la commune et. à cet effet. décide des mesures à prendre pour assurer à la collectivité locale son plein développement économique. social et culturel. Le conseil bénéficie du concours de l'Etat et des autres personnes publiques pour assurer sa mission. Le conseil exerce. notamment. les attributions suivantes : - vote le budget de la commune - définit le plan de développement économique et social de la commune - arrête les conditions de réalisation des actions de développement que la commune exécutera - décide de la création et de l'organisation des services publics communaux et de leur gestion - examine les projets de plans d'aménagement ou de développement de la commune Art. 30. loi no. 1-76-583 (extrait) • Ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvés par l'autorité administrative supérieure [le Ministre de l'Intérieur]. les délibérations du conseil communal sur les objets suivants: - budget communal - emprunts à constater. garanties à consentir - règlements généraux de voirie. de construction. de l'hygiène dans le cadre des lois et règlements en vigueur - acquisitions. aliénations. transactions ou échanges portant sur immeubles du domaine privé. actes de gestion du domaine public - baux dont la durée dépasse 10 ans - changement d'affectation de bâtiments communaux affectés à des services publics Art. 31. loi no. 1-76-583 (extrait)

Attributions de diverses institutions administratives en matière d'aménagement

Institution	Attributions
Président du Conseil Communal (Dahir portant loi relative à l'organisation communale, loi no. 1-76-583 du 5 chaoual 1396 / 30 septembre 1976) (Dahir portant promulgation de la loi no. 12-90 relative à l'urbanisme, dahir no. 1-92-31 du 15 hija 1412 / 17 juin 1992) (Loi no. 25-90 relative aux lotissements d'habitations et morcellements)	• Établit l'ordre du jour des sessions du conseil communal Art. 16, loi no. 1-76-583 • Exécute les délibérations du conseil communal, prend les mesures nécessaires à cet effet et en assure le contrôle Art. 37, loi no. 1-76-583 • Représente la commune dans tous les actes de la vie civile et administrative conformément à la législation et à la réglementation en vigueur Art. 39, loi no. 1-76-583 • Procède aux actes de location, de vente, d'acquisition, conclut les marchés de travaux, de fournitures et de prestation de services et accepte les dons et legs [assujettie au visa du Ministre de l'Intérieur] Art. 42 (3) et 51, loi no. 1-76-583 • Les pouvoirs reconnus aux pachas et caïds en matière de police administrative communale ainsi que les fonctions spéciales qui leurs sont attribuées par la législation et la réglementation en vigueur sont transférées aux présidents des conseils communaux • Les présidents des conseils communaux exercent sous le contrôle de l'administration supérieure, leurs pouvoirs de police, par voie d'arrêtés réglementaires et par des mesures individuelles : injonctions, défenses ou autorisations Art. 44, loi no. 1-76-583 • Après acceptation par l'administration chargée de l'urbanisme, autorise changement d'affectation de construction donnant lieu à la délivrance du permis de construire Art. 58, loi no. 12-90 • Fixe, par arrêtés, les règlements communaux de construction et les dispositions des règlements généraux de construction • Edicte par arrêté la mise à l'étude du plan d'aménagement Art. 21-22, loi no. 12-90 • Délivre le permis de construire Art. 41, loi no. 12-90 • Délivre le permis d'habiter Art. 55, loi no. 12-90 • Délivre le permis de lotir Art. 3, loi no. 25-90 • Délivre l'autorisation de morcellement Art. 59, loi no. 25-90 • Délivre le certificat attestant que la voirie et les réseaux divers sont en état Art. 29, loi no. 25-90
Communauté Urbaine de Casablanca	• Gère les affaires intéressant deux ou plusieurs communes urbaines de l'agglomération urbaine de Casablanca dans les domaines suivants entre autres : - signalisation et voirie - eau et électricité - assainissement, à l'exclusion des travaux de branchements particuliers au réseau - projet de plan d'aménagement Art. 58 et 59, loi no. 1-76-583 • Le président de la communauté urbaine de Casablanca exerce les attributions conférées aux présidents des conseils communaux par les lois et règlements [examen des projets de PA et de PD] avec certaines exceptions Art. 62, loi no. 1-76-583 • Les affaires de la communauté sont gérées par un conseil composé des présidents des communes urbaines de l'agglomération de Casablanca et de leurs adjoints Art. 64, loi no. 1-76-583
Communauté Urbaine de Rabat	• Les affaires intéressant deux ou plusieurs communes urbaines de l'agglomération urbaine de Rabat sont coordonnées et gérées par la Communauté Urbaine de Rabat [examen des projets de PA et de PD] Art. 66 bis, loi no. 1-76-583

Attributions de diverses institutions administratives en matière d'aménagement

Institution	Attributions
Gouverneur de la Province (Dahir portant loi relatif aux attributions du gouverneur, loi no. 1-75-168 du 25 safar 1397 / 15 février 1977) (Dahir portant statut particulier des administrateurs du Ministère de l'Intérieur, dahir no. 1-63-038 du 5 chaoual 1382 / 1 mars 1963) (Dahir portant loi relative à l'organisation communale, loi no. 1-76-583 du 5 chaoual 1396 / 30 septembre 1976)	• Représentant de Sa Majesté dans la préfecture ou province ou il exerce son commandement • Délégué du gouvernement de Sa Majesté dans la préfecture ou province où il exerce son commandement • Veille à l'application des dahirs, lois et règlements et à l'exécution des décisions et directives du gouvernement dans la préfecture ou la province • Prend, dans la limite de ses compétences conformément aux lois et règlements en vigueur, les mesures d'ordre réglementaire ou individuel • Chargé du maintien de l'ordre dans la préfecture ou province • Dirige, sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur, les activités des chefs de cercles et des chefs de circonscription urbaine et rurale (pacha et caïd) • Exécute les décisions des assemblées préfecturales et provinciales • Assure le contrôle des collectivités locales • Sous l'autorité des ministres compétents, coordonne les activités des services extérieurs des administrations de l'Etat Art. 1, 2, 3, 4 et 5, loi no. 1-75-168 et Art. 29. Dahir no. 1-63-038 • Contrôle l'activité générale des fonctionnaires de l'Etat Art. 29, dahir no. 1-63-038 • Exerce dans les communes urbaines, chefs-lieux de préfectures ou de provinces, les pouvoirs reconnus par la loi no. 1-76-583 Art. 68, loi no. 1-76-583 • Adresse au Ministre de l'Intérieure les démissions volontaires des membres du conseil communal Art. 24, loi no. 1-76-583 • Les délibérations du conseil communal sont exécutoires, sauf opposition du gouverneur dans les cas de nullité ou d'annulabilité … Dans ce cas, le gouverneur notifie par voie administrative son opposition motivé au président du conseil communal et transmet simultanément l'expédition de la délibération au Ministre de l'Intérieur Art. 33, loi no. 1-76-583
Pacha (Chef de Circonscription Urbaine) (Dahir portant loi relative à l'organisation communale, loi no. 1-76-583 du 5 chaoual 1396 / 30 septembre 1976)	• Exerce dans les communes urbaines (autres que chefs-lieux de préfectures ou de provinces) les pouvoirs reconnus par la loi no. 1-76-583 Art. 68, loi no. 1-76-583 • Dans les municipalités désignées par voie réglementaire, exerce les attributions dévolues au gouverneur Art. 10 bis, loi no. 1-76-583
Caïd (Chef de Circonscription Rurale) (Dahir portant loi relative à l'organisation communale, loi no. 1-76-583 du 5 chaoual 1396 / 30 septembre 1976)	• Exerce dans les communes rurales les pouvoirs reconnus par la loi no. 1-76-583 [pouvoirs dévolues du Gouverneur] Art. 68, loi no. 1-76-583

Attributions de diverses institutions administratives en matière d'aménagement

Institution	Attributions
Chef de Cercle (Dahir portant statut particulier des administrateurs du Ministère de l'Intérieur, dahir no. 1-63-038 du 5 chaoual 1382 / 1 mars 1963)	• Représentant du pouvoir exécutif dans son ressort territorial • Assure, sous la direction du gouverneur, l'exécution des lois et règlements, le maintien de l'ordre, la sécurité et la tranquillité publiques Art. 31, dahir no. 1-63-038
Architecte (Dahir portant promulgation de la loi no. 12-90 relative à l'urbanisme, dahir no. 1-92-31 du 15 hija 1412 / 17 juin 1992) (Loi no. 25-90 relative aux lotissements d'habitations et morcellements)	• Dans les communes urbaines, les centres délimités et zones périphériques, ainsi que dans les zones a vocation spécifique, le recours à un architecte exerçant à titre libéral et d'ingénieurs spécialisés est obligatoire pour : - toute construction nouvelle - toute modification apportée a une construction existante qui nécessite l'octroi du permis de construire - tous travaux de restauration de monuments Art. 50, loi no. 12-90 • Pour une opération de construction ou de modification de construction existante, l'architecte est obligatoirement chargé de : - la conception ou de la modification architecturale de l'œuvre - l'établissement de tous documents architecturaux graphiques - veiller à la conformité des études techniques réalisées par les ingénieurs spécialisés - suivre l'exécution des travaux de construction et en contrôler leur conformité avec les plans architecturaux et les indications de l'autorisation de construire et ce, jusqu'à la délivrance du permis d'habiter ou du certificat de conformité Art. 53, loi no. 12-90 • Le recours a un architecte exerçant à titre libéral et régulièrement inscrit à l'ordre est obligatoire pour : - la conception urbanistique du projet de lotissement - l'établissement des documents relevant de la conception architecturale, à fournir à l'autorité compétente pour obtenir l'autorisation de lotir Art. 13, loi no. 25-90
Ingénieur Spécialisé (Dahir portant promulgation de la loi no. 12-90 relative à l'urbanisme, dahir no. 1-92-31 du 15 hija 1412 / 17 juin 1992) (Loi no. 25-90 relative aux lotissements d'habitations et morcellements)	• Pour une opération de construction ou de modification de construction existante, les ingénieurs spécialisés sont obligatoirement chargés de : - l'étude et l'établissement des documents techniques nécessaires relatifs à la conception de la construction - suivre la réalisation des travaux se rapportant aux études techniques effectuées par eux Art. 53, loi no. 12-90 • Le recours a des ingénieurs spécialisés est obligatoire pour l'établissement des documents techniques (plans et études) afférents à la réalisation de la voirie, de l'assainissement, des réseaux d'eau et d'électricité Art. 15, loi No 25-90
Géomètre (Loi no. 25-90 relative aux lotissements d'habitations et morcellements)	• Le recours à un géomètre est obligatoire pour l'établissement du plan topographique sur la base duquel l'architecte commencera le projet de lotissement Art. 14, loi no. 25-90 • Le plan topographique doit être établi et signé par un géomètre agrée conformément à la réglementation fixant les conditions d'agrément et de contrôle des géomètres privés et des sociétés exécutant des travaux topographiques pour le compte des administrations publiques et de certaines personnes Art. 16, loi no. 25-90

1.1.4 Formalités d'accès aux terrains

Tel que signalé dans le Rapport de la Phase I, l'absence relative de terrains privés assujettit le promoteur à une série de formalités d'acquisition de terrains Etatiques qui viennent s'ajouter aux formalités d'aménagement du site (qui seront étudiés plus bas dans le rapport) pour créer un goulot d'étranglement relativement dissuasif à l'investissement. En effet, près de la moitié des formalités administratives du « Parcours de l'investisseur » ont trait à l'accès au terrain et au développement du site.

1.2 AMENAGEMENT DES SITES

Afin de pouvoir aménager un site au Maroc, il faut, comme ailleurs, obtenir un Permis de lotir, dans le cas de lots non-développés, ainsi qu'un Permis de construire (dans tous les cas). Il faut par ailleurs parfois obtenir un Permis de morcellement ou un Arrêté de voirie et, encore une fois dans tous les cas, un Certificat de conformité. L'instruction de ces demandes se fait en fonction de documents d'urbanisme, qui sont, au Maroc, définis dans des textes réglementaires.

1.2.1 Autorisations d'aménagement

Afin d'obtenir les permis de lotir et de construire, il faut adresser une demande à la Commission communale d'autorisation des permis de lotir et de construire, présidée par le Président du Conseil communal. Les pouvoirs de signature quant aux permis de lotir et de construire appartiennent aux présidents des Conseils communaux.

Après avoir reçu la demande de permis, le président de la commune la fait ensuite suivre à la Commission d'octroi des permis de lotir et de construire de l'Agence urbaine (s'il y en a pour le territoire concerné), composée de représentants de l'agence urbaine elle-même, des sapeurs-pompiers, des régies de l'eau, de l'électricité et des PTT, de la Conservation Foncière (Ministère de l'Agriculture), du Ministère des Travaux Publics, de la Protection Civile, de la Délégation de l'Industrie (le cas échéant), de l'Architecte Communal, de l'Architecte Préfectoral (le cas échéant) et de l'Ingénieur en Fonction communal. Cette commission étudiera le dossier, décidera en principe à l'unanimité et délivrera ensuite à la commune un « avis de conformité », le cas échéant[19].

Si la demande est faite à l'extérieur d'une commune ou dans une zone sans documents d'urbanisme, ou encore si le projet revêt une importance économique stratégique ou pose un problème complexe, l'instruction de la demande relève de la Commission Technique Provinciale (CTP)[20]. Par ce qu'elle n'est créée que par Circulaire, elle ne donne également qu'un « avis » (informel et inopposable). En effet, sauf dans le cas de Rabat-Hassan et de Casablanca, la législation ne prévoient aucun rôle pour les Wilayas.

La Circulaire 254, adoptée en février 1999, vise à assouplir les formalités d'obtention du permis de construire par l'institution d'une procédure optionnelle de « pré-instruction ». L'investisseur peut, en vertu de cette circulaire, directement saisir une nouvelle commission locale, sise à l'agence urbaine, avant de déposer sa demande de permis de

[19] *Décret d'application de la loi no. 12-90*, Articles 32ss.

[20] Il y a 50 « Wilayas » (Provinces, Gouvernorats ou Préfectures) au Maroc. Cette entité administrative est composée de plusieurs communes et/ou communautés urbaines.

- Statuer sur les demandes de permis de lotir, de morcellement et de construire des projets hôteliers
- Statuer sur les demandes d'avantages liées aux investissements touristiques [depuis dèvenues automatiques en vertu de la Charte de l'investissement]
- Effectuer le classement technique des projets hôteliers

Ensuite, la commission interministérielle « commission 4/180 »[25], qui est composée des représentants des Ministres de l'Agriculture, de l'Intérieur, des Finances et du Premier Ministre, statue sur toute demande d'acquisition, d'emploi ou de lotissement de terrains non-agricoles situés à l'extérieur du périmètre urbain ou de centres ruraux dotés de Plans de Développement. La Commission émet des appréciations et des propositions qui sont notifiées au demandeur sous forme de « décision » du Premier Ministre, s'il retient lesdites propositions.

Par ailleurs, la Commission CICATL[26], qui regroupe des représentants des Ministères du Tourisme, de l'Intérieur, de l'Urbanisme, des Travaux Publics, de la Direction des Domaines, des Eaux et Forêts, et de la Primature, dispose d'un droit de regard sur tout projet touristique sur le littoral. Elle examine tous les projets d'aménagement dans une zone de 5km de largeur du littoral et dans les communes littorales et doit donner un Accord de principe sur l'avant projet détaillé des promoteurs. Cette procédure n'exclue pas celles de la Commission 4/180 ou de la CTCPT.

[25] *Circulaire du Premier Ministre 4/180 du 15/5/75 relative à l'application de l'article premier du dahir portant loi 1.72.277 du 22 kaada 1392 (29 décembre 1972) relatif à l'attribution à des agriculteurs de terres non-agricoles ou à vocation agricole faisant partie du domaine privé de l'Etat*

[26] *Circulaire du Premier Ministre no. 2007 de juin 1964 relative au développement touristique littoral*

PREVIOUS PAGE BLANK

Demandes de permis et d'autorisations et documents y afférents

PERMIS OU AUTORISATION / PIECES /COUTS	TEXTES LEGISLATIFS	ZONE D'APPLICATION / DUREE DE VALIDITE	INSTRUCTION	OBJET / PARTIE INTERESSEE
Permis de Lotir (PL) Pièces à joindre à la fiche de demande d'autorisation de lotir: • Plan topographique (limites de la propriété, distances entre bornes, points, cotes courbes à niveau et plantations et constructions existantes) • Documents relatifs à la conception urbanistique (plan de conception urbanistique, prescriptions architecturales, dessins d'ouvrages et plan de situation) • Documents techniques afférents à la voirie et aux réseaux divers (plans de conception des infrastructures, profils des chaussées, égouts et toutes canalisations, profils des voies, largeurs de chaussées, positions de canalisations souterraines) • Cahier des charges (servitudes de toute nature, nombre et superficie des lots, volume des constructions, emplacements des établissements commerciaux et équipements publics et collectifs, la voirie dont l'aménagement incombe au lotisseur, la voirie dont l'aménagement incombe à la collectivité locale) • Certificat de la conservation de la propriété foncière attestant que le terrain est immatriculé ou est en cours d'immatriculation. • Plan délivré par la conservation de la propriété foncière précisant les limites de la propriété objet du lotissement Art. 4, loi no. 25-90 Art. 2, 3, 4, 5, et 6, décret no. 2-92-833 Ces documents doivent être déposés en sept exemplaires, toutefois il peut être exige un nombre supplémentaire qui ne puisse dépasser quatorze exemplaires Art. 7, décret no. 2-92-833 En cas de l'équipement du lotissement en tranches : • Programme d'échelonnement des travaux et leur estimation • Déclaration sur modalités de financement des tranches successives Art. 38, loi no. 25-90 • Demande d'autorisation • Fiche de renseignements • Certificat de propriété • Fiche statistique • Certificat professionnel • Contrat d'architecte • Plan d'exécution sur un plan coté • Plan foncier • Dossier technique (assainissement, voirie, électricité, eau potable, téléphone) • Plan d'ordonnancement de façades (facultatif) • Engagement du promoteur • Cahier de charges du lotissement Source : Ministère de l'Habitat (Etude sur l'aménagement des terrains) Coûts : 2,00 DHS/m² aménagé Source : CGEM	• Loi no. 25-90 relative aux lotissements d'habitations et morcellements (dahir no. 1-92-31 du 15 hija 1412 / 17 juin 1992) • Dahir portant loi instituant les Agences urbaines (Loi no. 1-93-51 du 22 rebia I 1414/10 septembre 1993) • Décret pris pour l'application de la loi no. 25-90 relative aux lotissements d'habitations et morcellements (Décret no. 2-92-833 du 25 rebia II 1414 / 12 octobre 1993) • Dahir relatif au développement des agglomérations rurales (Dahir no. 1-60-063 du 30 hija 1379 / 25 juin 1960)	• l'Autorisation de lotir est périmée si les travaux ne sont pas réalisés dans un délai de 3 mois Art 11, loi no. 25-90 • Application généralisé	• Le Président du Conseil Communal délivre le PL Art. 3, loi no. 25-90 • Le Ministre de l'Intérieur délivre le PL dans le cas ou l'immeuble intéresse est situe dans deux ou plusieurs communes Art 3, loi no. 25-90 • Tout projet de lotissement doit être soumis à l'avis des services extérieurs relevant de l'Autorité Gouverne-mentale chargée de l'urbanisme Art. 8, décret no. 2-92-833 • Avis conforme de l'Agence urbaine, dans un délai d'1 mois Art. 3, loi no. 1-93-51 • l'Autorité locale délivre le PL dans les agglomérations locales Art. 10 (b), dahir no. 1-60-063	Objet: • Autorise le lotissement d'un terrain Partie intéressée: • Tout lotisseur

Demandes de permis et d'autorisations et documents y afférents (suite)

PERMIS OU AUTORISATION / PIECES/ COUTS	TEXTES LEGISLATIFS	ZONE D'APPLICATION / DUREE DE VALIDITE	INSTRUCTION	OBJET / PARTIE INTERESSE
Permis de Construire (PC) Pièces à joindre à la fiche de demande d'autorisation de construire: • Titre de propriété du site • Plan du cadastre du site • Jeux de plans dont un visé par les sapeurs pompiers • Notice de sécurité • Bulletin de versement protection civile • Montage photos • Cahier de chantier • Certificat de position professionnelle • Contrat d'architecte • Identification pétitionnaire • Fiche statistique • Fiche de renseignements • Engagement propriétaire • Relevé topographique • Copies du plan de lotissement • Copies du plan de construction • Copie de convention • Identité de la société (statuts) • Note de présentation de la société • Demande d'approbation Sources : Rapport Phase I ; Architecte agrée • L'avis des services préfectoraux ou provinciaux de l'Autorité Gouvernementale chargée des travaux publics. Art. 32, loi no. 12-90 Coût: 2.00 DHS/m2 couvert Source: CGEM	• Loi no. 12-90 relative à l'urbanisme (dahir no. 1-92-31 du 15 hija 1412 / 17 juin 1992) • Décret d'application de la loi no. 12-90 (décret no. 2-92-832 du 27 rebia II 1414 / 14 octobre 1993) • Dahir portant loi no. 1-76-583 relative à l'organisation communale (dahir du 5 chaoual 1396 / septembre 1976) • Dahir portant loi instituant les Agences urbaines (Loi no. 1-93-51 du 22 rebia I 1414/10 septembre 1993) • Loi no. 25-90 relative aux lotissements d'habitations et morcellements • Dahir relatif au développement des agglomérations rurales (Dahir no. 1-60-063 du 30 hija 1379 / 25 juin 1960)	• Dans les périmètres des communes • Zones à vocation spécifique • Agglomérations rurales • Lotissements, morcellements et groupes d'habitations • Modifications aux constructions existantes Art 40, loi no. 12-90 • Dans les communes urbaines pour tout immeuble à logement ou à usage commercial ou industriel Art. 44, loi no. 12-90 • Tout lotissement Art. 43, loi no. 25-90	• Président du Conseil Communal délivre le PC (dans le cas d'une commune urbaine, en coordination avec le Président du Conseil de la Commune Urbaine) Art. 41, loi no. 12-90 • Le PC est délivré lorsque la construction projetée satisfait les dispositions du PZ et PA Art. 43, loi no. 12-90 • Avis conforme de l'Agence urbaine, dans un délai d'1 mois Art. 3, loi no. 1-93-51 Exceptions: • Gouverneur de la Préfecture de Rabat dans la commune de Rabat Hassan Art. 85, loi no. 12-90 Art. 67, loi no. 1-76-583 • Pacha dans le cas de la commune urbaine du Mechouar de Casablanca Art. 85, loi no. 12-90 Art. 67bis, dahir portant loi no. 1-76-583 • Le Président du Conseil Communal exécute les délibérations du Conseil, suite à leur approbation par l'autorité Administrative, portant sur les règlements généraux de voirie, de construction et d'hygiène Art 31 (7), dahir portant loi no. 1-76-583 Art. 31, loi no. 1-76-583 • Toute demande de PC doit être soumise à l'avis des services extérieurs de l'Autorité Gouvernementale chargée de l'urbanisme (agences urbaines) Art. 32, décret no. 2-92-832 • l'Autorité locale délivre le PC dans les agglomérations locales Art. 7, dahir no. 1-60-063	Objet: • Autorise la construction d'immeubles Art. 43, loi no. 25-90 Art. 7, Dahir no. 1.60.063 Partie intéressée: • Tout constructeur

Demandes de permis et d'autorisations et documents y afférents (suite)

PERMIS OU AUTORISATION / PIECES / COUTS	TEXTES LEGISLATIFS	ZONE D'APPLICATION / DUREE DE VALIDITE	INSTRUCTION	OBJET / PARTIE INTERESSE
Autorisation de Morcellement (AM) • Plan de situation de la parcelle concernée • Certificat de la conservation de la propriété foncière • Plan de masse • Plan du projet de morcellement Art. 58. loi no. 25-90 Art. 21 décret no. 2-92-833 • Déposer en autant d'exemplaires que de membres de la Commission d'instruction Circulaire no. 196	• Décret d'application de la loi no. 25-90 (décret no. 2-92-833 du 25 rebia II 1414 / 12 octobre 1993) • Dahir portant loi instituant les Agences urbaines (Loi no. 1-93-51 du 22 rebia I 1414/10 septembre 1993) • Loi no. 25-90 relative aux lotissements d'habitations et morcellements • Circulaire no. 196 CAB du 17 août 1987 du Ministère de l'Intérieur	• Toute partie du territoire couverte par un document d'urbanisme Art. 58. loi no. 25-90 Exception: • Lotissement à réaliser dans les agglomérations rurales dotées d'un plan de développement en application du Dahir no. 1-60-063 du 30 hija 1379 / 25 juin 1960 relatif au développement des agglomérations rurales	• Le Président du Conseil Communal délivre l'AM après avis de l'Administration Art. 59. loi no. 25-90 Art. 13. décret No. 2-92-833 • Avis conforme de l'Agence urbaine. dans un délai d'1 mois Art. 3. loi no. 1-93-51 Exceptions: • Gouverneur de la Préfecture de Rabat dans la commune de Rabat Hassan Art. 74. loi no. 25-90 Art. 67. loi no. 1-76-583 • Pacha dans le cas de la commune urbaine du Mechouar de Casablanca Art. 74. loi no. 25-90 Art. 67bis. dahir portant loi no. 1-76-583	Objet: • Autorise le morcellement d'un lot Partie intéressée: • Toute vente ou partage pour la division d'une propriété foncière en deux ou plusieurs lots Art. 58. Loi No. 25-90
Avis de conformité environnementale Pièces : Aucune –Inspection Coûts : • 1ère Classe : 5 DHS/m² • 2ème Classe : 4 DHS/m² • 3ème Classe : 3 DHS/m²	• Dahir portant réglementation des établissements insalubres. incommodes ou dangereux (3 chaoual 1332 – 25 août 1914) • Arrêté Viziriel du 13 octobre 1933 portant classement des établissements insalubres. incommodes ou dangereux	• Etablissements classés tels que définies dans la législation	• 1ère Classe : Ministre des Travaux Publics • 2ème Classe : Autorités locales sur avis de l'Autorité municipale de contrôle • 3ème Classe : l'Autorité municipale de contrôle	• Etablissements classés tels que définies dans la législation

Demandes de permis et d'autorisations et documents y afférents (suite)

PERMIS OU AUTORISATION / PIECES / COUTS	TEXTES LEGISLATIFS	ZONE D'APPLICATION / DUREE DE VALIDITE	INSTRUCTION	OBJET / PARTIE INTERESSE
Permis d'Habiter (PH) /Certificat de Conformité (CC) Pièces à joindre à la fiche de demande de Permis / Certificat: Aucune : Inspection	• Loi no. 12-90 Relative à l'urbanisme (dahir no. 1-92-31 du 15 hija 1412 / 17 juin 1992) • Dahir portant loi instituant les Agences urbaines (Loi no. 1-93-51 du 22 rebia I 1414/10 septembre 1993)	• Application généralisé	• Le Président du Conseil Communal délivre le PH Art. 55. loi no. 12-90	Objet: • Condition préalable à l'utilisation de la construction une fois les travaux achevés Art. 55. loi no. 12-90 Partie intéressée: • Tout propriétaire utilisateur de construction une fois travaux achevés Art. 55. loi no. 12-90
Autorisation du local Pièces : • Statuts • PV de l'AG pour une SA • Demande écrite Source : El Gadi		• Tout local commercial	• Préfecture	• Tout commerçant
Autorisation d'implantation Pièces : • Statuts • Preuve d'immatriculation au RCC • Publicités légales Source : El Gadi		• Zones industrielles Etatiques	• Préfecture • CDG • ODI	• Tout investisseur intéressé

Schéma de Procédure: Obtention des permis d'aménagement (Schéma détaillé)

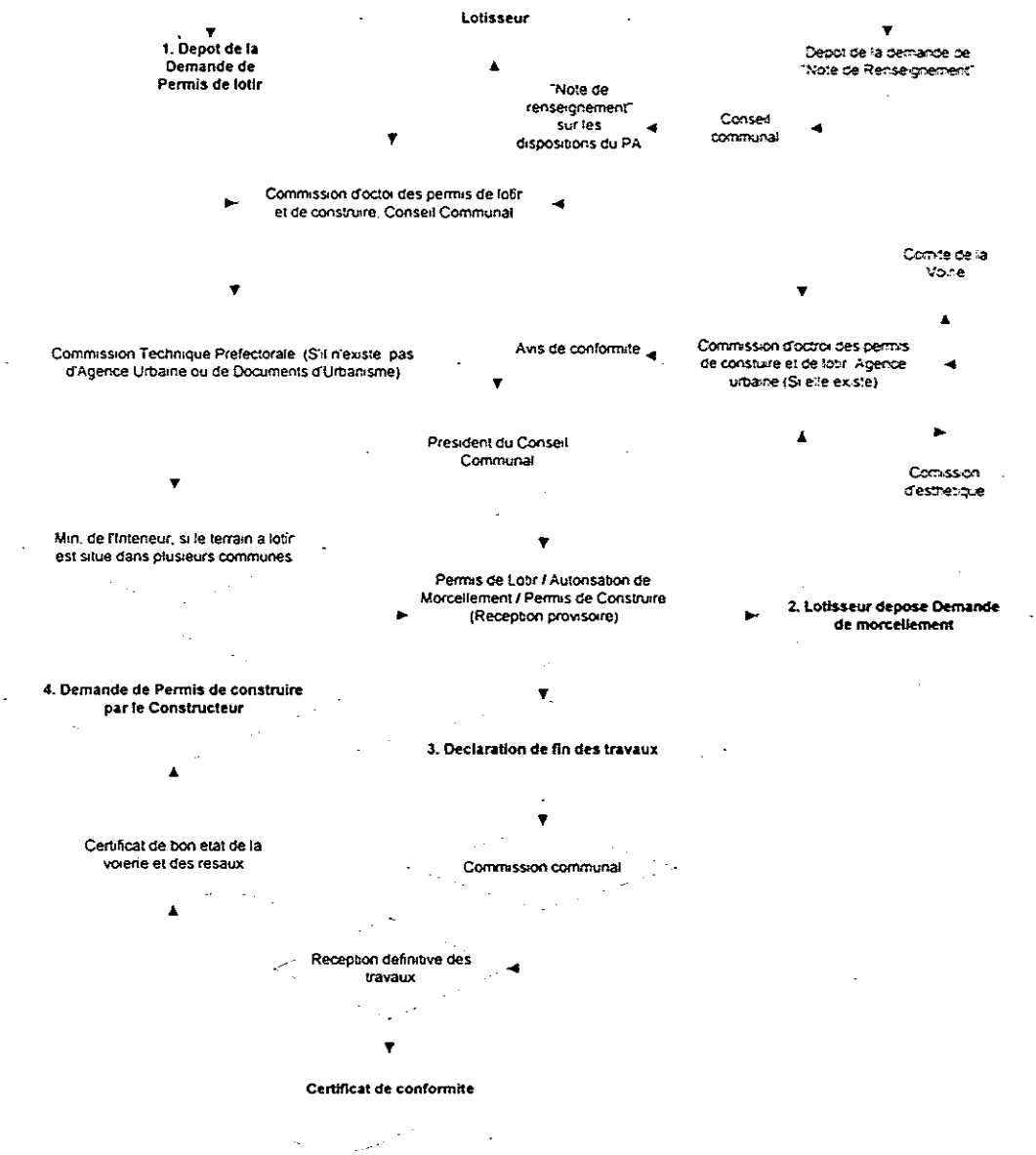
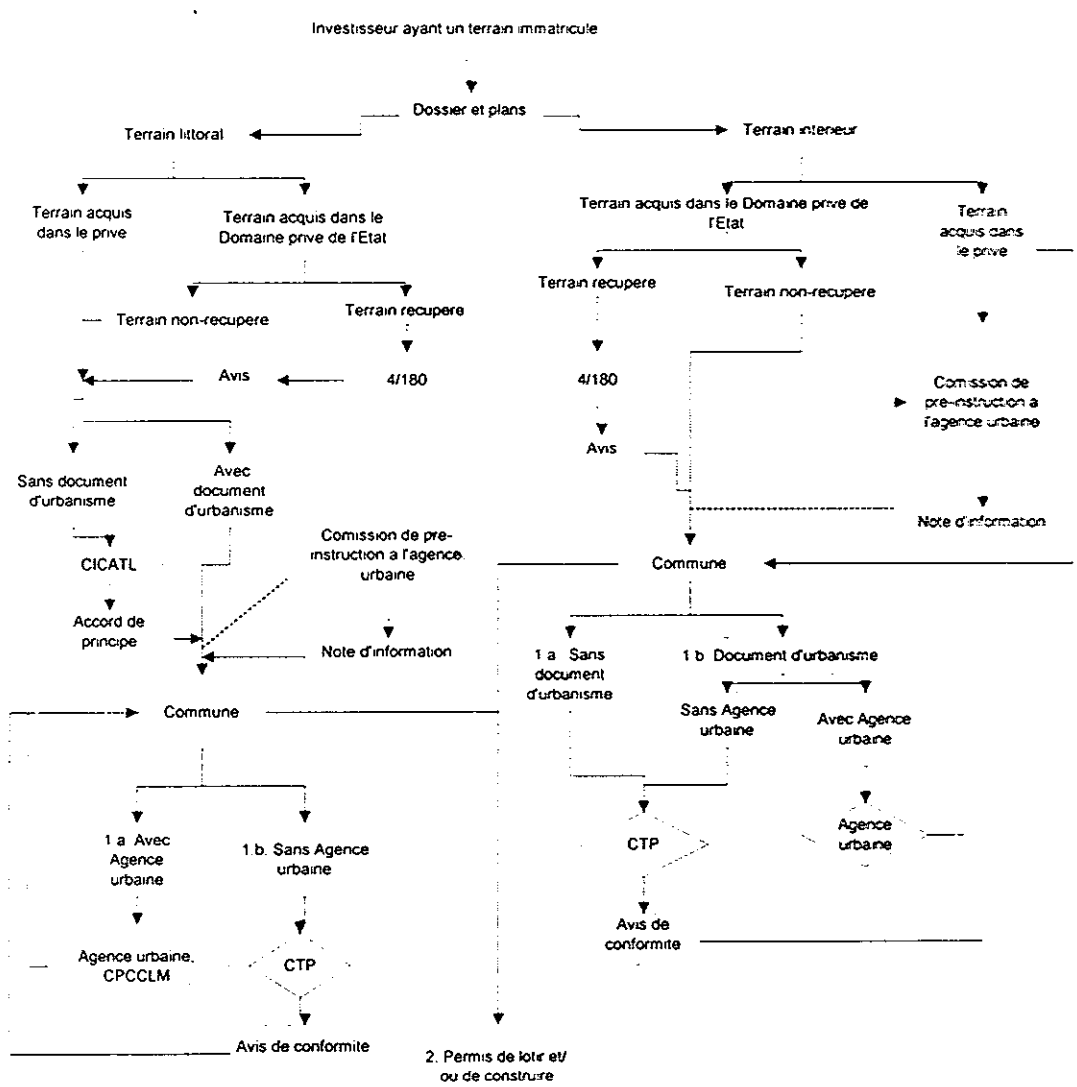


Schéma de Procédure: Obtention des permis d'aménagement des terrains spéciaux (Schéma non-détaillé)



1.3 ANALYSE

Les contraintes réglementaires affectent l'opération et les prix du marché foncier, contribuent à la réduction de son efficience et ont des impacts négatifs en matière de l'équité de la distribution des terrains. Elles ont également des conséquences néfastes sur l'investissement.[27] Parmi les facteurs qui affectent l'opération des marchés fonciers sont celles relatives à la sécurité des titres, les lois de zonage, les restrictions sur l'emploi des terrains, les subventions, l'information foncière, le marché hypothécaire, la spéculation et la taxation foncière. Par ailleurs, si la vente des terrains est limitée par de quelconques facteurs, la valeur du sol comme bien hypothécable s'en trouve atteint, réduisant les mécanismes de financement de l'investissement et, à terme, la croissance économique.

Dans plusieurs pays en voie de développement, les taux d'intérêt et d'équipement subventionné transfèrent des bénéfices à certains propriétaires fonciers et créent une rareté et une cherté des terrains [tel qu'au Maroc dans les années '60-'80]. Par ailleurs, la spéculation, qui résulte d'une information asymétrique quant au marché, entraîne souvent des distorsions supplémentaires aux marchés fonciers.

L'aménagement du territoire dans les pays en voie de développement est souvent administré par des institutions accusant des insuffisances techniques, administratives et juridiques. Les procédures sont lourdes, bureaucratiques, longues et opaques. Les coûts d'adjudication des différends fonciers sont élevés. Le respect forcé des droits fonciers est insuffisant et appliqué inéquitablement.

A ce titre, la question foncière marocaine présente des problèmes législatifs et socioculturels d'envergure. Les entraves principales au bon fonctionnement du marché foncier, selon une étude récente, sont les suivantes[28] :

- La raréfaction des terrains domaniaux disponibles en zone urbaine ;
- La longueur et la complexité des procédures de planification urbanistique ;
- La longueur et la complexité des procédures d'autorisation d'aménagement ;
- Le double-problème de l'absence de mécanismes de financement des équipements et de l'exigence de la Loi sur les lotissement qu'un terrain soit aménagé pour être constructible ;
- Les terrains non-immatriculés (Melk ou à titre khalifien) ;
- Les terrains réservés pour fins publiques dans les plans d'aménagement ;
- Les terrains hors-Plan.

Les consultants rajouteraient à cette liste les éléments suivants :

- Les insuffisances des informations sur le marché foncier ;
- La lourdeur des formalités d'acquisition des terrains étatiques ;
- Le comportement spéculatif ;

[27] Dixit & Pindyck (1994); Aizemann & Marion (1993); Mauro (1995); Knack & Keefer (1995), cités dans Brunetti, Kisunko & Weder (1997), *op. cit.*

[28] EDESA-URBAPLAN-IIHEM, "L'aménagement des terrains résidentiels pour le développement de la promotion immobilière", dans *Actes des Journées sur la stratégie à court et moyen termes en matière d'habitat et de promotion immobilière*, SHE/DPI

1.3.1 Disponibilité et coûts des terrains

Au Maroc il existe un patrimoine foncier important de l'Etat, de ses démembrements et des collectivités locales. La gestion du patrimoine d'Etat relève de départements ministériels différents selon des règles, des options et des projections différentes. Il n'existe aucun organisme de coordination pour l'utilisation de ces terrains.

Selon le MAGG, il existerait « des contraintes liées aux zones industrielles et aux locaux d'aménagement...[une rareté] et cherté des terrains et locaux à usage industriel ou professionnel... [et des zones] industrielles non-adaptées aux besoins des entrepreneurs »[29].

En effet, si l'étendue des surfaces constructibles est relativement grande, il faut en soustraire plusieurs éléments.

Plusieurs terrains non-aménagés, cédés par l'Etat à des privés, demeurent à l'extérieur du marché foncier pour des raisons spéculatives, parce que l'Etat n'a pas vigoureusement appliqué les délais d'aménagement contenu dans les cahiers de charge relatifs à leur cession. Ces terrains pourraient éventuellement ré-intégrer le marché foncier et constituer une force à la baisse sur les prix.

Il a été rapporté aux consultant que les communes, qui détiennent également des terrains, ne les cèdent souvent pas, elles-même non plus, peut-être par souci d'éviter d'engager les formalités que les cessions requièrent. D'ailleurs, l'absence d'audits et de responsabilité d'équilibre budgétaire des communes ne force aucunement celles-ci à subvenir à leurs besoins fiscaux. La ré-intégration de ces terrains dans le marché foncier augmenterait cependant encore plus l'offre foncière et réduirait encore plus les prix des terrains.

Il existe aussi un bon nombre de terrains non-immatriculés dont personne ne connaît ni les propriétaires ni l'affectation. Les démarches nécessaires pour obtenir des titres clairs sont lourdes, lentes et très coûteuses, mettant en cause la rentabilité des projets. Toutefois, l'absence actuelle du marché de ces terrains restreint l'offre foncière et la fluidité du marché.

En outre, au niveau domanial, une multiplicité d'agences gouvernementales et diverses commissions partagent actuellement la responsabilité pour l'allocation des terrains de l'Etat pour usage industriel et touristique. Ces instances comprennent la Direction des Domaines au Ministère de l'Economie et Finances, le Ministère de l'Agriculture, les communes, ainsi que la SNABT et la SONABA. Cette multiplicité d'autorités compétentes crée une responsabilité diffuse en matière de cession de terrains pour fins de projets économiques, ainsi qu'une confusion chez les opérateurs et investisseurs potentiels, qui n'assure pas toujours le meilleur emploi des terrains disponibles.

Somme toutes, peut-être qu'un quart seulement des terrains aux Plans d'aménagement sont effectivement et réellement sur le marché foncier. Le reste des terrains sont

[29] MAGG, *op. cit.*

« gelés » [30]. En zone urbaine et péri-urbaine, les prix des terrains sont conséquemment très élevés. Ce niveau élevé des prix pose un problème non négligeable pour tout genre de développement commercial.

1.3.2 Planification urbaine

Dans la pratique, la conception des documents d'urbanisme a été prise en charge par l'Etat, pour le compte des communes, parce que les études de ces documents dépassent généralement le cadre d'une seule commune. De même, le projet de développement défini par ces études peut avoir un impact sur plusieurs communes, même si son implantation ne concerne qu'une seule. Enfin, la faiblesse des structures techniques des collectivités locales ne permet pas toujours a celles-ci d'assurer la réalisation de ces documents. Cette insuffisance n'est pas propre aux collectivités locales marocaines, elle continue de se poser même en France et en Espagne, ou en dépit de la décentralisation les collectivités territoriales n'ont pas le pouvoir, pour le moment, de devenir autonomes et restent subordonnées à l'Etat.

Tel que précédemment décrit, les principales entraves au marché foncier comprennent les suivantes[31] :

- Les terrains hors-Plan ;
- La longueur et la complexité des procédures de planification urbanistique (qui durent de quelques mois à quelques années) ;
- Le double-problème de l'absence de mécanismes de financement des équipements et de l'exigence de la *Loi sur les lotissements*[32] qu'un terrain soit immatriculé et aménagé pour être constructible ;
- Les terrains réservés pour fins publiques dans les plans d'aménagement (la « grille d'équipements »).

Quant au premier point, les besoins en matière de réalisation de documents d'urbanisme sont importants et en augmentation constante. La situation des Plans d'Aménagement est moins critique que celle des Plans de Développement, et les besoins concernent prioritairement la réalisation de Plans de Développement, l'homologation des Plans d'Aménagement approuvés et l'actualisation de ceux qui sont périmés. Pour ce qui est des Schémas Directeurs d'Aménagement Urbain, on relève un vieillissement général de ces documents dont la plupart sont anciens et nécessitent une actualisation. Au niveau des Schémas Directeurs d'Aménagement Régional, ces documents doivent être redéfinis sur la base du nouveau découpage administratif en seize régions. La principale lacune de ces plans et schémas est le manque de leur communication et diffusion, fait préjudiciable à leur efficacité concrète.

Les données du tableau à la page suivante démontrent l'étendu du problème:

[30] EDESA-URBAPLAN-IIHEM, "L'aménagement des terrains résidentiels pour le développement de la promotion immobilière", dans *Actes des Journées sur la stratégie à court et moyen termes en matière d'habitat et de promotion immobilière*, SHE/DPI
[31] *Ibid.*
[32] *Loi no. 12-90*, Art. 5

Bilan quantitatif des études et des documents de planification spatiale réalisés entre 1985 et 1998

Documents et études réalisés	Principales remarques
756 Plans de Développement	Taux de couverture de 43 - 64%. Besoins massifs de rattrapage des déficits accumulés
489 Plans d'Aménagement	Taux de couverture de 100%. Besoins d'homologation des documents réalisés et d'actualisation des documents dépassés
42 Schémas Directeurs d'Aménagement Urbain	Couvrent la plupart des grandes villes et des villes moyennes. Besoins d'actualisation
7 Schémas Directeurs d 'Aménagement Régional	Couvrent les anciennes régions économiques. Besoins d'actualisation sur la base du nouveau découpage en 16 régions
7 Etudes architecturales régionales	Manque de diffusion et de vulgarisation. Besoins en édition et communication
Plusieurs études architecturales de médinas, ksars et casbahs	
Le PAIDAR/Med	
L'Etude sur la Migration Interne et l'Aménagement du Territoire (MIAT)	

Source : *Le Matin*, 18/4/98

Quant au second point, le cadre de la planification et de la documentation urbaine marocaine est extrêmement lourd. En effet, il existe au Maroc au moins huit types de documents d'urbanisme, alors que la pratique internationale suggère qu'un seul document soit souhaitable. Ce cadre kafkaïen prête à confusion dans le contexte d'une capacité communale limitée de gestion de l'urbanisme. Le résultat sur la disponibilité de terrains est appréciable.

Les longs délais qui retardent l'approbation du plan et du règlement d'aménagement tout au long de la procédure sont le résultat le plus souvent d'un défaut de maîtrise et de suivi des procédures réglementaires. Les pratiques administratives ne répondent guère aux exigences de célérité qui devraient caractériser le déroulement de ces procédures. Les délais cités ci-après illustrent cette constations. La délibération du conseil communal nécessite un délai variant de 3 mois à 2 ans à compter de la date d'envoi du plan. Les formalités afférentes à l'enquête publique (publicité et affichage, déroulement de l'enquête, transmission du dossier réglementaire) nécessitent un délai de 5 mois à 3 ans. L'obtention du visa du ministre des Travaux publics sur le projet de décret exige un délai d'un à 5 mois. L'obtention du visa du Ministre des finances nécessite un délai de 3 semaines à 3 mois. La signature et la publication du décret exigent un délai variant entre 2 mois et plusieurs années.

Quant au dernier point, selon une étude récente, la superficie cessible des lotissements est en moyenne de 46%, étant donné les espaces verts, la voirie, les équipements publics, etc. La rigidité des documents d'urbanisme tels qu'actuellement conçus, interprétés et appliqués constitue un facteur de blocage. Il y a par ailleurs un lien de cause à effet relativement faible entre les documents d'urbanisme marocains et l'emplacement des projets d'aménagement urbain. Un facteur beaucoup plus déterminant est celui de la disponibilité des terrains. Bref, les PAs ne remplissent pas réellement leur rôle en tant que plans devant encadrer l'aménagement de lots et la construction.[33] En effet, les documents d'aménagement actuels sont rédigés sans

[33] World Bank (1995), *op. cit.*

logique économique ni flexibilité. Selon le MATEUH, leur taux d'application sur le terrain tournerait seulement aux alentours de 40%.

Plusieurs autres critiques peuvent également être faites :

- Rigidité de l'objet et du contenu des documents d'urbanisme, qui traitent une agglomération comme une unité d'aménagement indépendante des régions avoisinantes. Il est certain que pour tenir compte de tous les facteurs notamment économiques et sociologiques qui interviennent dans le développement d'une agglomération, l'étude du plan d'aménagement doit être placée dans un contexte beaucoup plus large et s'inscrire dans une réflexion plus générale.
- Urbanisme géré dans les faits par des architectes peu entourés d'équipes pluridisciplinaires (donc manque d'études socio-économiques)
- Chevauchement du rôle et des attributions des différentes entités administratives.
- Les Agences urbaines disposent de moyens en personnels généralement insuffisants (notamment par rapport à l'étendue du territoire).

1.3.3 Formalités d'accès aux terrains

Selon les investisseurs privés rencontrés par les consultants durant le « Parcours de l'investisseur : Phase I » (dont les dires ont été validés par deux « focus groups » d'investisseurs), les délais d'acquisition de terrains au Maroc sont comme suit :

- Acquisition d'un terrain en littoral : 22-24 mois
- Acquisition d'un terrain rural pour projet non-agricole : 12 mois
- Acquisition d'un terrain domanial : 5 mois

Par ailleurs, la durée moyenne des procédures d'apurement foncier et d'immatriculation, lorsque nécessaire, a été estimée comme variant de 2-4 ans[34].

Seulement 70% des terrains urbains à l'échelle nationale, et seulement 10% dans certaines régions du nord du pays, sont immatriculés.[35] Par ailleurs, selon l'INAU, le Cadastre est incomplet[36]. Le déficit au niveau de l'immatriculation des terrains peut être dû à plusieurs facteurs distincts.

Beaucoup de difficultés se rapportent à l'imbrication des règles du droit de l'immatriculation avec les règles du droit musulman et coutumier. Elles résultent également du caractère facultatif de l'immatriculation et de l'insuffisance de la sensibilisation des propriétaires aux avantages qu'offre l'immatriculation des terrains. et Elles sont enfin dues à la lenteur de la procédure de l'immatriculation et à l'absence actuelle de moyens d'incitation ou de coercition des propriétaires à immatriculer leurs

[34] EDESA-URBAPLAN-IIHEM, *loc. cit.*
[35] World Bank (1995), *op. cit.*
[36] Si les Services des Zones industrielles de la DGCL et de la Caisse des Dépôts et Gestion (CDG) détiennent 90% des informations sur les zones industrielles appartenant au domaine privé de l'Etat (dont les terrains représentent près de 80% de l'assiette foncière), ces informations ne sont pas réunies et ne vont pas jusqu'à l'affectation et l'immatriculation. Selon le MAGG, les Domaines détiennent également des informations sur leurs zones industrielles, informations tendant à démontrer que les terrains du domaine privé de l'Etat sont en quasi-totalité immatriculés.

terrains –bien que l'immatriculation soit en instance de transition de « facultative » à « obligatoire ».

L'immatriculation n'est pas obligatoire dans tous les cas. Dans le domaine du développement urbain, l'immatriculation des terrains est imposée par le législateur dans le cas de création de lotissements en application du dahir du 30 septembre 1953, relatif aux lotissements et morcellement. Encore faudrait-il savoir dans quelle mesure cette prescription légale est respectée. Pourtant l'immatriculation présente un sérieux avantage pour l'aménageur, puisqu'elle permet d'avoir une connaissance exacte et exhaustive du support foncier.

Certes, si les opérations cadastrales prévues par les textes successifs[37] étaient généralisées, le cadastre national permettrait de recueillir toutes les informations nécessaires concernant les limites, la superficie, les propriétaires apparents des terrains ainsi que les titulaires apparents de droits réels. Encore faudrait-il que ce cadastre soit régulièrement tenu à jour. Il existe même au sein de la procédure d'immatriculation formelle des problèmes procéduraux. En effet, la procédure des oppositions semble être employée de manière frivole, à en juger par le nombre d'oppositions.

Par ailleurs, en cas de propriétés immatriculées, lors d'une mutation, la régularisation sur les livres fonciers n'est opérée rapidement que dans des transactions lucratives (vente, etc.), alors qu'elle reste négligée dans beaucoup d'autres situations (société, succession). Cependant, bien qu'elle soit soumise à une procédure relativement complexe et exige de longs délais, l'immatriculation facilite la transmission rapide de la propriété des immeubles, qu'ils soient privés ou publics, et la constitution de sûretés réelles, surtout l'hypothèque. Cette dernière particularité est d'autant plus appréciable que l'aménageur peut se trouver dans l'obligation d'avoir recours à un organisme de crédit qui exige, comme garantie du prêt, l'inscription d'une hypothèque a son profit, sur le titre foncier.

En tout état de cause, la lourdeur des dossiers d'acquisition et d'immatriculation créent des résultats et une longueur de traitement imprévisibles. En effet, l'aléatoire dans les délais, qui peuvent varier d'une semaine jusqu'à six ans, est effarant. Ces délais, selon une étude de la Banque Mondiale et de l'ancien Ministère de l'Habitat, résultent en un doublement effectif du coût des terrains, en estimant 6 ans d'attente à 13%/an.[38]

[37] *Dahir du 10 novembre 1917 relatif aux associations syndicales de propriétaires urbains (BO no. 265 du 19 novembre 1917); Dahir du 12 juin 1922 relatif à l'immatriculation des immeubles urbains soumis au régime du Dahir du 10 novembre 1917 (BO no. 506 du 4 juillet 1922); Dahir du 19 juillet 1962 relatif à l'établissement d'un Cadastre national (BO, no. 2596 du 27 juillet 1962); Dahir du 31 mai 1973*

[38] EDESA-URBAPLAN-IIHEM, *L'aménagement des terrains constructibles pour la promotion immobilière,* Banque Mondiale et Ministère de l'Habitat du Maroc

Tableau: Délais d'accès aux terrains domaniaux

ACTIVITE	DUREE			
	2 Mois	2 Mois	2 Mois	Total
Decision de l'autorite locale				1 mois
Premiere decision de la Direction des Domaines				1 mois
La Commission Locale decide le prix de vente				1 mois
Preparation du cahier des charges et le decret				1 mois
Signature du Premier Ministre				2 semaines
Notification a l'investisseur				2-3 jours
Enregistrement de la vente a la Conservation Fonciere				1 jour

Tableau: Délais d'accès aux terrains à caractéristiques spéciales

ACTIVITE	DUREE				
	3 Mois	3 Mois	3 Mois	3 Mois	3 Mois
Premiere Decision					
Examen de la Commission CICATL					
Examen de la Commission 4/180					
Decision preliminaire envoyee au Premier Ministre					
Autorisation du Premier Ministre					
Preparation du cahier des charges et du decret					
Premiere Ministre signe le decret					

1.3.4 Autorisations d'aménagement

Plusieurs facteurs contribuent à une manque de compétitivité relative de la procédure d'obtention des autorisations d'aménagement au Maroc :

- La lourdeur des dossiers de lotissement et de construction ;
- Les faiblesses des services techniques dans les communes ;
- Le manque de transparence dans la législation environnementale.

La lourdeur des dossiers de lotissement et de construction cause aussi des résultats et une longueur de traitement imprévisibles. La durée moyenne de ces procédures a été estimée comme suit[39] :

- Délais d'obtention des permis de lotir et de construire : 2-4 ans
- Permis de lotir seul: 17 mois
- « Réception provisoire » des travaux de lotissement : 3 mois

La réception définitive des travaux de lotissement ne se fait, par PV de réunion de la commission communale et « Certificat de bon état » de la voirie et des réseaux, qu'un (1) an après la fin des travaux.[40]

Selon les données recueillies lors du « Parcours de l'investisseur : Phase I », viennent également s'ajouter à ceux déjà mentionné les délais suivants :

- Inspection de conformité environnementale : 6 mois
- Obtention du permis de construire : 1-5 mois

L'aléatoire dans les délais est tout aussi surprenant qu'à l'acquisition/immatriculation. Les délais d'obtention des permis d'aménagement peuvent aller d'un mois jusqu'à quatre ans. Plusieurs facteurs expliquent ces délais :

Selon la quasi-totalité des personnes-ressource consultées, les compétences techniques des cadres communaux et des CTP ne sont pas toujours à la hauteur. Par ailleurs, la tutelle du Ministère de l'Intérieur limite les pouvoirs des présidents de communes en matière d'aménagement. En effet, il existait jusqu'aux récents changements au Ministère de l'Intérieur, selon les commentaires recueillis par les consultants, une pratique permettant aux Présidents de commune et aux membres du CTP de renoncer à leurs responsabilités, en laissant au Wali ou à la DGCL, dont toutes ces parties dépendent, toute décision difficile. Là où il n'y a pas d'agences urbaines, la DGCL avait, semble t'il, pris l'habitude de mener elle-même l'instruction des dossiers sous de telles circonstances, sur la base de son droit de regard sur les activités des collectivités locales. Les consultants ont cependant eu écho de changements dans ces pratiques, au cours de leurs visites d'octobre/décembre 1999.

Par ailleurs, si elle doit théoriquement se réunir une fois par semaine pour évaluer les dossiers qui lui sont présentés (y compris les dossiers d'investissement, de lotissement

[39] EDESA-URBAPLAN-IIHEM, *loc. cit.*
[40] *Loi no. 12-90*, Art. 22 et 27

et de construction), les réunions du CTP varient dans les faits en fonction du nombre de dossiers à traiter et se font de manière *ad hoc*, étant donné l'absence de règles de fonctionnement de cette institution. Tout cela rajoute à la lenteur et à l'arbitraire dans le traitement des demandes de permis, lorsqu'elle est faite à l'extérieur de communes ayant une Agence Urbaine ou des documents d'urbanisme et doit être faite par le CTP.

Un manque de transparence en ce qui a trait aux formalités d'inspection de conformité environnementale, dû à de la législation qualifiée de « dépassée » dans le Rapport de la Phase I[41], rajoute, semble t'il, à la lenteur des formalités. La législation fait en effet intervenir trois acteurs : le Ministère des Travaux Publics, les autorités locales et l'Autorité municipale de contrôle.

Dans tous les cas, les étapes à suivre et les pièces à déposer au dossier sont nettement trop nombreuses et devraient être rationalisées. Les dossiers de demande de permis de lotir requièrent le dépôt de 6-12 pièces et les dossiers de permis de construire en requièrent seize (16). Les dossiers de demande de permis de lotir doivent être déposés en 7-14 jeux et les dossiers de demande de permis de construire en douze (12) jeux[42]. En termes d'étapes à suivre, à titre d'exemple, lors du lotissement, on doit aller voir trois (3) fois la Conservation Foncière et trois fois le topographe. Il va sans dire que cette procédure « papivore » est la cause de délais de traitement inutiles.

En outre, si la liste des pièces exigées au dépôt de la demande est annexée à la circulaire 222, il n'y a pas, selon le MATEUH, de guide d'emploi quant à la procédure à suivre.

Il est toutefois à noter que les dérogations aident quelque peu. En effet, le MATEUH a demandé aux agences urbaines de leur faire un rapport sur la réaction des architectes au processus de « pré-instruction » mis en place par la Circulaire 254. Les agences urbaines ont fait état de la satisfaction de ces derniers. Néanmoins, l'emphase sur les contrôles *a priori* plutôt qu' *a posteriori* pénalise les promoteurs et pose une entrave à l'investissement.

1.3.5 Formalités d'équipement

Les équipements concernent notamment l'assainissement liquide et solide, la voirie, l'alimentation en eau, l'électricité et le téléphone. Les estimations des divers services précisent que plus de la moitié des logements en milieu urbain ne sont pas desservis par un réseau moderne d'assainissement liquide. En ce qui concerne la voirie, et l'alimentation des quartiers en eau et en électricité, les besoins sont également énormes.

Selon le Rapport de la Phase I, les délais de raccordement à l'eau, à l'électricité et au téléphone peuvent aller d'une semaine à un an. En effet, les plans et les actions des régies, sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur, sont paradoxalement peu coordonnés avec ceux des communes, sous la tutelle du même Ministère. Le fait que les autorités

[41] *Dahir portant réglementation des établissements insalubres, incommodes ou dangereux (Dahir du 3 chaoual 1332 – 25 août 1914)* et *Arrêté Viziriel du 13 octobre 1933 portant classement des établissements insalubres, incommodes ou dangereux*

[42] Un jeu pour chaque membre de la commission devant étudier la demande à l'agence urbaine ou à la CTP.

responsables de l'aménagement n'ont, règle générale, pas de contrôle sur les régies d'équipements[43], diminue leur efficacité en tant que planificateurs d'urbanisme.

Les délais de viabilisation des terrains et de branchement aux équipements accuse un aléatoire supplémentaire dans les zones hors-site. En effet, si les régies n'ont pas les moyens ou si une parcelle n'est pas inscrite à leur Plan, elles n'effectueront simplement pas les extensions et les raccordements. On a, à titre d'exemple extrême, rapporté aux consultants une période d'attente de 19 ans pour les extensions requises pour un projet d'envergure à Tanger. Par ailleurs, parce que l'immatriculation foncière péri-urbaine est de si mauvaise qualité, on ne connaît souvent pas les propriétaires des terrains et il est difficile d'obtenir les droits de servitude nécessaire aux extensions ainsi que de faire payer les bénéficiaires des services étendus. Le financement des travaux d'extension pose dès lors problème. Si la loi prévoit la compensation des promoteurs par les communes pour la réalisation privée de ces équipements, aucune procédure harmonisée à l'échelle nationale n'est prévue à cet effet.

Tableau: Délais d'accès aux équipements d'infrastructure publics

ACTIVITE	DUREE			
	2 Semaines	2 Semaines	2 Semaines	Total
Connexion electrique				2 semaines*
Connexion de l'eau				1 semaine*
Connexion telephonique				1 semaine*

1.3.6 Autorisations particulières de l'aménagement touristique

Selon le Ministère du Tourisme, sauf pour les grands investisseurs (ex. : Neckerman à Agadir[44]), l'obtention des autorisations particulières nécessaires au développement d'un site touristique (y compris celles de commissions 4/180, CTCPT et CICATL) est estimé à un minimum de six (6) mois.

Selon les données recueillies lors du « Parcours de l'investisseur : Phase I », les délais seraient les suivants :

- Obtention de l'approbation de la Commission 4/180 : 12 mois
- Obtention de l'approbation de la CICATL : 8 mois

[43] C'est à dire l'eau, l'électricité, le gaz et le téléphone. Il est à noter qu'à Casablanca et à Rabat, l'eau et l'électricité sont dévolues à des régies locales sous le contrôle de la communauté urbaine

[44] *L'Economiste*, 6/12/99, p. 10.

Par ailleurs, il y aurait des double-, voire des triple-emplois. En effet, les activités de la CTCPT font double-emploi avec les communes (en liaison avec le CTP et les agences urbaines) au niveau de l'octroi des permis de lotir, de morcellement et de construire. En outre, selon un second haut responsable du Ministère du Tourisme : « C'est aberrant qu'une commission créé en 1964 [NDLR : la CICATL] soit encore en vigueur. L'administration n'essaie pas de ménager ses textes alors que la Commission est obsolète. » En effet, les procédures de la CICATL, de la CTCPT et de la Commission 4/180 ne sont pas exclusives l'une de l'autre en matière d'aménagement.

1.4 PROPOSITIONS

Si le gouvernement est en train d'élaborer un projet de loi sur la concession des terrains du Domaine public de l'Etat et a récemment amendé la *Loi sur l'occupation temporaire du Domaine Public de 1998* afin d'élargir l'assiette foncière qu'elle peut mettre à la disposition des investisseurs[45], des mesures supplémentaires devront néanmoins être envisagées. Ces mesures devront être de nature structurelles. En effet, ce rapport ne propose pas de remède direct pour ces problèmes, mais plutôt des mesures indirectes facilitant l'accès au foncier et réduisant, par le jeu de l'offre et de la demande, le prix d'achat des terrains.

Les actions suivantes furent Proposées au Groupe de focalisation à titre de priorités, sur la base du Rapport de la Phase I, lors des réunions de novembre 1999 :

1. Un Guide foncier unique
2. Un Observatoire foncier informatisé
3. Une Agence foncière ou plusieurs agences foncières spécialisées « à Guichet Unique »
4. Des parcs industriels et plates-formes touristiques
5. De la formation des agents techniques des Communes
6. L'harmonisation des normes pour équipements hors-site supportés par le privé

Les actions proposées firent généralement le consensus. Ils appuient d'ailleurs les propositions de personnalités privées dans le cadre de la promotion de la PME. En effet, dans le *Livre Blanc de la PME*, les solutions suivantes furent proposées :

- « Encouragement des actions d'aménagement des terrains et de constructions de locaux de complexes ou de villages professionnels à des prix préférentiels en milieux urbain et rural...
- Création de zones industrielles adaptées...
- Réguler le marché de la location des locaux professionnels...
- Promouvoir la création de complexes d'activités économiques avec des cellules d'appui et de suivi intégré ;
- Aider les communes et les intervenants publics concernés à mobiliser des réserves foncières par l'accès aux terrains collectifs et domaniaux à des prix préférentiels ;
- Etablir un programme d'aménagement à cette fin ;
- Faciliter l'installation... sur les terrains collectifs, domaniaux et Habous par l'assouplissement des procédures ;...

[45] *L'Economiste*, 5/11/99, p. 13.

- Mettre à la disposition des investisseurs des lots dotés de tous les équipements et infrastructures nécessaires pour l'installation et le fonctionnement des unités industrielles ;
- Favoriser la création de zones industrielles...
- Mettre un frein à la spéculation foncière et récupérer les terrains non-bâtis...
- Clarifier les rapports entre les propriétaires et locataires dans les baux commerciaux ;
- Instaurer des plans d'occupation commerciaux ou urbanisme professionnel et commercial au niveau des collectivités locales. »[46]

En outre, ces priorités appuient la *Charte de l'investissement* qui prévoit, à son Article 15, « la constitution d'une réserve foncière destinée à la réalisation de projets d'investissement et... la participation de l'Etat à l'acquisition et à l'équipement des terrains nécessaires à l'investissement. »

Le rôle du gouvernement dans la réforme foncière doit être de démonter les contraintes, d'établir un système de règles prévisibles du marché, de subvenir aux besoins en matière d'information publique, de régler les différends quant aux délimitations des terrains, d'assurer le respect des droits de propriété et d'établir la valeur des terrains pour fins fiscales. Les solutions aux problèmes de déficit foncier pratiquées au niveau international comprennent[47] :

- La modification de procédures restrictives relatives à l'emploi des terrains (ex. : zonage pour usage public dans le contexte du lotissement), afin de développer le foncier privé
- L'immatriculation et l'information foncière afin d'accroître l'offre foncière
- Le développement d'un marché hypothècaire, en vue de stimuler le marché foncier privé (Il est à signaler, à ce niveau, l'état d'avancement du Maroc avec l'adoption récente de la loi sur la titrisation[48]), mesure passant par la libéralisation généralisée des marchés financiers.
- Le renforcement des capacités judiciaires pour régler les différends fonciers, afin d'accroître l'assiette foncière
- La taxation du foncier non-bâti.
- Le développement du marché locatif, qui stimule la liquidité parmi les propriétaires fonciers et donc, à terme leurs activités sur le marché des cessions/acquisitions foncières (Le développement du marché locatif peut être limité par le contrôle des loyers, problème qui ne se pose pas, à la connaissance des consultants, au Maroc. En effet, le marché a récemment été relancé par l'adoption de deux textes organisant les rapports contractuels et créant « un juste équilibre entre propriétaire et locataire »[49]. Il faudrait cependant également envisager un cadre fiscal incitatif aux promoteurs d'immeubles à destination locative).

Avec les réformes proposées aux niveaux de l'information publique, des institutions de la procédure et de la formation des agents techniques, les propositions du Groupe de

[46] MAGG, *op. cit.*
[47] Salazar et al., *op. cit.*
[48] *Dahir no. 1-99-195 portant promulgation de la loi 10-98 relative à la titrisation des créances hypothécaires*, B.O. no.4726 du 16/09/99
[49] Loi 6/79, citée *Le Journal*, 3/09/99

focalisation pourraient sensiblement améliorer le « parcours de l'investisseur » en matière foncière, notamment au niveau de formalités liées à l'aménagement des sites d'implantation des investisseurs. Ces réformes seraient, par ailleurs, consistants avec les meilleures pratiques internationales. Toutefois, le problème de l'accès aux terrains demeurerait entier. Pour l'adresser, il faut s'attaquer de front à la coordination inter-institutionnelle, au système de l'aménagement du territoire au Maroc, y compris à l'immatriculation, aux procédures d'élaboration et d'adoption des documents d'urbanisme et au système actuel de taxation foncière marocaine. Les consultants ont donc rajouté des propositions en ce sens.

1.4.1 Création d'une Agence foncière nationale ou des Agences d'aménagement pour le Tourisme et l'Industrie, cédant des terrains viabilisés à des prix concurrentiels, dotés de cahiers de charge spécifiques, afin de réduire les difficultés et les formalités liées à l'accès au terrain et au développement du site

Lors des réunions du Groupe de focalisation, le Ministère de la Justice jugea que la première priorité était d'instaurer une cohérence et une coordination des agences de l'Etat responsables de la mise à disposition de l'investisseur de terrains. Par ailleurs, selon le MATEUH, un travail prioritaire devrait être engagé sur le chantier de la mise à disposition de l'investisseur de terrains appartenant au patrimoine de l'Etat. Pour le MICA, la *Loi sur l'Agence Foncière* est d'une importance première. Le Ministère serait même prêt à donner son assistance pour réaliser la proposition. Le Ministère du Tourisme abonda dans le même sens, soulignant l'importance prioritaire de la mise à disposition de l'investisseur, dans le domaine du tourisme, de terrains viabilisés et assainis au plan urbanistique.

La politique de constitution – reconstitution des réserves foncières dans les pays scandinaves et notamment en Suède est très dynamique. Ce rôle est joue principalement par les communes ou les communes achètent à l'avance des terres agricoles pour l'urbanisation future, et gèrent ainsi d'importantes réserves foncières servant de support aux opérations de construction. La commune assure elle-même l'équipement des terrains et leur vente aux promoteurs. Les moyens financiers dégagés par ces opérations permettent le rachat de terrains de manière à anticiper largement la planification des extensions urbaines. Pour réaliser ces programmes d'acquisition, les communes disposent de crédits importants consentis par le gouvernement. Si le mode d'appropriation des terrains est l'accord amiable en général, les municipalités peuvent recourir en cas de besoin au droit de préemption ou au droit d'expropriation.

Le patrimoine actuel de l'Etat, de ses démembrements et des collectivités locales, peut constituer la dotation de base de cette réserve. La phase de l'évolution urbaine actuelle est propice pour mettre efficacement en œuvre cette politique. Les moyens institutionnels pour exécuter cette politique, en matière d'acquisition et de gestion foncière, sont la Direction des domaines et l 'Agence Foncière Nationale (AFN).

La Direction des Domaines relève du Ministère de l'Economie et des Finances, elle a pour objet, en particulier, d'acquérir pour le compte du domaine privé de l'Etat les immeubles nécessaires a l'installation des équipements socio-collectifs et administratifs ainsi qu'à l'aménagement des lotissements d'habitat. Pour accomplir sa mission, cette direction utilise soit le mode d'acquisition à l'amiable, soit en cas de difficultés les prérogatives de la puissance publique.

Les attributions de l'AFN sont décrites plus haut dans ce rapport.

Toutefois, l'Agence éventuelle devrait être rattachée directement à la Primature afin de lui donner le poids politique requis pour accomplir son mandat et respecter les attributions du Premier Ministre en ce qui a trait aux autorisations de cession de terrains domaniaux. L'Agence devrait toutefois être dotée d'un CA sur lequel serait représenté divers Ministères et Agences d'Etat (MT, Agriculture, Finances, MICA, Intérieur, Eaux et Forêts, Régies), ainsi que des opérateurs de zones et les chambres de commerce.

Une assistance des bailleurs de fonds pour la formation de ses cadres pourrait être mise au point pour renforcer les compétences de l'organisme en matières techniques et juridiques.

Le Gouvernement du Maroc devra cependant évaluer les mérites relatifs des différentes formules offertes. Le rôle de « banque foncière » (l'appellation internationale des « agences foncières » dans la littérature) pourrait être modulé de façon à lui doter de la souplesse d'agir soit en tant que « facilitateur foncier », soit en tant que « banque foncière », soit en tant qu'agence remplissant les deux fonctions.

Agence Foncière

Le MATEUH a déposé un Projet Loi sur la Création d'une Agence Foncière Agence Foncière nationale sous la tutelle du Premier Ministre (qui gère le patrimoine privé urbain et péri-urbain de l'Etat). Selon le projet de loi, cette Agence sera responsable de:

- reconstituer les réserves foncières de l'Etat
- mettre les terrains dans son assiette à la disposition des investisseurs
- réguler l'emploi des terrains et l'aménagement des sites sous sa responsabilités

Le Projet de Loi demeure actuellement très contesté. Afin de passer outre ce genre de problème, plusieurs Ministères et agences d'Etat devront agir de manière coordonnée afin de créer cette Agence, y compris le Ministère du Tourisme, le Ministère des Finances (Direction des Domaines), le MICA, le MATEUH, la Primature, etc.

Le MICA, qui souligne également une insuffisance de l'assiette foncière disponible à l'industrie, a déjà délimité des zones pouvant servir à l'implantation de parcs industriels potentiels. Eux aussi souhaitent une Agence Foncière Nationale. Son rôle, selon le Ministère devrait, en plus de ce qui est prévu dans le projet de Loi du MATEUH, comprendre l'apuration des terrains dans son assiette au plan foncier et urbanistique.

La CGEM souhaiterait voir l'avènement d'une Agence Foncière avec les attributions suivantes :

- Pouvoirs d'expropriation pour fins d'utilité publique de terrains non-immatriculés et de déclassement de terrains, afin de se constituer une réserve
- Assainissement de son assiette foncière au plan juridique et urbanistique
- Viabilisation et équipement des terrains

- Mise à disposition des terrains aux investisseurs sous différentes formes d'occupation légale (vente, bail, bail à long terme) et à des prix concurrentiels, mettant une pression à la baisse sur les prix du marché

Cette entité pourrait également avoir comme mandat de faciliter, pour le compte de l'investisseur, les contacts avec les intervenants administratifs aussi bien aux niveaux national que régional et local. L'Agence Foncière Nationale (« AFN ») est une entité de l'administration centrale déjà dûment créée et opérationnelle, dont l'autorité pourrait être renforcée pour remplir ce rôle. Il faudrait cependant des textes pour clarifier le rôle de l'AFN vis-à-vis des pouvoirs nationaux et locaux ainsi que des entités autonomes.

Une alternative au système présent serait de centraliser la responsabilité pour l'allocation des terrains de l'Etat principalement chez la Direction des Domaines, qui aurait pleins pouvoirs pour céder la réserve foncière de l'Etat à une Agence Foncière Nationale (AFN) reconstituée.

l'AFN serait reconstituée comme autorité indépendante et autonome, responsable à son tour pour la cession de terrains destinées à usages spécifiques et pour promouvoir et surveiller leur utilisation et leur mise en valeur, soit par des opérateurs privés, soit encore par des agences sectorielles spécifiques rattachées à l'Agence, telles qu'une Autorité des Zones Franches, une Agence Foncière Touristique Nationale, une Autorité de Parcs Industriels et une Agence pour l'Habitat. Ces agences seraient directement responsables pour la réglementation des activités de leurs opérateurs privés.

Si la première formule est suivie, l'AFN pourrait être composée de plusieurs départements, regroupant divers spécialistes chargés de la promotion et du développement des secteurs correspondant aux agences sectorielles proposées au paragraphe précédant.

Dans tous les cas, l'AFN ou les Agences spécialisées réguleraient les activités d'opérateurs privés auxquels auraient été confié l'exploitation de terrains à destinations spécifiques, ou encore de plate-formes touristiques et de parcs industriels, selon des cahiers de charges définis.

Agence Foncière Nationale du Tourisme

Le représentant du Ministère du Tourisme au sein du Groupe de focalisation précisa dans ses commentaires écrits l'intérêt de créer une « Agence Foncière Nationale du Tourisme » pouvant céder des terrains (ou « plate-formes touristiques ») assainis, dont l'affectation serait précisée dans cahiers de charge préétablis. A ce titre, le MT souligne que dans 80% des cas d'échec de projets touristiques, le problème est le foncier. Le MT jugea ainsi la *Loi sur l'Agence Foncière Nationale* une excellente proposition. Il faudrait cependant, selon lui, élargir le texte pour spécifier la création d'agences foncières spécialisées dans des secteurs [industrie, tourisme, etc.] et des zones d'intervention géographique définis. Le MT voudrait voir établie, dans le secteur touristique marocain, l'équivalent de la « Tourism Development Authority » de l'Egypte ou de l'AFT tunisienne, soit une agence au service exclusif des promoteurs touristiques. Selon le MT, il faut également envisager dans le contexte de la constitution de cette agence de simplifier le contexte de coordination avec la CICATL et la 4/180 et éliminant l'une ou l'autre dans les situations où elles s'appliquent (soit les projets non-agricoles à l'extérieur du

périmètre urbain et les projets sur le littoral). Les textes pourraient en effet être abrogés avec l'avènement d'une Agence Foncière Nationale du Tourisme.

Le Ministère du Tourisme a entrepris avec la Direction des Domaines une visite d'étude conjointe auprès de l'AFT tunisienne en décembre 1999. A son image, le Ministère du Tourisme propose la création d'une agence avec les attributions suivantes :

- Prévision des besoins du marché
- Constitution d'une réserve de terrains, dont elle aurait la gestion initiale
- Assainissement des terrains au plan juridique
- Planification d'orientations urbanistiques
- Aménagement
- Développement de cahiers de charge

Selon le Ministère du Tourisme, la cohérence de la gestion du foncier touristique tunisien a résulté dans des prix de US$ 6-12 au mètre carré, par comparaison aux US$ 800 (ou 8,000 DHS) réclamés par les Habbous de Casablanca à Accor.

Il est à souligner que, si l'AFT n'octroie pas elle-même d'autorisations de démarrage de projet, celle-ci étant octroyée par l'Office National pour la Promotion du Tourisme Tunisien (ONPTT), l'ONPTT instruit l'unique demande d'autorisation dans un délai maximal de trois (3) mois, selon une procédure relativement simple et transparente, divisée en deux étapes.

La Fédération Nationale de l'Industrie Hôtelière (FNIH) du Maroc voudrait aussi impérativement voir une Agence foncière touristique. Ses membres ont, selon ses propos de la Fédération aux consultants, été très déçus par l'échec du projet de loi déposé au Parlement en ce sens en 1997. Pour la Fédération, l'Agence devrait avoir les caractéristiques suivantes :

- Agence placée sous l'autorité du Premier Ministre et doté d'un Conseil d'Administration regroupant entre autre des représentants du MT, du MATEUH, de la DGCL, de la Direction des Domaines, de la Conservation Foncière, etc.
- Indépendance budgétaire avec contrôle *a posteriori*
- Performance mesurée contre des objectifs stratégiques déterminés (par exemple en termes de nombre de lits d'hôtels construits par année)
- Durée de vie limitée dans le temps par une clause résolutoire temporelle
- Cession juridique des terrains aux promoteurs conditionnée au commencement de la phase de développement et à l'engagement des fonds
- Effectifs réduits de 20-30 personnes, composés d'architectes, d'urbanistes, de juristes, d'économistes, d'ingénieurs, et de spécialistes en communication et en administration, avec la possibilité de faire appel à des compétences externes au besoin

Au plan pratique, toute Agence Foncière Touristique éventuelle devra se constituer une réserve foncière avant de commencer ses activités.

S'il y a déjà des sociétés d'aménagement disposant d'une patrimoine foncier à Tanger [la Société Nationale d'Aménagement de la Baie de Tanger ou « SNABT »] et à Agadir [la Société Nationale d'Aménagement de la Baie d'Agadir ou « SONABA »], elles sont,

selon des hauts responsables du Ministère du Tourisme, sujet à des pressions politiques locales. Il faudrait donc qui rassemble ces deux sociétés d'aménagement, les re-dynamise et étende leurs fonctions au reste du territoire national au sein de l'agence de l'Agence Foncière Touristique Nationale. Une étude d'audit des deux sociétés, ainsi que sur les stratégies d'organisation, de gestion et de financement d'une éventuelle Agence Foncière Touristique Nationale, financée par la Banque Mondiale, devait être lancée en novembre 1999 et complétée au plus tard vers la fin juillet 2000.

Un recensement préliminaire des terrains à vocation touristique potentielle, pouvant faire partie du patrimoine éventuel de l'Agence Foncière Touristique, sur le littoral, à Fès et à Ouarzazate est, à ce titre, déjà en cours de réalisation au Ministère du tourisme. Les autres zones touristiques seront recensées plus tard.

La Banque Mondiale est en train de mettre au point une assistance technique comprenant une stratégie sectorielle et un plan d'aménagement du territoire visant à augmenter d'une façon importante la capacité réceptive du pays le long de ses côtes. L'assistance de la Banque viserait l'équipement intégral de six pôles d'attraction dans différentes régions rurales du pays, le long des deux côtes.

Une future « banque foncière » pourrait constituer son inventaire de base de terrains à partir, entre autres, des six tracts faisant l'objet de la Stratégie du secteur touristique étant actuellement élaborée avec par l'assistance de la Banque Mondiale et des terrains recensés par le MT. Selon la FNIH, le Premier Ministre pourrait, avec un mandat explicite dans la Loi des Finances (ex. : L/F 2001) aisément procéder à la constitution d'une réserve de terrains pour le compte de l'Agence.

Le MT pourrait ensuite élaborer une stratégie optimale pour la promotion, le financement, l'allocation et l'exécution de projets d'aménagement. L'AFN pourrait reprendre les sites pour une banque foncière dont elle aurait la gestion, et procéder à la clarification de leurs titres et droits d'aménagement. Une fois les terrains assainis au plan juridique, elle pourrait les céder à des privés selon une procédure de marchés publics conforme à la stratégie arrêtée. En ce qui concerne les terrains en zone côtière, la banque foncière pourrait s'assurer du respect des exigences des autorités compétentes, y compris de la CICATL. En effet, la banque foncière pourrait elle-même assurer les fonctions administratives de la CICATL. Afin d'assurer un standard cohérent d'emploi des sols et de protection de l'environnement, la banque foncière devrait en effet être en pleine mesure de traiter de ces formalités sans l'intervention d'une telle commission.

Le GM pourrait offrir aux promoteurs une assistance supplémentaire de « Guichet Unique » afin d'expédier les formalités, en désignant un agent facilitateur. L'Agence pourrait intervenir, contre rémunération et à la demande des promoteurs, selon un barème défini d'honoraires. Ce rôle de facilitation pourrait être à caractère facultatif. Cette proposition n'imposerait pas de réformes majeures au système actuel des permis, géré par les communes. Le « guichet unique » servirait en outre à protéger les ressources foncières à caractère spécial. Ces ressources comprennent les plages, les sites en bord de mer et les sites historiques. Dans plusieurs pays arabes, l'industrie du bâtiment a développé une gamme de techniques pour adapter les vieilles structures et les sites historiques [casbahs, médinas, ksars, khans, kairouanes, anciens bureaux de l'administration coloniale civile et militaire, madrasas, vieilles mosquées, etc.] à un

usage moderne et commercial, en produisant des ensembles immobiliers très attrayants pour les classes économiques aisées et pour le tourisme international haut de gamme. Souvent, ces projets remplissent une fonction de projet « vitrine » pour stimuler un processus de rénovation dans une zone délabrée et vétuste après une période de déclin. Plusieurs villes marocaines ont des quartiers qui se prêteraient à ce genre de programme de rénovation. Du point de vue réglementaire, ce genre de projet requiert cependant une attention particulière des autorités en raison de l'offre restreinte des ressources, et de l'intérêt particulier de la protection du littoral et des biens historiques ou culturels. L'administration prévoit donc des formalités supplémentaires. Il a été rapporté aux consultants que beaucoup de PA ne sont cependant pas bien formulés au niveau d'assurer un emploi du sol à la fois compatible avec un patrimoine spécial et cohérent dans le contexte de la stratégie urbaine globale. En outre, les fonctionnaires aux niveaux local et national manqueraient d'expérience, de formation et de sensibilité aux besoins spécifiques de ces cas spéciaux. Bon nombre de ces projets souffriraient donc de délais d'instruction démesurés et finiraient par être abandonné par leurs promoteurs.

En proposant des sites assainis aux plans juridique et foncier, la « banque foncière » et les services marocains de promotion de l'investissement (l'éventuelle ANPI et le MT) pourraient diffuser aux centres d'affaires internationaux un message clair et concerté concernant le contexte léger et rapide de cession des terrains marocains adaptés au tourisme.

Pratique internationale

Le concept des « banques foncières » [« land banks »] en tant qu'instrument d'aménagement remonte aux années '30 aux Etats-Unis.[50]

Pour certains, ce concept n'a d'applicabilité que dans des régions à aménagement projeté[51], requiert des investissements publics énormes et soutenues sur plusieurs années, est inévitablement confronté à des conflits d'attributions avec les localités et se substitue aux véritables solutions aux problèmes fonciers et d'aménagement.[52]

Toutefois, la disponibilité de terrains convenables à l'investissement dans les pays en voie de développement est généralement insuffisante, exigeant le rassemblement et l'administration des ressources dans certaines zones critiques afin d'attirer les investisseurs. Ces réalités appellent à la nécessité d'agences foncières qui effectuent un rassemblement de terrains pour ensuite les céder au privé.

La pratique internationale nous permet de tirer quelques constats, dont les suivants :

1. Les ressources foncières ne sont, règle générale, pas obtenues chez le privé. En effet, l'objectif de l'agence foncière n'est pas de remplacer le marché foncier privé mais plutôt, à terme, de le développer et de le renforcer.

[50] Lyle C. Fitch & Ruth P. Mack, "Land Banking" in C. Lowell Harris (Ed.), *The Good Earth of America*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs (1974)
[51] American Law Institute, *A Model Land Development Code*, Proposed Official Draft (1975)
[52] Clifford Weaver & Richard F. Babcock, *City Zoning : The Once and Future Frontier*, Planners Press, American Planning Association, Chicago & Washington DC (1981)

2. Si les procédures administratives et la qualité du personnel de l'agence sont médiocres, les résultats de sa mise en place son moins probants (ex. : La « Jordan Industrial Estates Corp. » ou « JIEC » de la Jordanie ; la NEDA des Philippines ; etc.).

3. Le problème principal des agences foncières se pose cependant au niveau de conflits sur les orientations d'aménagement du territoire avec les administrations locales. A moins que la loi organique sur l'agence foncière ne lui accorde les pouvoirs exclusifs quant aux orientations et à la régulation de l'aménagement, des conflits d'attribution et de priorités surgissent. Il est possible de remédier à ce problème de deux manières :

- soit en conférant à l'agence foncière des pouvoirs d' « Autorité Unique » en matières de foncier et d'aménagement.
- soit en plaçant les autorités locales et l'agence foncière sous la tutelle d'un forum d'envergure ayant des responsabilités en matière d'investissement et de développement et dont les décisions finales sont opposables à toutes les parties.[53]

A long-terme, la formule de l' « Autorité Unique » présente certaines limitations. En effet, à mesure qu'une économie devient plus mature, une séparation des pouvoirs de promotion, d'exécution et de régulation de l'investissement devrait intervenir. Le cumul de ces fonctions sous une même autorité est anti-marché et donc, à terme, anti-compétitif, inefficient et source de corruption.

Par ailleurs, à long terme, les problèmes fondamentaux de l'assainissement juridique et urbanistique de l'assiette foncière doivent être résolues au plan national d'une manière définitive et l'Etat doit éviter de se substituer au marché. Il est donc d'une importance critique de souligner la nature provisoire des objectifs d'une Agence foncière, qui ne doit exister que pour impulser le développement d'un marché foncier privé. Des limites de 6-10 ans à leur durée de vie sont souhaitables.

Les agences peuvent prendre plusieurs formes : nationales ; sectorielles ; spécialisées en zones franches ou en « points francs » ; etc.

Le tableau qui suit présente six options institutionnelles de facilitation en matière foncière basées sur deux éléments déterminants, le type d'agence et les secteurs d'intervention. S'il y a un grand nombre de secteurs pouvant être spécifiés, ce tableau ne présente que deux des plus importants, le tourisme et l'industrie, les secteurs principaux dans le contexte économique marocain.[54]

[53] Discuté plus bas.

[54] Selon les propos de la CGEM aux consultants, les secteurs clefs et "d'avenir" de l'investissement dans l'économie marocaine sont le tourisme, l'informatique, l'électronique, les textiles et l'agriculture.

Tableau: Institutions de Facilitation Foncière et d'Aménagement: Options			
	Secteurs d'Intervention		
Types d'agence	Tourisme	Industrie	Tous Secteurs
Facilitateur Foncier « Guichet unique »	« FT »	« FI »	« FA »
Candidats marocains	Partenariat MT/AFN	ANPI ; MICA	DIE, SNEC, Agences urbaines, DIE/CGEM ; ANPI
Exemples	SONABA ; MOTA Jordanie	API Tunisie	MIDA Malaisie ; UDA Singapour ; BLIC Hong Kong
« Banque foncière »	« BT »	« BI »	« BA »
Candidats marocains	AFN ; MT ; SONABA/SNABT	AFN, Min. Industrie	AFN, Min. Industrie
Exemples étrangers	TDA Egypte ; AFT Tunisie ; Mexique ; Saint Domingue ; GDI Turquie	IEAT Thailande ; AFI Tunisie ; JIEC Jordanie ; Ile de Batam Indonésie ; Port Franc d'Abu Dhabi	« New Towns » du R-U

Le « Facilitateur Foncier » (« FA »)

Le « Facilitateur Foncier » n'est pas une Agence Foncière à proprement dire care elle ne dispose pas d'une réserve de terrains à céder aux investisseurs éventuels. Cette formule correspond plutôt au *guichet unique* servant à expédier le processus des autorisations par lequel chaque investisseur doit passer. Dans certains pays, les services de facilitation sont mis à la disposition uniquement de l'investisseur étranger, à l'exclusion de son homologue local, dans le but d'aider celui qui ne connaît pas le contexte et les pratiques locaux. Des agences de promotion de l'investissement, des ministères du commerce et de l'industrie ou des chambres de commerce peuvent jouer ce rôle de facilitation. Ce facilitateur intervient à titre de « Vis-à-vis » des promoteurs au niveau de toutes les formalités relatives à l'accès aux terrains et à l'aménagement du site[55].

Au Maroc, au moins en ce qui concerne les projets avec un capital étranger, une entité existante telle que la DIE pourrait éventuellement remplir ce rôle. Alternativement, une entité co-sponsorisée d'une part par la DIE, et de l'autre, par la CGEM ou les chambres de commerce, serait susceptible de répondre à ce besoin pour tous les promoteurs, aussi bien marocains qu'étrangers. En effet, on pourrait envisager d'étendre les compétences des CFEs en ce sens.

En ce qui concerne l'étendu sectorielle des compétences du facilitateur, trois options se présentent, à savoir une agence à vocation touristique, industrielle ou multisectorielle. En raison de la similitude des entraves à l'égard du foncier frappant les secteurs du tourisme et de l'industrie, il est probable qu'un seul organe, doté d'autorité suffisante, pourrait répondre aux besoins de facilitation pour les deux secteurs à la fois d'une manière efficace. Cet organe pourrait même être compétent pour la facilitation dans tous les secteurs productifs.

[55] Le facilitateur peut également aider les investisseurs au niveau de la promotion, du conseil en matière de finances et des coûts de construction, ainsi que de l'obtention des autorisations d'exercer et des incitations fiscales, entre autres.

La « Banque Foncière » (« BA »)

La formule « BA », omni-sectorielle en caractère, présente l'avantage d'une compétence plus vaste quant à l'affectation de terrains à tout emploi commercial factible.

Cette option implique la création d'une entité spécifique non pas pour faciliter l'acquisition et l'aménagement des terrains auprès d'autrui mais pour se constituer elle-même un patrimoine de terrains dans le but d'éventuellement les céder à des entrepreneurs privés. A la base de ce rôle est une fonction d'intermédiation à plusieurs niveaux :

1) La « banque foncière » joue le rôle de consolidateur foncier, rachetant des parcelles pour former des tracts bien adaptés à usage d'aménagement intégré (généralement industriel ou touristique) à grande échelle.
2) En raison de son rôle d'intermédiaire, elle pourra « libérer » ces terrains de leurs « limbes juridiques » et les rendre aptes à l'activité productive. Ce rôle confère à l'agence une grande valeur ajoutée du point de vue de l'investisseur cherchant des tracts libres de complications.
3) La « banque foncière » assure l'accès au terrain ainsi que l'obtention *ipso facto* des autorisations d'aménagement avec le titre de propriété (réduisant ainsi les retards et les complications administratifs).
4) La « banque foncière » est aussi souvent chargée d'activités de promotion de l'investissement et d'incitations fiscales pour l'ensemble du territoire national (et non pas seulement pour son patrimoine propre).

Ce mécanisme peut être justifié dans un pays où le système de l'aménagement du territoire est souvent bloqué au point de présenter un frein plutôt qu'une incitation à l'activité économique. Le rôle de « BA » est souvent joué par une « Agence de développement économique ».

La « Banque Foncière Industrielle » (« BI »)

Certains pays ont connu un succès relativement élevé en employant la formule de la banque foncière industrielle (ex. : L'Ile de Batam en Indonésie ; le Port Franc d'Abu Dhabi ; etc.). L'Agence Foncière Industrielle de la Tunisie (AFI) est un exemple d'une banque foncière industrielle étrangère dont le Maroc pourrait s'inspirer.

L'AFI a acquis et aménagé une soixantaine de zones industrielles, comprenant de 3,000-3,500 parcelles de terrain. S'il est intéressé à un terrain aménagé par l'AFI, le promoteur procède aux étapes suivantes:

a) Le promoteur dépose un questionnaire pré-imprimé de l'AFI, dûment rempli et précisant son nom, son projet et ses besoins en matière d'aménagement, ainsi qu'une demande simple d'affectation de terrain.
b) La « Commission d'affectation de terrains » de l'AFI étudie le cas et fournit sa réponse à l'investisseur dans des délais de 1-5 semaines (généralement un mois). Cette réponse peut se traduire par, soit une affectation provisoire de terrain, soit un placement du promoteur sur une liste d'attente.

La « Banque Foncière Touristique » (« BT »)

Dans le cas d'un pays à vocation touristique reconnue et prioritaire, la création d'une banque foncière à destination exclusivement touristique peut valablement être envisagée. Des banques foncières touristiques ont été mises sur pied dans le cas de l'aménagement de Cancun et de Huatulco au Mexique, de Puerto Plata à St. Domingue, et d'El Gouna et d'Abu Soma en Egypte. Dans le bassin Méditerranéen, la Turquie et la Tunisie ont également établi des agences de ce genre. Tous ces cas présentent quelques points communs. En effet les gouvernements de ces pays ont tous:

1. Affecté une haute priorité au secteur du tourisme et ont prévu des programmes d'aménagement permettant son expansion définitive et à long terme, avec une assistance budgétaire financée à partir de fonds propres et parfois des bailleurs de fonds internationaux.
2. Exécuté des stratégies axées sur l'expansion de la capacité réceptive du tourisme de villégiature en bord de mer.
3. Créé un encadrement institutionnel de plusieurs agences à l'appui du secteur du tourisme.
4. Désigné des sites importants sur leur littoraux, dont ils ont confié la gestion à la « Banque foncière ».

a) Egypte : Un exemple d'une « banque foncière touristique » est la « Tourism Development Authority » (« TDA ») de l'Egypte, une agence autonome sous la tutelle du Ministère du Tourisme égyptien.

Le cas de l'Egypte est intéressant étant donné qu'il s'agit d'un pays arabe qui connaît actuellement un investissement privé touristique sans précédent sur la côte de la Mer Rouge. Ce phénomène a permis à l'Egypte d'entrer de plein droit dans le marché du tourisme Méditerranéen balnéaire, en concurrence directe avec la Chypre, la Turquie, la Tunisie et la Grèce. Avec la plupart de sa capacité située dans les environs d'Agadir et de Marrakech, le Maroc n'est pas encore suffisamment équipé pour être un intervenant de premier rang dans le tourisme Méditerranéen. Le Maroc peut donc être tirer certaines leçons de l'expérience égyptienne.

La TDA fût créée en 1991 en tant qu'agence chargée d'assurer l'aménagement touristique accéléré dans plusieurs régions du pays. La TDA est dotée de l'autorité de céder des tracts de terrains étendus aux promoteurs s'implantant en zone rurale le long de la Mer Rouge ainsi que sur les côtes de la Sinaï. La TDA réduit les risques juridiques du promoteur, qu'il soit égyptien ou étranger, en lui fournissant à bas prix des terrains dont les titres sont clairs et les affectations propices aux activités liées au tourisme (hôtellerie, vente au détail, transports, etc.). La TDA conclue typiquement des contrats pour la cession de terrains désertiques en bord de mer au prix de US$1 le mètre carré, soit $10,000 l'hectare. Les paiements sont souvent échelonnés sur quelques années, suivant une trêve préétablie, afin de permettre le roulement du projet. La TDA négocie typiquement de gré à gré avec les promoteurs. Puisque le rayon d'action de la TDA exclue expressément les zones urbaines, sa tâche de consolidation de terrains pour cession à des privés en vue de leur aménagement concerté et intégré est simplifiée sur le plan administratif.

b) Tunisie : Dans le but de développer une capacité réceptive de premier ordre, la Tunisie a créé un ensemble d'institutions pour promouvoir le secteur touristique, aux niveaux de la promotion dans les pays d'origine [en Europe et en Amérique du Nord], de la promotion de l'investissement, de la gestion des incitations et du financement. En ce qui a trait au foncier, l'Agence Foncière Touristique (« AFT »), une agence dépendante du Ministère des Domaines de l'Etat et de la Propriété Foncière, a impulsé l'aménagement intégré de plusieurs sites dans différentes régions du pays.

c) Turquie : Ce pays est une des destinations les plus développées de la Méditerranée orientale. Son Ministère du Tourisme prend en charge les propriétés soumises par les organismes d'Etat comme le Ministère des Finances ou le Ministère des Forêts, pour ensuite les affecter à des usages commerciaux moyennant leur cession au secteur privé, après avoir mené à bien des programmes d'équipement de base. Le Ministère a créé le « General Directorate for Investment » (« GDI »), dont le mandat est de développer des projets spécifiques à céder aux promoteurs privés pour exécution, suivant un processus de marchés publics. Un aspect intéressant des pouvoirs du GDI est son rôle de désignation de sites, y compris d'immeubles ou de structures spécifiques en zone urbaine ou rurale, et son pouvoir de leur conférer un statut protégé dont il assure le contrôle.

1.4.2 Aménagement de parcs industriels et de plates-formes touristiques aménagées, et élaboration d'une loi conférant aux opérateurs des pouvoirs de « guichet unique » à l'instar de la Zone Franche de Tanger

Le représentant du Ministère du Commerce juge une loi sur les parcs industriels « guichet unique » comme la première priorité. Pour la CGEM, l'aménagement de parcs industriels et de plates-formes touristiques est aussi en tête de fil. Ils estiment également que l'aménagement en équipements des futurs centres touristiques devrait être confié au secteur privé. Les parcs industriels et plates-formes touristiques à « Guichet Unique » sont également jugés une excellente idée par le MT, qui veut que le tourisme soit compris dans cette proposition. Il est à noter que ces propositions ne sont aucunement en contradiction avec l'aménagement de parcs industriels ou de plate-formes par le secteur publique dans le contexte des agences foncières précitées.

Le régime de Tanger présente les caractéristiques suivantes :

- L'organisme d'aménagement, de commercialisation et de gestion de la ZFE joue le rôle de guichet unique permettant l'accueil, l'assistance et l'accompagnement des investisseurs.
- L'autorisation d'installation dans la zone, attribuée par la CLZFE, dispense l'investisseur de toute autre formalité relative aux constructions et installations pour la réalisation de son projet.
- Les délais pour statuer sur les demandes des investisseurs sont fixés par la loi : La CLZFE a un délai de 30 jours pour l'examen des dossiers, passé ce délai, la demande est considérée comme acceptée.

A présent, les modèles de la Zone Franche de Tanger et de la Zone industrielle de Gueznaïa n'ont pas été suivi pour les raisons suivantes :

- Coûts élevés d'acquisition des terrains
- Conflits d'attribution
- Absence d'un texte, ou même d'un projet de loi, permettant la généralisation du modèle

Une loi pourrait être rapidement adoptée, puisque les secteurs privé et public s'accordent à répliquer les modèles législatifs de Tanger à l'échelle nationale. Par ailleurs, le modèle de Tanger prévoit déjà des cahiers de charge types.

Il faudra cependant clairement définir :

- Quelles distinctions s'imposeront du fait que les parcs et plate-formes proposées ne tomberont pas sous le régime des « zones franches » ;
- Qui aura la tutelle des zones industrielles et parcs touristiques sous le nouveau régime ;
- Quelles seront les responsabilités des autorités locales en matière de permis d'aménagement.

Il est proposé de créer des parcs et plates-formes, gérés par des opérateurs à caractère publique-privé mixte, dotés d'un Conseil d'Administration, aux attributions suivantes :

- Chargée d'élaborer des cahiers de charges spécifiques quant à l'affectation des terrains
- Chargée d'équiper et de viabiliser les terrains de la zone
- Pouvant céder des terrains
- Ayant des pouvoirs d' « Autorité Unique » quant aux autorisations d'aménager un site et d'exercer une activité dans le cadre du cahier de charges (ou, à défaut, de « Vis-à-Vis Unique », dans le contexte d'une Agence Foncière éventuelle, d'Agences Foncières Touristique et Industrielle, ou encore d'Autorités des Zones Industrielles et Touristiques, ayant des pouvoirs décisionnels à cet égard).

Des amendements devront être apportés à la *Charte communale* de 1976 afin de permettre ce régime.

Le MICA prévoit cependant une période de 1.5-4 ans pour obtenir les sites, l'assainissement juridique et urbanistique de son assiette foncière et le financement. Par ailleurs, le temps requis pour trouver les développeurs lui est, pour le moment, difficile à cerner.

Pratique internationale

Les autorisations et la régulation locale en Grande Bretagne et aux Etats-Unis devinrent un grand problème pour le secteur privé, et le problème #1 des PMEs selon la « National Federation of Independent Businesses » des USA, à la fin des années '70 et au début des années '80. En effet, des codes urbains mal rédigés créèrent de la bureaucratie, des barrières administratives, des délais, de l'arbitraire et de la corruption au niveau de l'aménagement et de la gestion urbaine. Il fut donc proposé de créer des « zones d'entreprises » à « Guichet Unique ». Les lois promulguées dans les deux pays

en 1980-1981[56] connurent un certain succès dans la promotion de l'investissement, l'expansion économique, la réduction du secteur informel, ainsi que le développement des PMEs et de l'emploi, dans des zones géographiques sous-développées de leurs économies.

Le concept a, depuis lors, évolué et il est possible d'établir quelques constats quant aux meilleures pratiques internationales en la matière :

Eléments des meilleures pratiques en matière de régimes de zones d'entreprises

QUESTIONS	RECOMMANDATIONS
Cadre juridique et réglementaire	- Promulgation d'une loi cadre et d'une réglementation des zones transparentes - Les droits et les obligations de l'autorité de parcs industriels, ainsi que ceux des opérateurs et des entreprises, doivent être clairement énoncé - La procédure d'appel d'offres et les critères de performance doivent être codifiés par les lois concernant les parcs industriels - Le cadre réglementaire devrait primer sur la législation et la réglementation nationale
l'Autorité des Zones	- Une Autorité autonome, pourvue les pouvoirs nécessaires pour la régulation et l'administration des parcs industriels (cession des terrains, octroi d'autorisations, etc.) - l'Activité de l'Autorité est restreinte à une activité régulatoire et complètement l'Autorité doit être interdite opérationnelles - Des représentants des secteurs privés et publics siègent au conseil d'administration de l'autorité et sont assujettis à des responsabilités claires et précises en vue d'éviter les conflits d'intérêt. - Effectifs réduits et non-assujettis à la réglementation de la fonction publique - Ressources humaines multidisciplinaires et multisectorielles
Promotion de l'Investissement	- Le régime des parcs industriels est énoncé et développé par l'autorité des parcs industriels et d'autres agences désignées, le cas échéant - Les activités de promotion des opérateurs complètent les efforts nationaux de promotion
Les Activités Inter Agences	- L'Autorité des parcs industriels peut représenter d'autres agences, tantôt comme « Guichet Unique », tantôt comme « Autorité Unique »
Opérateurs des parcs	- Entrepreneur du secteur privé - Sujet à un Cahier de charges précis - Assure les opérations techniques, administratives, financières et commerciales quotidiennes et routinières du parc industriel
Règlement des différents	- Adjudication informelle au niveau du gouvernement - - Recours à l'arbitrage avec force exécutoire en cas d'appel
Aménagement physique	- Zones « tampons » - proximité d'une agglomération existante avec une infrastructure portuaire, aéroportuaire, routière, etc. - unités préfabriquées ainsi que des terrains vierges
Cahiers de charges	- droits et responsabilités clairs et définis des parties - pas trop restrictifs
Réserve des terrains	- Appropriée
Infrastructure	- Privatisée

[56] Tom Strivers (Ed.), *The Sourcebook of American State Legislation*, American Legislative Exchange Council, Washington DC (1980); H.R. 7420; Stuart M. Butler, *Enterprise Zones*, Universe Books, New York (1981)

Eléments des meilleures pratiques en matière de régimes de zones d'entreprises (suite)

Autorisations d'aménagement	- Les contrôles de planification détaillée cesseraient d'être applicables dans la zone. Presque toutes les affectations de terrains seraient permises partout dans la zone. Pourvu qu'un immeuble soit pour une fin légale et se conforme aux normes environnementales, hygiéniques et de sécurité, sa construction serait automatiquement permise. Il y aurait un « guichet unique » pour l'instruction de la demande de permis de construction. La validité du permis vaudrait pour la durée de vie de la zone (ex. : Royaume-Uni ; Etats-Unis).
Tutelle	- Chef de l'Etat ou Premier Ministre (ex. : BCDA des Philippines ; ZF de Bedjaïa en Algérie) - Conseil de Développement Economique (NEDB Singapour ; Ile de Batam en Indonésie)
Contrôles administratifs	- Ultra-simplifié

Focalisation du régime

D'après la pratique internationale, l'établissement et l'opération d'un régime de zones d'entreprise nécessite un choix de politique gouvernementale entre la création d'une Autorité régulatrice multisectorielle unique ou la création d'un nombre d'agences sectorielles spécifiques.

Cadre réglementaire

La mise en oeuvre d'un régime de zones d'entreprises nécessite la promulgation de législation traitant des questions suivantes:

- fonctions régulatrices essentielles de l'Autorité (variables en fonction de l'option de participation du secteur privé choisie) ;
- détermination de jusqu'où les lois existantes et en vigueur peuvent aider à l'exécution de ces fonctions ;
- détermination de l'administration la plus apte et la mieux habilitée pour s'acquitter des fonctions restantes ;
- évaluation de la discrétion réglementaire permise ;
- la création de l'Autorité des zones ;
- la délivrance de permis aux promoteurs, aux opérateurs et aux entreprises des zones ;
- la désignation de terrains affectés aux zones;
- la réglementation, le contrôle et la sanction du régime des parcs industriels ;
- les incitations du régime d'exploitation ;
- la mise en application des règles pour la résolution des conflits commerciaux des investisseurs s'implantant dans les parcs industriels ;
- les procédures d'autorisation de démarrage de projet et les critères d'évaluation des demandes d'autorisations
- les normes d'exploitation relatives à l'environnement, la sécurité et l'hygiène

Plusieurs lois et règlements pourraient nécessiter une révision, y compris:

- toute législation permettant ou limitant les activités du secteur privé ou des compagnies étrangères
- les lois et règlements concernant la protection de l'environnement
- les lois et règlements régissant l'emploi
- les lois et règlements régissant la fiscalité
- les règles relatives aux nominations du service public
- les règles concernant les services d'hygiène et de santé
- les lois et règlements régissant la propriété foncière

Participation du secteur privé

La formule des parcs industriels et plates-formes touristiques publics présente certaines limitations. Il est donc préférable, pour plusieurs raisons, de favoriser la formule des parcs et plates-formes privés ou, lorsque le privé ne veut pas assumer tous les risques, à participation publique/privée mixte[57].

La participation du secteur privé est un élément critique pour la réussite de n'importe quel régime de zones d'entreprise. Elle peut:

- Maximiser la crédibilité et la visibilité du parc ;
- Augmenter le soutien des preneurs de risque au financement du parc ;
- Assurer une expertise en gestion, technique et financière
- Assurer un fardeau fiscal et administratif limité
- Contribuer au développement du secteur privé et du marché foncier privé
- Assurer une qualité des services accrue

La stratégie de participation du secteur privé doit chercher à maximiser ces objectifs par le biais d'une participation forte et une formulation techniquement, financièrement et politiquement appropriée au pays qui l'applique. La participation du secteur privé à l'administration des parcs industriels peut donc prendre différentes formes, les principales options étant les suivantes:

Stratégies de participation du secteur privé au régime des parcs industriels

Option	Caractéristiques clés
Contrats de service	- Les compagnies du secteur privé et les consultants accomplissent des fonctions ponctuelles pour le compte de l'Autorité des parcs industriels - La responsabilité de gestion, d'exploitation, d'entretien et d'investissement du capital restent du ressort de gouvernement - Les contrats sont d'habitude pour de courtes périodes, durant généralement de six mois à deux ans
Contrats de performance	- La responsabilité pour l'exploitation et l'entretien est transféré au secteur privé, mais les obligations de l'investissement en capital reste du ressort du gouvernement - Des frais de gestion basés sur le partage de la prise de bénéfice contre les cibles précises de performance. - Les contrats ont en général d'une durée de trois à cinq ans
Baux	- Des compagnies privées louent des actifs qui restent la propriété du gouvernement et sont responsables de leur exploitation et de maintenance - L'investissement reste du ressort du gouvernement
Concessions	- Le secteur privé assure l'exploitation, l'entretien ainsi que l'investissement - Les actifs restent du ressort du gouvernement et les droits de propriété reviennent au gouvernement à l'expiration de la période de concession (d'une durée habituelle de 25 à 30 ans)
Structures BOT (BOT, BOO, DBO, ROT)	- Les compagnies privées passent des contrats avec le gouvernement pour construire des parcs industriels - La propriété peut ou non revenir au gouvernement à la fin d'une période spécifiée
Gestion Privée	- Les parcs relèvent du secteur privé au niveau des actifs, de la gestion, de l'exploitation, de l'entretien et de l'investissement

[57] TSG, *Free Zones Privatization Assessment*, World Bank (1999)

La formule privée est privilégiée dans plusieurs parties du monde en voie de développement, dont l'Amérique centrale et les Caraïbes. La formule des parcs à participation publique/privée mixte, où la partie privée obtient une concession pour la construction et l'opération des services d'affrètement et d'entreposage, des télécommunications, de la voirie, etc., est privilégiée, par exemple en Jordanie.

Le temps requis pour trouver des promoteurs/aménageurs de parcs industriels se situe généralement aux alentours de deux (2) ans, une fois le cadre réglementaire mis en place. En effet, la commercialisation et la procédure d'appel d'offres et de concession prennent de 6-12 mois, et la planification et la mise en place d'une société de gestion par les aménageurs 6-12 mois supplémentaires.

1.4.3 Rationalisation du cadre de la planification et de la documentation urbaine, afin de rendre mieux adaptés et plus souples les mécanismes de planification, de zonage et d'affectation des terrains

La rigidité des documents d'urbanisme tels qu'actuellement conçus, interprétés et appliqués constitue un facteur de blocage. Il est donc proposé de les revoir en vue de les assouplir, bien que ces actions nécessiteront à terme la révision de certains textes en vigueur[58]. Naturellement la réforme des textes ne suffit pas, il faut les appliquer. Si l'existence de certains dysfonctionnements entre les différents niveaux de la structure administrative, et une centralisation excessive de la gestion et de la décision, y posent éventuellement obstacle, cette question est discutée dans des propositions séparées.

Il y a deux plans sur lesquelles une rationalisation s'impose :

1) Le reclassement [« redistricting »] dans le cadre de la planification
2) Et la révision complète du cadre de planification

Le reclassement seul, afin d'exiger une cessibilité d'au moins 60% de la surface des lotissements, diminuerait le coût des terrains de 33%, en mettant plus de terrains sur le marché[59]. Il semblerait que la méthodologie d'élaboration des documents d'urbanisme ne soit pas fixée par une loi, mais plutôt par des « termes de référence » du MATEUH, pouvant être revu par celui-ci sans modifications législatives. Ainsi, la « grille d'équipement » ne serait pas fixée par des textes et une simple Circulaire du MATEUH pourrait instituer une « grille maximale » aux équipements publics.

Il est également proposé d'établir des documents d'urbanisme couvrant tout le territoire national, afin d'éviter les flous et les vides juridiques[60].

Si, à court-terme, l'élaboration de documents d'urbanisme et des actions de recensement contribueront à un urbanisme plus rationnel, un assouplissement plus fondamental de la planification urbaine marocaine s'impose. Le MATEUH a indiqué qu'une assistance technique comprenant une analyse comparative serait la bienvenue dans ce contexte.

[58] Dont les lois no. 25-90 et no. 12-90, leurs décrets d'application et le Dahir 1-60-603
[59] EDESA-URBAPLAN-IIHEM, *loc. cit.*
[60] EDESA-URBAPLAN-IIHEM, *op. cit.*

A ce titre, les consultants tiennent à préciser qu'il serait souhaitable de concevoir un système permettant :

1) Une rationalisation des divers documents d'urbanisme pour en réduire le nombre
2) Une contribution multidisciplinaire à leur contenu, y compris par des économistes et des professionnels de la construction immobilière, plutôt que le quasi-monopole actuel des architectes
3) Une réduction du nombre d'administrations dans l'élaboration et l'adoption des documents d'urbanisme
4) Une procédure de consultation réduite, permettant une seule occasion pour les parties impliquées à la réalisation des documents d'urbanisme de les commenter Un effort particulier devrait être fait aux niveaux suivants :

- pour éviter tout retard a l'occasion de la consultation des élus, les autorités locales devraient provoquer des réunions extraordinaires des conseils communaux dans l'intervalle des sessions ordinaires.
- l'accomplissement des différentes formalités procédurales, notamment en ce qui concerne la publicité et l'affichage, et l'élaboration des différentes pièces des dossiers réglementaires ne devraient plus subir le contrecoup des atermoiements, voire des négligences et des erreurs des services locaux concernes ;
- la concertation au niveau local devrait être suffisamment poussée pour que les projets de documents ne soient pas remis en cause dans leurs options fondamentales lors de la réunion de la commission interministérielle.

5) Une accélération de l'adoption des documents d'urbanisme (ex. : délais de 30-60 jours)
6) Une modification du zonage actuel, réparti sur la base « Villa / Immeuble / Habitat Economique » et des cahiers de charge types, envers un zonage « discrétionnaire » ou, à tout le moins, permettant une affectation plus souple
7) Une réduction de la part réservée à l'Etat sur la « grille d'équipement »
8) Des appels d'offre en matière d'élaboration des documents d'urbanisme permettant aux communes qui peuvent se payer leurs services de sous-traiter la planification à des équipes pluridisciplinaires privées ou de suppléer leurs efforts propres par des consultants externes, dans le contexte de termes de référence pointu.
9) Des délais de réalisation de projets d'aménagement

Ces mesures auront plusieurs effets importants :

1) elles rendront l'aménagement du territoire plus conforme à la réalité en permettant des ajustements réguliers
2) en allégeant et en accélérant la documentation d'urbanisme, elles augmenteront la disponibilité de l'assiette foncière, en réduisant conséquemment le coût
3) elles accéléreront le processus d'instruction des dossiers de demande de permis de lotir et de construire
4) elles augmenteront la transparence des formalités d'urbanisme
5) elles réduiront la charge du promoteur pour monter les dossiers, réduisant par la même instance les coûts au promoteur
6) par le jeu des effets précédents, elles augmenteront l'investissement

Pratique internationale

Les opérations de « reclassement » ont connu un certain succès dans plusieurs municipalités allemandes et sud-coréennes. Ces opérations sont cependant insuffisantes pour régler les problèmes découlant d'un urbanisme mal-adapté aux réalités des pays qui les entreprennent.

De par les consignes quant aux types d'aménagement [« development »] encouragé et découragé dans différents « districts », tels qu'illustrés par les cartes topographiques et gérés par les contrôles de zonage, ces documents d'urbanisme donnent à l'investisseur des garanties importantes quant aux « règles du jeu » et aux orientations des pouvoirs publiques concernant l'aménagement de son site, les infrastructures dont il bénéficiera et le cadre de l'expansion éventuelle de son implantation. Par ailleurs, des longs délais de planification introduisent un élément d'incertitude dans les marchés fonciers, en forçant les opérateurs économiques à hésiter lors de l'évaluation du potentiel de leurs projets. De tels délais peuvent aller jusqu'à rendre les plans caducs même avant qu'ils ne soient adoptés. Ils doivent donc être réduits au strict minimum.[61]

Plusieurs leçons peuvent être tirées de la pratique internationale :

Pour être efficace, le droit de l'aménagement doit être adapté aux conditions locales quant aux réalités géographiques, au droit de propriété et à la structure de la propriété des terrains. A ce titre, un système colonial hérité de l'étranger qui serait mal adapté à ces réalités ne saurait refléter une bonne pratique administrative.

La meilleure pratique internationale en matière de planification et de documentation urbaine voudrait qu'elles soient à la fois formelles (afin d'assurer le progrès continu du programme de développement) et souple au niveau opérationnel (afin de s'adapter aux circonstances évoluant). Au niveau de sa formalité, la pratique quasi-universellement reconnue veut que le Plan d'aménagement soit adopté en tant que règlement municipal, lui conférant poids et légitimité auprès des régies d'équipements publiques (généralement municipales au plan international) et des investisseurs. Il ne faut cependant pas que la régulation urbaine soit *trop* rigide. Selon Haynes : « L'efficacité d'un système de planification doit être jugée en fonction de son aptitude continue d'influencer le changement envers les orientations désirées et de réagir aux pressions de modifier ces orientations en conformité avec les objectifs sociétaux évoluant. » Un principe de base de l'urbanisme américain est en effet le suivant : « Les ordonnances de zonage devraient être permissives plutôt que prohibitives. »[62] L'argument a été avancé par les urbanistes anglo-saxons que la planification urbaine législative (plutôt que réglementée au niveau local) est incompatible avec les besoins de « flexibilité opérationnelle».[63] Il ne faut pas non plus que les documents d'urbanisme soient trop dépendant de cartes topographiques, devant plutôt dépendre de « principes directeurs » [« policy statements »].[64]

[61] Banque Mondiale (1988-1989), cité dans World Bank (1995), *op. cit.*

[62] National Industrial Zoning Committee (NIZC), *Principals of Industrial Zoning* (1951), Principle 10

[63] Eddisson (1971) ; Haynes (1974) ; Regan (1978) ; Bracken (1981), cités dans Bracken, Ian, *Urban Planning Methods: Research and policy analysis*, Methuen, London and New York (1981).

[64] Weaver & Babcock, *op. cit.*: Aux Etats-Unis, ce principe s'est cristallisé dans les arrêts *Green v. Hayward*, 552 P.2d 815 (Or. 1976) et *Fasano v. Board of County Commissioners*, 507 P2d 23, 28 (1973).

Pour en arriver à l'équilibre nécessaire à l'efficacité de la planification, divers méthodes d'élaboration-évaluation [« generation-evaluation »] ont été développés (planification « cyclique » et « continue »; application « adaptive » [« adaptive implementation »] ; etc.). Toutes ces méthodes exigent une évaluation de la performance de la planification par des enquêtes continues[65]. Les enquêtes serviront entre autre à évaluer les impact économiques des politiques d'aménagement, les liens de causalité entre les plans d'aménagement et les actions institutionnels (par exemple des régies infrastructures) et la satisfaction des utilisateurs. Au Royaume-Uni, les données des enquêtes sont ré-intégrés aux plans d'aménagement annuellement.

Un premier corollaire de ces méthodes est qu'il est essentiel que la planification de l'aménagement se fasse par des experts techniques. Ceux-ci peuvent entre autre appliquer divers méthodes pour assurer son efficience économique en tenant compte de facteurs économiques clefs (ex. : « modelage algorithmique » ; planification par indicateurs ou par objectifs [« indicator-driven planning »] ; etc.

Cependant, un second corollaire est que le processus de planification doit également être « participatif » pour être bien adapté aux besoins de sa « clientèle » (qui comprend les investisseurs et les industriels), ainsi que « raisonnable » dans ses orientations et ses effets. Cela peut entre autre impliquer l'emploi de divers techniques et outils d'optimisation des choix (ex. : Enquêtes d'urbanisme [« Urban Investigation »] ; « *Brainstorming* » ; Technique « Delphi » ; Théorie des jeux ; Choix stratégiques ; Arbres décisionnels [« Decision Trees »] ; Analyse de sensitivité, de risque ou de coûts-bénéfices). Cela devrait également impliquer l'emploi enquêtes périodiques et d'études de cas. En définitive, la planification doit chercher à éviter et à résoudre les conflits quant à l'emploi du sol.

Un troisième corollaire de la pratique internationale veut qu'il n'y aie idéalement qu'une seule autorité administrative responsable et un seul document d'aménagement (avec l'exception des plans de conservation, de protection environnementale ou de préservation historique, souvent promulgués sous la forme de lois nationales ou provinciales). En effet, si un document d'urbanisme n'est pas simple et pratique, ne contient pas toutes les informations requises ou si son auteur n'a pas les pleines compétences de sa gestion, il n'est que d'une utilité marginale.

Il est rare, à ce titre, que l'élaboration des plans d'aménagement se situe à un autre pallier que le pallier local. Au plan international, le droit du sol, de l'aménagement et de l'urbanisme [« land use policy »] est généralement développé au niveau des gouvernements locaux.

Si, au Maroc, l'évolution de la gestion urbaine doit aller dans le sens d'un renforcement de la participation des autorités communales, cette décentralisation ne peut se faire que par étapes. Les communes ne disposent pas encore des services et des cadres suffisamment nombreux et expérimentés pour assurer cette action, alors même que, l'expérience le prouve, les élus ont du mal à résister aux pressions des multiples intérêts locaux. Dans ces conditions, il paraît sage de maintenir la gestion urbaine dans le cadre d'une compétence partagée.

[65] Scott, 1974 ; Mobbs, 1975 ; Floyd, 1978, cités dans Bracken, *op. cit.*

Les prescriptions des documents d'urbanisme en matière de zonage et de densité, affectent de manière importante les décisions d'investissement du secteur privé, ainsi que l'offre et le prix des terrains. Les normes de zonage, de conceptualisation immobilière et de couverture de lots, de dimensions de la voirie et des parcs, ainsi que de densité et de hauteur, affectent toutes le coût du foncier et doivent être réduites au strict minimum.

Finalement, la politique d'aménagement doit tenir compte des facteurs suivants[66] :

- les caractéristiques de l'autorité de gestion de la politique en termes d'attributions d'élaboration, d'adoption et de régulation, ainsi que de son poids politique et sociétal
- le degré d'organisation, de communication et de concertation intra- et inter-administrations au niveau des actions de régulation d'aménagement
- le degré d'organisation et d'institutionnalisation des promoteurs immobiliers, lotisseurs et agents économiques visés

Plusieurs modèles d'aménagement du territoire existent au plan international :

MODELES INTERNATIONAUX D'URBANISME

Modèle	Régions d'application principale	Principales caractéristiques
Modèle « Euclidien » pur	Etats-Unis ; Canada	Classification de districts géographiques, identifiés sur une carte, ayant des affectations déterminées, pouvant être lotis par les promoteurs privés assujettis seulement à des normes de base en matière d'infrastructures et de dimensions des constructions, sur la base du « droit de lotissement » [« as of right development »]
Modèle « Town & Country Planning (TCP)»[67]	Grande-Bretagne ; Anciennes colonies britanniques	Modèle Euclidien adapté, avec : - plus d'attention aux critères stylistiques (ex. : courbature ou non de la voirie) - interventions du gouvernement central au niveau des infrastructures et de l'environnement, de la planification stratégique et de la supervision (par les County Planning Councils du D.O. Environment) - Planification à 2 niveaux [« Structure Plan » ; « District Plan »] avec « zonage discrétionnaire »
Modèle Franco-européen	Europe continentale (France, Suède, Russie) ; Anciennes colonies françaises	Urbanisme « sophistiqué », avec attention aux styles architecturaux, aux fenestrations des immeubles, etc.
Modèle des « standards de performance »	Parcs industriels de l'Asie du Sud-Est ; de l'Amérique du Nord et de la Grande-Bretagne	Urbanisme « permissif », assujettissant seulement les lotisseurs privés à des normes de performance en matière d'infrastructures et d'impact environnemental
Modèle des « contrats d'aménagement » (Types de contrats : « Development Agreements » ; « Transfer of Development Rights (TDR) » ; « Floating Zones » ; « Planned Unit Developments (PUD)»)	Etats-Unis (Texas, Californie, Illinois, Hawaii, Floride, Arizona, Nevada, Minnesota et Colorado) ; Canada (Nvlle.Ecosse); Suède ; Grande-Bretagne[68]	Urbanisme « permissif » ultra-flexible, assujettissant les lotisseurs privés à des normes strictement contractuels, dans des zones à affectations multiples [« multi-use zoning»], lors de projets aux enjeux critiques, partageant les droits et les responsabilités des différents acteurs publiques/privées en matière d'aménagement.[69]

[66] Ibid.
[67] Conçu dans le *Town and Country Planning Act of 1947*
[68] *Town and Country Planning Act of 1971*
[69] Douglas R. Porter & Lindell L. Marsh (Eds.), *Development Agreements: Practice, Policy and Prospects*, Urban Land Institute, Washington DC (1989)

MODELES INTERNATIONAUX D'URBANISME (SUITE)

Modèle des « Zones d'aménagement concerté » (« ZAC »)	France	Ententes publiques-privées sur l'aménagement et l'équipement de zones définies, partagées parmi un nombre de propriétaires (privés et publics) limité, définissant les paramètres physiques ainsi que les responsabilités financières et de travaux d'aménagement des parties, d'une durée d'au moins 5 ans. L'Etat compense souvent les travaux par la cession de propriétés assorties de servitudes publiques (ou bien l'octroi d'avantages fiscaux) au lotisseur privé. L'Etat exerce également souvent ses droits d'expropriation sous ce mécanisme, afin d'assurer l'aménagement forcée de la zone.

Tous ces modèles sont relativement performants parce qu'ils régulent l'aménagement sans ingérence démesurée[70]. La pratique a cependant démontré que les « contrats d'aménagement » ne peuvent pas facilement remplacer les documents d'urbanisme si l'on ne veut pas risquer des atteintes graves à l'environnement et à l'habitat. Les contrats peuvent donc prendre un temps considérable à négocier. D'autant plus si une procédure de consultation publique est prévue (ex. : Canada). Les contrats ne prévoient pourtant pas toujours une telle consultation et peuvent alors présenter des risques au niveau du contrôle communautaire et administratif.

Toutefois, les modèle les mieux adaptés aux pays en voie de développement se sont avéré les modèles « Euclidien » et des « standards de performance ». En effet, ces modèles souples n'assujettissent pas les promoteurs à des procédures de lotissement ou de construction lourdes ou difficiles à appliquer. Le modèle « ZAC » a beaucoup des mêmes avantages. Les modèles TCP et Franco-européens, quant à eux, requièrent une administration ayant une formation urbanistique très avancée.

1.4.4 Formation et mise à niveau des ressources humaines de l'Administration locale quant à la rédaction, l'interprétation et l'application des textes, dans l'objectif de réduire les blocages au niveau de l'accès aux terrains et l'aménagement des sites

En 1983, le taux des élus marocains sans instruction était de 34.76%. Par ailleurs, sur le nombre d'élus lettrés, 38.45% n'avaient qu'une éducation d'école primaire.[71] Il n'est donc pas surprenant qu'il aie été rapporté aux consultants que les cadres de la communes ont donc du mal a assumer leurs responsabilités en matière d'aménagement.

S'il faut renforcer le transfert de compétences au niveau régional afin de déconcentrer la prise de décision et d'améliorer la rapidité et l'efficacité du traitement des dossiers, aucune action concrète de formation n'a été entreprise ou programmée par l'Administration marocaine, faute de moyens (humains, temporels et financiers).

Pour le MATEUH et l'INAU, la première priorité, la plus réalisable et celle ayant le plus d'impact a long-terme est la formation des agents de la Commune en urbanisme. La formation des agents techniques dans les communes est aussi jugée par le Ministère de la Justice comme une des premières priorités de réforme. Le représentant des

[70] Avec quelques exceptions bien connues, par exemple dans les villes de Londres et de Washington D.C.
[71] Dryef, *op. cit.*, p. 323

Ministères du Tourisme et du MAGG insistèrent également sur l'importance très prioritaire de la formation.

Le MATEUH prévoit cependant éventuellement les actions suivantes :

- évaluer les termes d'encadrement
- développer un programme de formation
- choisir les communes à former

Sans vouloir trop la devancer dans son programme, les consultants offrent ici humblement quelques éléments de réflexion à cet égard.

Selon la CGEM, des actions sont nécessaires aux niveaux tant de la formation de base que de la formation continue.

Il faudrait, selon de hauts responsables du MATEUH et du Ministère du tourisme, effectuer une tournée de séminaires, de colloques et d'ateliers auprès des administrations locales et régionales. La formation devrait d'abord se situer parmi les communes où il n'y a pas d'agences urbaines ou d'architectes communaux. Elle devrait en premier lieu être donnée aux cadres des services techniques de la commune et de la CTP. Les ateliers pourraient porter sur les thèmes suivants :

- Foncier (terrains disponibles)
- Planification urbaine
- Etude de l'impact de projets industriels, commerciaux et touristiques
- Interprétation et gestion flexible des documents d'urbanisme
- Mécanismes de dérogation urbanistiques
- Immatriculation foncière au Cadastre
- Promotion immobilière
- Formalités d'obtention et d'octroi de permis de lotir et de construire
- Sensibilisation aux réalités de l'investisseur et à « l'approche client »
- Leçons à tirer des pays ayant maîtrisé la question

La CGEM souhaiterait voir associés aux actions de formation des représentants du secteur privé (membres de la Fédération des Promoteurs Immobiliers) à titre d'instructeurs. L'INAU serait également prête à s'associer à d'éventuelles actions de formation. En outre, les agences urbaines et les Directeurs des ressources humaines du MATEUH, du Ministère du Tourisme et de la DGCL pourraient y être associé. En tout état de cause, la responsabilité d'organiser la filière de formation en matière d'aménagement et d'urbanisme appartient au MATEUH, qui devra coordonner cet ensemble d'acteurs.

A moyen terme, la présence d'adjoints techniques dans toutes les communes et les CTPs serait souhaitable, ainsi que des programmes de formation continue, éventuellement organisés par ces adjoints techniques.

A long terme, il faudrait aussi envisager la révision des mandats et des cursus de formation existante à l'INAU et à l'IFTS.

Selon le MATEUH, une expertise et assistance technique internationale serait la bienvenue dans le cadre de cette activité, notamment quant aux exemples étrangers et aux techniques de formation des formateurs.

Pratique internationale

L'expertise technique est essentielle à la bonne conduite et de l'aménagement du territoire. Il faut donc que les administrations prévoient une formation suffisante à leurs cadres techniques à ce niveau. Lorsque l'expertise technique fait défaut au niveau de l'administration locale, les solutions généralement pratiquées sont:

- le recours aux consultants du secteur privé à titre d'adjoints techniques au gouvernement local
- le recours aux experts du gouvernement central à titre d'adjoints techniques au gouvernement local
- le recours à une agence centrale de promotion immobilière se substituant, dans des régions identifiées, au gouvernement local
- le recours à une agence nationale de promotion des investissements ou de développement économique (ou industrielle) se substituant, au cas par cas, aux autorités locales

Puisque la pratique internationale favorise la gestion de l'aménagement au niveau du gouvernement local, un des devoirs principaux de ces suppléants aux cadres locaux demeure néanmoins leur formation.

1.4.5 Vulgarisation et communication des informations sur le marché foncier, ainsi que sur les formalités foncières et d'aménagement, afin d'accroître la transparence du marché foncier et des procédures d'autorisation d'aménagement

L'insuffisance de l'information sur l'environnement administratif et réglementaire marocain a été à maintes fois constaté, y compris dans le *Livre blanc de la PME* du MAGG, qui a d'ailleurs aussi préconisé la préparation de supports d'information et de guides à la destination des entrepreneurs. L'élaboration et la communication d'informations sont jugées, par le Ministre de la Justice, comme parmi les premières priorités de réforme. Le MT précisa l'importance prioritaire de l'élaboration d'un « Guide de l'investisseur touristique ». Le MICA est aussi d'accord pour l'élaboration d'un *Guide d'emploi* des formalités foncières. Le MICA en pense de même. Pour le MATEUH et l'INAU, l'information « tout azimuts » est jugée la seconde priorité de réforme, après la formation des cadres des services techniques des communes. L'élaboration d'un système informatisé d'information foncière (« Observatoires fonciers localisés ») est jugée particulièrement importante.

Guides des formalités foncières

Il a été rapporté aux consultants que les cadres de l'Administration ne comprennent souvent pas les textes en vigueur, n'étant pas non plus au fait de ceux qui ont été abrogés ou amendés, en raison de l 'absence de recueils de textes vulgarisés et bien ventilés. La législation concernant l'urbanisme, qui est de par sa nature même compliquée, est, de surcroît, demeurée éparpillée et parfois disponible uniquement dans une des deux langues officielles.

Par ailleurs, un manque d'information sur les formalités administratives aggrave les problèmes suivants :

- Impression de nécessité de « soutien », d'interventions personnelles et de passes-droit devant certaines commissions lors de l'acquisition de terrains et l'immatriculation foncière;
- Confusion quant aux formalités d'immatriculation et des circonstances où elles sont nécessaires dans le contexte de titres viciés ou peu clairs
- Lenteurs et lourdeurs dans l'obtention des permis de lotir et de construire
- Engagements publics non-respectés en matière de raccordement aux services publics sur terrains non-viabilisés

Un « Guide d'emploi » portant sur les formalités suivantes devrait donc être envisagé :

- l'acquisition de terrains Etatiques
- l'acquisition de terrains touristiques et industriels
- l'immatriculation foncière
- l'obtention des permis de lotir et de construire, de l'autorisation de morcellement et du certificat de conformité
- les mécanismes, ainsi que les normes techniques et tarifaires, de compensation pour les équipement hors-site supportés par le promoteur privé

Une telle action est nécessaire non seulement en vue de l'information aux opérateurs/citoyens, mais également en vue de former les cadres techniques des communes. L'élaboration d'un « Guide d'emploi » est donc d'une importance capitale.

Si un tel guide a déjà été élaboré,[72] des actions plus rapides seraient possibles, y compris :

- Sa mise à jour
- Sa ventilation
- Sa mise sur CD-Rom et sur Internet

Il y aurait également lieu de diffuser de manière large des documents d'urbanisme, peut-être sous forme vulgarisée, afin d'en accroître la transparence.

Observatoire foncier

L'Agence Foncière Nationale a été crée en 1982 et elle est chargée de conserver et de diffuser les informations techniques et juridiques relatives aux terrains publics et collectifs. Conçue pour être un instrument d'information et de coordination dans le domaine foncier, cette agence manque d'autorité pour mener à bien sache. Son statut et ses moyens limités la privent des pouvoirs nécessaires pour être efficace.

Seulement 30% du marché immobilier marocain passe par les agences de courtage immobilier. Il faut donc prévoir une meilleure banque de données ou un « observatoire »

[72] Selon la CGEM, un tel guide a déjà été élaboré: M. Tahini, *Le Guide du Promoteur*, Secrétariat d'Etat à l'Habitat, 1996. Les consultants n'ont pu en obtenir copie.

foncier quant aux terrains disponibles, leur prix, etc. Cet observatoire pourrait se concevoir soit de manière décentralisée, aux niveaux des agences urbaines, soit encore au niveau du Cadastre. Les agences urbaines ont en effet le mandat de collecter et de diffuser des informations urbanistiques quant à la région de son ressort,[73] mais n'assurent apparemment pas très bien cette fonction. Par ailleurs, si les Services des Zones Industrielles de la DGCL et de la Caisse des Dépôts et Gestion (CDG) détiennent 90% des informations sur les zones industrielles appartenant au domaine privé de l'Etat (dont les terrains industriels représentent, selon l'INAU, près de 80% de celles disponibles), et les Domaines des informations sur leurs zones industrielles, ces informations ne sont pas réunies et ne vont pas, dans tous les cas, jusqu'au statut juridique et l'affectation des terrains.

Si une telle mesure n'exige aucune modification des textes en vigueur, elle requiert néanmoins des démarches considérables en formation, en achat d'équipement informatique, en programmation de progiciel, etc. Le coût de ces démarches en temps a été estimé à six (6) mois et en dépenses a 6 millions de DHS, hors personnel.[74] Dans tous les cas, elles devraient être coordonnées avec le projet d'informatisation de la Conservation Foncière.[75]

Pratique internationale

Une des techniques clefs de la ré-ingénierie des processus administratifs est la diffusion d'informations aux « clients » investisseurs. La Banque Mondiale attribue à l'insuffisance et à l'asymétrie de l'information sur le marché foncier des conséquences néfastes sur l'investissement. Elle contribue entre autres au comportement spéculatif et à la diminution de l'assiette foncière disponible. Le rôle du gouvernement est donc de subvenir aux besoins en informations publiques afin de remédier à ces problèmes, une approche adoptée dans plusieurs pays (ex. : Canada ; Indonésie ; Thaïlande).

Un service technique unique (ex. : Conservation Foncière) est souvent mis sur pied afin de recueillir et ventiler de l'information au public sur les aspects critiques du marché foncier, évaluer les terrains pour fins fiscales, immatriculer les terrains et résoudre les différends en matière de bornage. Cette institution peut même offrir des conseils techniques aux administrations locales et provinciales.[76]

1.4.6 Réaménagement, simplification et accélération de la procédure et la documentation relative aux autorisations d'aménagement

Pour le MT et le MICA, la simplification de la documentation et de la procédure d'instruction des autorisations d'aménagement est jugée importante. Il faudrait, selon eux, simplifier au maximum le parcours et éliminer le CTP, qui n'a aucune fonction.

---

[73] *Dahir portant loi instituant les agences urbaines* (Loi no. 1-93-51 du 22 rebia I 1414 / 10 septembre 1993), Art. 3(11)

[74] EDESA, *op. cit.*

[75] *L'Economiste*, 11/11/99, p. 5

[76] Etudes sur les marchés fonciers urbains des pays en voie de développement de Henderson (1982, 1988); Kelley et Williamson (1984); et Becker, Williamson et Mills (1992), citées dans Antonio Salazar, P. Brandao et Gershon Feder, "Regulatory policies and reform: the case of land markets" in Claudio Frischtak (Ed.), *Regulatory policies and reform: A comparative perspective*, World Bank, Washington DC (1995)

Plusieurs actions de simplification de la documentation pourraient être envisagées, dont les suivantes :

a) Unifier les pré-imprimés et demandes d'informations suivant(e)s au dossier de la demande de permis de construire [imprimés-types du Ministère de l'Intérieur de 1990]:

- Identification du pétitionnaire
- Demande d'autorisation
- Fiche statistique
- Engagement du propriétaire
- Note de présentation de la société

b) Eliminer la demande de Statuts de la société à la demande du permis de construire

D'autres actions se situeraient cependant plutôt au niveau de l'instruction elle-même des dossiers, telles les suivantes :

c) Réunir les réunions distinctes de l'agence urbaine quant à l'instruction de la demande du permis de construire (dont la Commission d'esthétique et la Commission de voirie).

d) Préciser les critères d'obtention et des mécanismes de prise de décision concernant les permis de construire délivrés par le CTP à l'extérieur des zones urbaines ou des zones dotées de documents d'urbanisme.

e) Généraliser l'obligation de fournir les « notes de renseignement », sans délai ni condition préalable, ni passage devant une commission ayant une procédure distincte.

f) Fixer un délai légal (ex. : 30-90 jours) pour instruction de la demande de permis de lotir. Selon une étude récente, le raccourcissement du délai des 17 mois actuels à 3 mois réduirait le prix du terrain non-équipé d'environs 10%, en augmentant l'offre foncière sur le marché[77].

g) Faire instruire les dossiers par une équipe multidisciplinaire, à même d'évaluer l'importance socio-économique du projet.

h) Réviser les textes sur l'inspection de conformité environnementale, en vue d'accroître la transparence du processus.

i) Harmoniser les normes techniques et tarifaires de compensation pour les équipements hors-site supportés par les lotisseurs et les promoteurs privés (Pour le MATEUH et l'INAU, l'harmonisation de ces normes est jugée très prioritaire. Dans la mesure où de bonnes pratiques peuvent déjà exister dans certaines localités, leur généralisation pourrait être faite au moyen d'un Diagnostic quant aux « meilleures pratiques » nationales à cet égard, suivi par l'adoption d'un nouveau texte).

Quelles que soient les mesures envisagées, la mise en œuvre des réformes devra passer par des changements aux textes, devant provenir du MATEUH. En effet, une série de textes devront être revus dans le but d'atteindre ces objectifs.

[77] EDESA-URBAPLAN-IIHEM, *loc. Cit.*

Les textes suivants doivent être revus sur le fond :

- Circulaire no. 222
- Loi relative à l'urbanisme no. 12-90 et ses décrets d'application
- Loi relative aux lotissements no. 25-90 et ses décrets d'application
- Circulaire no. 4/180
- Circulaire no. 254
- Dahir du 25 août 1914

De plus, les lois suivantes doivent être revues quant aux attributions institutionnelles :

- Charte communale de 1976
- Dahir portant attributions au Gouverneur
- Décret Royal portant création d'un comité interministériel en matière d'aménagement du territoire
- Loi sur les agences urbaines
- Loi sur l'agence urbaine de Casablanca
- Dahir No. 1.60.063 du 30 hija 1379 / 25 juin 1960
- Circulaire no. 02007 du 19 juin 1964
- Lois sur les attributions des régies d'équipements

Cette révision des textes est déjà engagée dans certains cas mais pourrait être immédiatement étendu à tous les textes devant être revus. Par ailleurs, il est à noter que la liste des textes dont l'amendement est proposé reste indicatif et omet de prévoir d'autres textes juridiques.

- En effet, lors de la mission en novembre 1999, un projet de refonte de la Circulaire 222 était en instance d'élaboration par le MATEUH et le Conseil des architectes, qui attendaient les commentaires du Ministère de l'Intérieur.

- La réforme de la *Loi no. 12-90* est également prévue. Un premier projet de loi a été élaboré en février 1999. Il devait être déposé au Parlement par le MATEUH en décembre 1999, sujet aux évaluations qui seraient faites par les principaux intéressés (Conseil des architectes, Ministère de l'Intérieur, etc.).

- La révision de la *Loi no. 12-25* est actuellement en cours au MATEUH.

- Le Ministère du Tourisme l'intérêt prioritaire des actions d'une refonte des textes sur la CICATL et la Commission 4/180 afin d'éviter les double-emplois. L'élimination la Circulaire du Premier Ministre no. 4/180 du 15 mai 1975 (« Circulaire 4/180 ») est déjà projetée par le MT pour le mois de mars 2000. La CGEM précise qu'il existe un dialogue en matière de la révision du rôle de la Commission 4/180, des CTPs et de la CICATL. Le MICA précise que cette mesure ne devrait être que transitoire, jusqu'à l'avènement d'une Agence Foncière nationale. Le MATEUH et l'INAU appuient les réformes en cours.

- Un projet de règlement de construction général est en phase d'élaboration finale et sur le point d'être soumis par le MATEUH au Premier Ministre pour approbation lors de la rédaction de ce rapport. Ce règlement prévoit l'uniformisation et la simplification du dossier de demande des permis de lotir et

de construire au niveau national. Malheureusement, les principaux intervenants (Protection Civile, Sapeurs-Pompiers, etc.) n'avaient pas été consultés lors de son élaboration. Par ailleurs, une assistance technique et expertise comparative dans la rédaction du texte et de la simplification du dossier a été signalée comme étant la bienvenue.

- Pour le MICA, la révision des textes sur l'inspection de conformité environnementale, en vue d'accroître la transparence du processus est jugée une bonne idée mais seulement jugée « plutôt prioritaire ». En effet, durant la « Phase II » du projet, il a été rapporté aux consultants que des projets de loi étaient en vue afin de remédier à ce problème. Un projet de loi a, par exemple, été déposé au Secrétariat général du gouvernement (SGG) par le MATEUH, qui attend actuellement les réactions. Les consultants tiennent à souligner l'importance de ce projet.

Pratique internationale

Au plan international, les procédures pour obtenir toutes les autorisations relatives à l'aménagement peuvent prendre de 4 jours à 4 ans. Certains pays ont pu dépasser les goulots d'étranglement suite à une ré-ingénierie des processus administratifs liés à l'aménagement. Les meilleures pratiques comprennent les éléments suivants :

- Toutes les autorisations nécessaires pour les étapes clés de l'aménagement du site (permis de lotir, permis de construire, etc.) peuvent être intégrées en une seule étape dans un processus qui ne devrait durer que de 1 à 2 jours.

- Pour les autorisations d'hygiène et de conformité, l'expérience de pays tel que le Mexique démontre que les procédures peuvent être simplifiées substantiellement en exemptant plusieurs activités jugées « à risques modérés » du processus d'autorisations et de permis préliminaires, en se fiant plutôt sur les inspections opérationnelles des supervisions continues.

- Des pays comme le Mexique, l'Italie et le Pérou ont réussi à imposer des limites statutaires sur le délai maximal d'octroi des divers permis opérationnels, en appliquant le principe « silence vaut consentement » à l'Administration. Dans ces pays, si aucune réponse officielle n'est reçue durant les délais statuaires, le récépissé de dépôt des formulaires peut être considéré comme justification suffisante de procéder avec l'activité envisagée.

- A Hong Kong, l'entreprise soumet au Département de Construction ses dessins architecturaux, ses plans de déversement de déchets, et ses plans d'aménagement du site. Les dessins et plans qui ne sont pas rejetés par un écrit dans l'espace de deux jours (le délai statutaire maximal) sont considérés approuvés. Afin d'obtenir un permis d'habiter ou un certificat de conformité une fois la construction complète, le constructeur doit certifier sa conformité avec les règles de l'Ordonnance de Construction ainsi qu'avec son titre d'occupation du sol. Le Centre d'Information des Permis d'Affaires agit en tant que « guichet unique », assistant les entreprises dans l'obtention de leurs autorisations de la part des différents départements et agences nationaux. Les formulaires et demandes peuvent être téléchargées directement à partir du Site Web du Centre.

- A Singapour, une entreprise souhaitant construire une nouvelle installation ou agrandir une installation existante doit obtenir l'approbation de l'Autorité du Développement Urbain. Cela requière la soumission de plans d'aménagement du site et de plans de construction. Les décisions sont généralement faites dans l'espace de 2 à 4 jours. Le Conseil de Développement Economique coordonne la réception des demandes de la part des entrepreneurs, dans le contexte de son guichet unique.

- En Irlande, l'entreprise soumet les plans de construction et les plans de développement du site aux autorités municipales avant que le permis de construire ne soit accordé. La *Loi relative aux collectivités locales* de 1992 a simplifié les procédures d'examen des formalités. Typiquement, il ne faut que de 1 à 4 jours pour obtenir l'autorisation de zonage et le permis de construire.

- Au Taiwan, l'approbation des plans et permis de construction doit être obtenue de la part des collectivités locales suite à l'approbation initiale du Gouvernement. D'habitude, cette approbation est émise sans difficultés et les différentes demandes et formulaires sont traitées en moins d'un mois. Les règles de zonage au Taiwan sont restreintes. Le Gouvernement a établi des parcs industriels qui accordent des titres fonciers clairs, garantissent aux investisseurs l'équipement des terrains.

- Une série d 'autres mesures peuvent également être envisagés, telles les suivantes :

- « fenêtre » ou « pupitre » dédié, ayant un « vis-à-vis unique » pour toute action administrative concernant un lotisseur ou au constructeur donné (ex. : Ghana ; Russie ; etc.)
- nombre réduit d'intervenants et d'instances, rassemblées de préférence dans une commission d'étude des demandes unique, avec pouvoir de décision opposable à toutes les régies, services techniques et administrations locales ou autres
- procédure unifiée pour l'obtention des permis de lotir et de construire (ex. : R-U)
- nombre réduit de documents, de pièces, d'imprimés et de plans et devis
- réunions périodiques (ex. : hebdomadaires) de la commission d'étude des demandes [« review panel »]

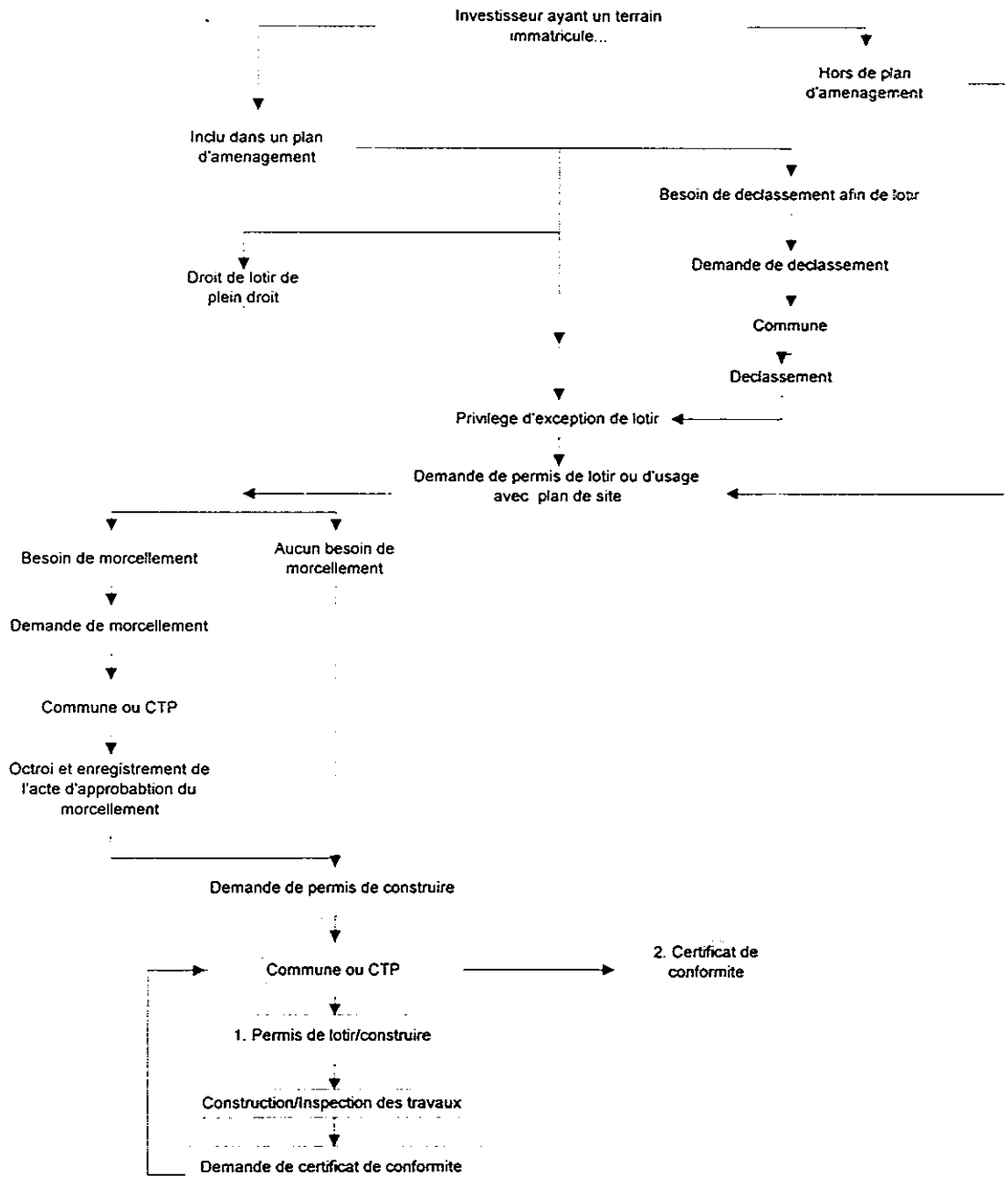
Alors qu'il y a, au Maroc, 4-6 formalités de développement du site, il y a des pays d'Amérique Latine qui n'en ont que 2 ou 3, tel que démontré par le tableau suivant :

Formalités d'aménagement du site de l'entreprise en Amérique Latine		
Pays	**Nature de Formalités**	**Nombre de Formalités**
Colombie	Demande de permis de zonage Demande de permis de construire Demande de permis de musique Déclaration de démarrage	4 Formalités
Brésil	Demande d'établissement de l'entreprise Permis de développement du site Inspection par la collectivité locale de la construction	3 Formalités
Chili	Demande de permis de zonage Demande de permis de construire Inspection de la construction Immatriculation d'eau Immatriculation d'électricité Inspection d'eau Inspection d'électricité	7 Formalités
Mexique	Demande de permis de zonage Octroi du certificat de conformité par le conseil fédéral et municipal Autorisation d'immatriculation par l'autorité de développement urbain	3 Formalités
Uruguay	Demande de permis de zonage Approbation du site d'implantation par le Conseil Municipal Dépôt de plans de construction certifiés par l'architecte Certificat des sapeurs pompiers approuvant choix du site et plans de construction	4 Formalités
Venezuela	Demande de permis de zonage Demande de certificat de conformité et attestation de conformité avec le plan de zonage	2 Formalités
Amérique Latine (Moyenne)		4 Formalités

Source: Tokman, *Beyond Regulation* (1992)

Un tableau à la page suivante démontre une procédure internationale d'instruction de permis de lotir, de morcellement et de construire « type » (à comparer avec les diagrammes sur la procédure marocaines, plus haut dans le texte).

Schéma de Procédure: Meilleures pratiques - Permis d'aménagement



1.4.7 Adoption de mesures de sensibilisation et de responsabilisation, de systèmes d'évaluation de la performance et de motivation des agents d'exécution, dans le contexte de l'application de la Charte de bonne gouvernance

Le manque d'esprit à la clientèle des agents d'exécution a maintes fois été rapporté aux consultants. Le Groupe de focalisation se donna donc, dans sa Vision de la Réforme,

l'objectif de créer « une Administration performante... faisant utilisation d'indicateurs de progrès ». Cet objectif s'insère d'ailleurs nettement dans la voie tracée par le Roi, qui souhaite lui-même, pour le Maroc, « l'optimisation de toutes ses performances ».

Le Roi a plus précisément abordé le thème de la « bonne gouvernance » dans un message d'ouverture adressé aux participants du Colloque national sur le soutien de l'éthique dans le service public. En effet, dans son allocution, lu par le conseiller de S.M. le Roi, M. M^ed^ Allal Sinaceur, le Roi a tenu les propos suivants : « Il Nous est agréable de Nous adresser à vous, participants au colloque sur 'Le soutien de l'éthique au sein du service public'... étant donné la place de ce secteur et son imbrication avec les intérêts des citoyens et... aux réformes qu'il appelle... Nous sommes... déterminés à imprimer une nouvelle orientation à notre administration... Un bon service exige un sens de la responsabilité qui implique le respect des droits du citoyen en évitant que ne se perdent ses intérêts par... les tergiversations, les atermoiements et les reports incessants. A cet égard, nous vous exhortons à accorder le plus grand intérêt à la gestion du temps, facteur qui revêt de nos jours une importance primordiale et qui exige de faire preuve de diligence dans la résolution des problèmes des gens, sans retard aucun, ni négligence, et loin de toute complication bureaucratique, en vous conformant à une démarche qui mène directement aux bienfaits et vise l'assistance et le soutien... C'est là une démarche visant à consacrer le sens de la rectitude, de la clarté, la transparence et la célérité... -Mohammed VI, Roi du Maroc »[78]

Moulay Ismail Alaoui, Ministre de l'éducation nationale a d'ailleurs énuméré les valeurs éthiques comme suit :

«1- Veiller au strict respect des lois et règlements qui régissent les services publics.
2- Veiller au respect des droits des citoyens et du principe de l'égalité de tous.
3- Amélioration du traitement et de l'accueil des citoyens ainsi que de l'intérêt à accorder à leurs revendications, doléances et plaintes...
5- *Mise en place de mécanismes institutionnels devant empêcher la prolifération de la corruption et des malversations, le détournement des deniers publics, et ce en promulguant des textes de lois francs et clairs dans ce domaine, mais aussi en simplifiant les procédures administratives et en déterminant les responsabilités.* »[79]

A la clôture du Colloque, le Maroc s'est doté d'une « Charte de bonne gouvernance », compte tenu, selon le discours de clôture du Premier Ministre M. Abderrahmane El Youssoufi, des préoccupations du gouvernement en vue « de consacrer l'éthique dans le service et une nouvelle culture fondée sur les valeurs de l'intégrité et du patriotisme... une culture de gestion moderne fondée sur les principes de l'intégrité, de la transparence et de l'abnégation au service de l'intérêt général » ainsi que « de lutter contre tous les comportements frauduleux et de promouvoir la culture de l'éthique au sein de l'administration...»[80]

Lors d'une récente session de formation de formateurs de l'administration dans le domaine de la gestion des ressources humaines, organisée par le Ministère de la fonction publique et l'ENAP du Québec, le Ministre de la fonction publique et de la réforme administrative déclara que le « *programme national de modernisation et de*

[78] *Le Matin*, 30/10/99.
[79] *Le Matin*, 30/10/99, p.4. Nos italiques.
[80] *Le Matin*, 1/11/99, pp. 1 et 7.

développement des compétences de l'administration fera de la simplification des procédures et circuits son axe principal. »[81]

M. Azzedine Guessous, Président de la Section Economique à la CGEM, a eu les propos suivants pour les consultants : « Le Maroc est jeté dans la mondialisation et l'entreprise est confronté à des difficultés. Si l'administration n'est pas agile, efficace et diligente, le Maroc est condamné à une croissance faible. Elle doit comprendre que l'acte d'entreprendre est un acte constitutionnel.»

En outre, dans *Le Livre Blanc de la PME,* des personnalités privées ont proposé les actions suivantes :

- « Favoriser au sein des administrations le développement des infrastructures... d'accompagnement...
- Accroître l'efficience de l'administration ;...
- Définir un plan global d'assainissement et de rationalisation des rapports entre Administration et Entreprises ;
- Clarifier les règles du jeu en matière de prestation de services, de relations client-fournisseur, de marchés publics et de procédures judiciaires ;
- Renforcer les systèmes de vigilance, de contrôle et de sanction en vue d'assurer une éthique dans le domaine... des rapports entre l'Entreprise et l'Administration. »[82]

Des mesures comme celles proposées en rubrique viendraient ajouter un contenu réel qui n'a pas encore été développé à la Charte de bonne gouvernance.

A ce titre, la CGEM, le MT et le MICA jugent la « sensibilisation » des agents techniques locaux à l'approche client d'une très grande importance. Si ces mesures seraient principalement destinées aux agents des services techniques des communes et des CTPs, la haute direction du MATEUH souhaiterait néanmoins voir les cadres de l'administration centrale, dans leur Ministère et les autres Ministères concernés, formé d'avantage dans le contexte des efforts de sensibilisation.

Des mesures complémentaires pourraient assurer une pérennité des comportements inculqués dans les actions de sensibilisation au lancement de ces efforts dans le sens de la bonne gouvernance.

Le MT voit un besoin d'établir des descriptions des différents postes des responsables clés du parcours, afin d'identifier les principales compétences requises, telles que les connaissances en architecture, en urbanisme, en infrastructure, ou bien en administration. Cette analyse pourrait être renforcée d'une comparaison entre les descriptions d'une part, et des CV d'autre part, afin d'identifier les lacunes majeures. Il est ensuite proposé d'exécuter un programme de formation bien adapté aux lacunes identifiées de cette manière pour produire un encadrement du parcours plus performant. Ce programme serait formulé et exécuté en coordination avec l'agence compétente pour la formation continue des fonctionnaires.

[81] *Le Matin*, 29/10/99
[82] MAGG, *op. cit.*

D'autres mesures pourraient être clarifiées par l'exécution d'un diagnostic (avec propositions concrètes) par un expert en Ressources Humaines et en gestion interne. Une formation continue et un suivi devront néanmoins être assurés.

Pratique internationale

La recherche d'un personnel performant a été un des préceptes de base de la ré-ingénierie des processus appliqué aux USA, au R-U, en Nouvelle-Zélande, en Afrique du Sud, en Espagne, au Mexique, au Canada, en Irlande, en Australie et dans plusieurs pays en voie de développement. En affectant directement la performance des agents d'exécution de l'Administration dans l'accomplissement de leurs tâches liées à l'instruction de dossiers, des mesures comme celles proposées en rubrique se sont avérées cruciales dans l'augmentation de leur célérité et de leur flexibilité opérationnelle.

1.4.8 Répertoriage, immatriculer et assainir au plan juridique les terrains se trouvant dans les zones périurbaines, afin d'accroître l'assiette foncière sur le marché

Plusieurs actions peuvent être envisagées afin d'exécuter la proposition en rubrique.

Le Ministère de la Justice élabore d'ors et déjà une codification du droit foncier islamique (Melk) et berber. A ce sujet, les représentants du MATEUH ont tenu à fournir les précisions suivantes:

- Une étude détaillée sur la rationalisation du droit foncier marocain pourrait être engagé mais nécessiterait un minimum de six (6) mois.
- Une fois traitée la question prioritaire de la disponibilité foncière, il faudra ensuite assainir au plan juridique et foncier et aménager les terrains proposés à l'investisseur

Une coercition au respect et une application vigoureuse par la Primature des délais d'aménagement des terrains industriels cédés aux privés est également nécessaire. A ce titre, une application des textes sur la plus value et le recouvrement (par la Direction des Impôts), ainsi que des cahiers de charge sur les terrains cédés par l'Etat au privé, est nécessaire. Par ailleurs, l'existence du mécanisme facultatif de la « ZAC » (Zone d'aménagement concerté), permettant aux autorités de décréter les périmètres aménageables et d'exproprier les terrains des propriétaires ne voulant pas eux-mêmes les aménager, devrait faire l'objet de plus d'utilisation.

Pour procéder à une immatriculation foncière plus rapide, on pourrait se servir de la procédure de « l'immatriculation d'ensemble ». Cette procédure, applicable d'office par la Direction de la Conservation Foncière et du Cadastre du Ministère de l'Agriculture, déroge au principe de l'immatriculation au cas par cas, initiée sur requête du propriétaire[83].

Un projet de loi accélérant les procédures d'immatriculation foncières a également été élaboré.[84]

[83] *Dahir No. 1/69/74 du 25 juillet 1969*
[84] *Projet de loi sur l'immatriculation des immeubles*

Le problème des oppositions frivoles pourrait être allégé par l'imposition d'une caution ou d'un ticket-modérateur.

Les actions proposées passent néanmoins par une action concertée de la Conservation Foncière, de la DG des Domaines (dans le cadre de ses pouvoirs d'expropriation, de démembrement et de remembrement, etc.), de la CDG (au niveau des informations), des autorités locales (dans le cadre de leurs prérogatives en matière de classement et de déclassement, d'urbanisme, d'expropriation, etc.), des agences urbaines (avec leur droits de préemption) de la Primature et de la Direction des Impôts (avec leur prérogative de recouvrement pour cause de non-aménagement et/ou absence de-plus-value).

Il est par ailleurs important de noter les difficultés de l'assainissement péri-urbain occasionnées par la complexité du statut foncier dans le droit marocain traditionnel de la succession ainsi que le coût financier élevé de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Pratique internationale

Dans les pays en voie de développement, les problèmes des marchés fonciers tendent à être concentrés dans les zones péri-urbaines, où le marché est souvent spéculatif. Si les investisseurs sont incité à réduire l'investissement exigeant de longues périodes de gestation, les spéculateurs sont incités à précéder les aménageurs et à acquérir des terrains « bon marché ».[85]

L'émergence des marchés fonciers fonctionnels est liée de manière rapprochée à l'évolution des droits de propriété. La non-transmissibilité des titres affecte de manière négative la productivité. En l'absence d'exclusivité, il n'existe pas d'incitation à l'investissement, à la productivité et à la maintenance du sol. Sous les droits de propriété privée, le foncier est assigné à des individus ou des entreprises spécifiques, même si l'Etat et la collectivité peuvent imposer certaines restrictions quant à l'emploi du sol. Moins il y a de restrictions, plus les incitations à l'investissement sont fortes. Ainsi, les conventions et les coutumes plus ou moins formelles, tout autant que les atteintes formelles et juridiques, peuvent limiter la productivité économique foncière.

Il est essentiel de transformer les intérêts de propriété viciés en titres clairs, individualisés et commercialisables afin d'attirer l'investissement nécessaire au de développement d'une économie moderne de marché. Les terrains immatriculés donnent plus de sécurité tant aux investisseurs qu'aux créanciers éventuels, ce qui entraîne comme résultats l'investissement, la productivité et les revenus accrûs.

L'immatriculation présente un avantage supplémentaire, dans la mesure ou elle ne fait courir aucun risque à l'aménageur, aucune contestation ultérieure ne pouvant être soulevée ni sur les limites de la propriété ni sur la qualité de propriétaires de droits réels. La sécurité des transactions est totale.

[85] Salazar et al, *op. cit.*

Dans les pays en voie de développement, plusieurs facteurs contribuent à l'insécurité des titres fonciers :

- Législation mal-adaptée et restrictions juridiques concernant l'émission de titres ;
- Manque de capacité des institutions pour assurer les aspects techniques et juridiques de l'immatriculation foncière (ce qui conduit souvent à un bornage médiocre et à des titres multiples quant à la même parcelle) ;
- Manque de transparence dans les procédures d'immatriculation ;
- Cadre juridique incapable de régler les différends en matière de bornage ;
- Expropriation appliquée de manière discrétionnaire ; etc.

Si les initiatives visant à accroître la sécurité des titres peuvent coûter cher, les bénéfices en valent la peine. En Thaïlande, la valeur des terrains non-immatriculés à été estimée à seulement 43-83% de celle des terrains immatriculés. A Jakarta en Indonésie, la valeur des terrains non-immatriculés était d'environs seulement 61-72% du prix des terrains immatriculés en 1989 (la variation dépendant de la proximité des terrains du centre-ville).

Un service technique unique (ex. : Conservation Foncière) est souvent mis sur pied afin de recueillir et de ventiler de l'information au public sur les aspects critiques du marché foncier, d'évaluer les terrains pour fins fiscales, d'immatriculer les terrains et de résoudre les différends en matière de bornage. Cette institution peut même offrir des conseils techniques aux administrations locales et provinciales[86].

1.4.9 Création d'un forum pour la concertation des différents acteurs en matière d'aménagement (communes, agences urbaines, régies, etc.), ayant le pouvoir de prendre des décisions qui leur soient opposables à tous

Une concertation accrûe entre les communes et les régies dans le cadre de leurs plans d'urbanisation et d'équipement, ainsi que dans leur suivi et réalisation est essentielle. Ceci pourrait être accompli en plaçant les autorités locales et les régies sous la tutelle d'un forum d'envergure ayant des responsabilités en matière d'investissement et de développement et dont les décisions finales soient opposables aux deux parties.

A long terme, il faudra, par le biais de ce mécanisme de concertation, établir en même temps que les documents d'urbanisme, la programmation de la construction des infrastructures. Ceci étant dit, les régies seraient plus efficaces et leurs actions mieux coordonnées avec les communes et les documents d'urbanisme s'ils décentralisaient leurs opérations.

Il ne faut pas que ce forum soit *ad hoc* ni sujet à l'emploi du temps d'une personne unique, par exemple, sous la tutelle du Premier Ministre. Le Forum pourrait être placé auprès du Ministère de l'Intérieur, le Ministère de tutelle des communes et des régies. Une seconde option serait de réactiver la Commission Interministérielle sur

[86] Etudes sur les marchés fonciers urbains des pays en voie de développement de Henderson (1982, 1988); Kelley et Williamson (1984); et Becker, Williamson et Mills (1992), citées dans Antonio Salazar, P. Brandao et Gershon Feder, "Regulatory policies and reform: the case of land markets" in Claudio Frischtak (Ed.), *Regulatory policies and reform: A comparative perspective* , World Bank, Washington DC (1995)

l'Aménagement du Territoire (CIAT), qui ne s'est pas réunie depuis 1968.[87] Une dernière option serait d'affilier cette fonction soit à l'actuelle Agence Foncière Nationale ou à la future Agence de la Conservation Foncière (dont la présidence du Premier Ministre et la participation de la majorités des Ministères propriétaires de terrains est déjà prévue), qui devraient, dans tous les cas, être réunies au sein du même organisme.

A ce titre, il est important de souligner un chantier en cours à la Conservation Foncière. Un projet de loi, établi en mars 1999, propose de transformer la Conservation Foncière en agence publique présidée par le Premier Ministre et à laquelle participeraient le MATEUH ainsi que les Ministres de l'Agriculture, des Finances, de l'Intérieur, de l'Equipement, des Eaux et Forets, et d'autres.[88]

Pratique internationale

Un forum permanent, ayant des réunions périodiques programmées, est un instrument essentiel de concertation en matière d'aménagement dans les pays, comme le Maroc, où l'administration locale ne contrôle pas toutes les régies d'équipement publique et auxquelles les plans d'aménagement locaux ne sont donc pas forcément opposables à titre de politiques d'approvisionnement en infrastructures. De tels forums existent, par exemple à Singapour, sous la tutelle de la « National Economic Development Board » (NEDB), en Thaïlande, sous la tutelle de la National Industrial Development Authority (NIDA), aux Philippines et dans la majorités des tigres asiatiques.

1.4.10 Désengagement progressif de l'Etat et instauration d'un cadre de partenariat public-privé en matière d'aménagement

Si un participation de l'Etat à la résolution des problèmes liées à l'accès aux terrains demeure souhaitable, et ce (comme signalé plus haut dans le texte) à titre provisoire uniquement, sa participation à l'aménagement et au lotissement paraît révolue dans le contexte de l'évolution internationale du rôle de l'Etat.

Actuellement, les lotisseurs publics aménagent 60% de l'offre immobilier sur le marché marocain. De plus, il y a un manque de coordination entre les communes et les régies. L'ONE, qui détient un monopole de la production de l'électricité (avec ses concessionnaires communaux), accuse des délais très importants dans l'équipement électrique.

A moyen-long terme, il pourrait être introduit, dans les comptes communaux et les régies, des comptes affectés [« earmarked accounts »] utilisables uniquement pour la création de nouveaux équipements d'infrastructures.

A long terme, l'Etat devrait toutefois se retirer de la promotion immobilière et de l'équipement en infrastructures afin de consacrer ses ressources limitées à la création de conditions cadres (immatriculation, planification, régulation), et à la sanction du non-respect de ce cadre juridique, de manière à inciter la formalisation et l'institutionnalisation des marchés fonciers et de l'aménagement privés. Les opérateurs publics devraient céder au secteur privés la tâche de l'aménagement et de la

[87] Espaces-Etudes, *Quelle politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme pour le Maroc: Bilan et propositions*, Collection Aménagement et Développement (1998)
[88] *L'Economiste*, 11/11/99, p. 5.

viabilisation des zones délimitées dans les plans et schémas d'urbanisme, sujet à des obligations inscrites dans des cahiers de charge.

La Banque Mondiale a déjà proposé que les promoteurs immobiliers marocains publics soient éliminés d'ici 2010-2015.[89] Nous rajouterions à cette recommandation celle d'un désengagement simultané des monopoles d'équipement des régies. Dans ce contexte, il est impératif que le Maroc se dote d'une réglementation sur les concessions.[90]

Pratique internationale

En matière de partenariat public-privé, il existe essentiellement, au niveau international, deux pratiques suivies. La première est celle de la Commission nationale des investissements (discuté plus haut). De tels forums existent, par exemple à Singapour, sous la tutelle de la « National Economic Development Board » (NEDB), en Thaïlande, sous la tutelle de la « National Industrial Development Authority » (NIDA), aux Philippines et dans la majorités des « tigres asiatiques ». Le désavantage de cette formule est qu'elle assure les droits du privé sans toutefois lui imposer d'obligations. Le « partenariat » est en fait à sens unique. La deuxième pratique est celle des contrats d'aménagement (également discutée plus haut). Quelle que soit la formule choisie, les résultats du désengagement de l'Etat se sont démontrés probants.

1.5 PLAN D'ACTION

Les consultants ont élaboré un « Plan d'Action » schématisant les recommandations du Groupe de focalisation décrites dans le présent chapitre du rapport. Ces recommandations sont divisées selon leur complexité et leur échéance de réalisation. Le tableau qui suit résume les critères ayant déterminé leur position dans ce contexte:

	Mesure Court terme	**Mesure Moyen-terme**	**Mesure Long-terme**
Durée	Moins d'un an	De 1-3 ans	3 ans +
Clarté de la solution proposée	Simple et bien analysée	Complexe mais bien analysée	Complexe et non-analysée
Volonté politique et consensus des parties intéressées	Existante et défini	Existante mais en cours de définition	Indéfinie
Action	Administrative (Circulaire ; Arrêté, Instruction ; Procédure ; Adoption d'un Projet)	Législative (Lois ; règlements ; amendements)	Législative (Elaboration et adoption de nouvelle loi)
Nvlles. institutions requises	Aucune	Agences ; Comités ; Commissions ; Observatoires ; etc.	Création ou restructuration en profondeur d'institutions d'Etat ; Ministères ; etc.
Budget, Personnel, Formation, Système de gestion	Modeste	Moyen	Considérable

[89] World Bank (1995), *op. cit.*
[90] *Le Journal*, 30/10/99-5/11/99, p. 17: Un projet de loi est en train d'être étudié.

PLAN D'ACTION SYNOPTIQUE

Problème	Acteurs	Proposition	Nature de l'action	Echéance
Lenteur de l'immatriculation	Cadastre	Immatriculation d'ensemble	Administrative	Court-terme
	Ministère de l'Agriculture	Révision des procédures d'immatriculation	Législative	Moyen-terme
	Cadastre	Concrétiser le projet d'informatisation de l'immatriculation des titres fonciers	Administrative	Moyen-terme
Terrains exclus du marché parce que non-viabilisés	Communes ; MATEUH ; DGCL	Harmoniser le cadre du financement du hors-site privé	Législative	Moyen-terme
Lenteur des procédures d'autorisation d'aménagement	Communes ; MATEUH ; DGCL ; Agences Urbaines ; CTPs	Révision des procédures d'obtention des permis de lotir et de construire	Législative	Moyen-terme
Excès de réserves publiques sur la « grille d'équipement »	Communes ; MATEUH ; DGCL	Exiger un plafond des réserves publiques à la « grille d'équipement »	Circulaire	Court-terme
Disjonction entre documents d'Urbaines & équipements hors-site	Régies ; Communes ; Agences Urbaines ; MATEUH ; DGCL ; CIAT ;	Harmoniser planification et programmes des régies – Réactivation du CIAT ; Révision des textes de planification	Législative	Moyen-terme
Lenteur de la planification urbaine	Communes ; Agences Urbaines ; MATEUH ; DGCL	Réviser les textes en matière de planification	Législative	Moyen-terme
	MATEUH	Accélérer la production de documents d'urbanisme provisoires	Circulaire	Court-terme
Piètre information foncière	Cadastre ; Agences Urbaines	Créer banque de données / Concrétisation de l'Observatoire foncier	Circulaire	Moyen-terme
		Commencer à rassembler de la documentation sur le marché foncier (prix, etc.) et créer banque de données	Administrative	Court-terme
		Concrétiser l'informatisation du Cadastre	Administrative	Court-terme
Piètre information sur les procédures d'acquisition, d'immatriculation, d'autorisation d'aménager, etc.	MATEUH	Guide d'Emploi Foncier	Administrative	Court-terme
Mauvaise allocation des ressources de l'Etat envers promotion immobilière plutôt que régulation et contrôle	Agences Urbaines ; MATEUH ; Régies ; Promoteurs Immobiliers Publics	Désengagement progressif de l'Etat de la promotion immobilière pour renforcer son rôle de régulation	Législative	Long-terme
	INAU ; IFTS	Révision des mandats et des cursus de formation des fonctionnaires	Administrative	Long-terme
Mauvaise compétence technique en urbanisme au niveau des collectivités locales	Communes ; CTPs ; MATEUH	Formation des cadres techniques des communes et CTPs	Administrative	Court/Moyen-terme
		Mise en place d'une procédure de marché public quant à la préparation des documents d'urbanisme	Législative	Moyen-terme
		Adjoints Techniques dans les communes	Administrative	Moyen-terme

PLAN D'ACTION SYNOPTIQUE (SUITE)

Problème	Acteurs	Proposition	Nature de l'action	Echéance
Trop de centralisation administrative dans l'aménagement du territoire	DGCL ; MATEUH ; Communes	Dévolution aux communes de plus de pouvoirs d'aménagement du territoire	Législative	Long-terme
	Régies	Décentralisation des activités de planification des réseaux.	Administrative	Court-terme
Décifit de terrains viabilisés	Min. du Tourisme ; MICA ; AFN ; DG des Domaines ; Min. de l'Equipement ; Direction des Eaux et Forêts ; Primature ; Communes ; CDG ; Cadastre ;	Création d'une ou de plusieurs Agences Foncières	Législative	Moyen-terme
		Création de parcs industriels et de plates-formes touristiques	Législative	Moyen-terme
		Assainissement juridique / immatriculation et mobilisation des terrains de l'Etat	Administrative	Moyen-terme
		Lancement d'opérations de reclassement	Législative	Court-terme
	DG Impôts	Révision de la taxe sur les terrains non-bâtis	Législative	Moyen-terme
	Communes	Lancement d'aménagement ZAC	Administrative	Moyen-terme
		Planification de ZACs	Administrative	Court-terme
Manque de concertation dans l'aménagement du territoire	Ibid., MATEUH, CIAT	Réactivation de la CIAT	Administrative	Court-terme
Flou au niveau des responsabilités procédurales environnementales	MATEUH	Adoption du projet de texte de refonte du Dahir d'août 1914	Législative	Court-terme
Manque d'approche client des administrations foncières et urbaines	Communes ; MATEUH	Mesures de sensibilisation, responsabilisation, d'évaluation de la performance et de motivation	Administrative	Court-terme

Chapitre II. Formalités d'accueil, de constitution d'entreprise et d'autorisation d'exercer

Il existe au Maroc trois problèmes fondamentaux au niveau du démarrage de l'entreprise :

1) Une absence d'accueil et d'orientation
2) Une complexité et une lourdeur au niveau des formalités
3) Un assujettissement à une panoplie d'autorisations d'exercer d'une légalité contestée par plusieurs membres du focus-group

Le présent chapitre du rapport analysera successivement ces trois questions et des propositions de réforme. En fin de chapitre, un Plan d'Action sera proposé.

2.1 ACCUEIL ET ORIENTATION

Les Chambres de commerce marocaines sont censées offrir des services d'accueil et de conseil aux investisseurs locaux et étrangers potentiels. La Commission interministérielle des investissements, créée en 1998, se charge de débloquer les dossiers importants ayant rencontrés des problèmes.

2.2 DEMARRAGE D'ENTREPRISE

2.2.1 Certificats Négatifs

Vingt-huit DPCIs de par le Royaume délivrent des « Certificats Négatifs » (ou « Certificats d'existence »). Lesdites délégations, qui sont toutes informatisées, sont reliées les unes aux autres, ainsi qu'au RCC, par un réseau.

En dépit du fait que le dossier de l'investisseur au RCC doit être manipulé par 2-3 contrôleurs, la délivrance du Certificat Négatif se fait « en temps réel », soit en moins de quinze (15) minutes dans la plupart des cas (et toujours en moins d'un jour), depuis le mois de septembre 1999, pour les Délégations concernées. L'octroi du Certificat Négatif prenait au moins 48 heures avant l'informatisation.

Le RCC disposera bientôt d'une Page Web (le « SIPIC », signifiant « Système d'Information de la Propriété Industrielle et Commerciale »), affiché au serveur du MICA à www.mci.gov.ma, permettant la recherche de dénominations et de marques dans les bases de données du RCC et de l'OMPI [« WIPO »], auquel le site est relié, ainsi que l'accomplissement des formalités sur le Web ou le téléchargement des formulaires d'enregistrement (en format « .pdf » d'Adobe Acrobat et « .doc » de Microsoft Word).

Les connexions des différentes Délégations Provinciales et Préfectorales du Commerce et de l'Industrie (DPCIs) au système central du SIPIC sera établie en deux phases :

- une première connexion a déjà été établie entre le SIPIC et les Délégations de Rabat, El Jadida et Settat, ainsi que Casablanca (sis au RCC)

- la connexion des autres Délégations est actuellement en train d'être programmée

Ces connexions permettront le traitement des dépôts de titres de propriété industrielle et des demandes de certificats négatifs en temps réel. De plus, grâce au SIPIC, le public pourra accéder à des informations en matière de procédures de création d'entreprise, de dépôt de demandes de titres de propriété intellectuelle et industrielle, etc.[91]

2.2.2 Immatriculation

Soixante Registres [locaux] du Commerce (RLCs), sis aux Greffes des Tribunaux de Première Instance, reçoivent des demandes d'immatriculation.[92]

Attributions de quelques acteurs dans l'enregistrement de l'entreprise au Maroc

INSTITUTION	ATTRIBUTIONS
Registre Central du Commerce (RCC), MICA	• Le RCC délivre: - le Certificat Négatif ou le Certificat d'Existence (par l'intermédiaire des DPCIs) - le certificat d'immatriculation au RCC (par le biais des RCLs) - le certificat de non-inscription au RCC - les copies des inscriptions portées au RCC - les photocopies des actes juridiques • Protection des noms commerciaux et des enseignes • Source des informations suivantes au sujet des entreprises : - numéro du registre / de la raison commerciale identifiant légal - date d'inscription / d'immatriculation au RCC - objet / nature de l'activité exercée - l'adresse du siège social de l'entreprise - la forme juridique - le capital social - la nationalité de la société - les administrateurs, les actionnaires et les gérants - le nombre et part des actionnaires de la société - la date et le motif de la radiation - procès verbaux des assemblées générales - statuts de constitution - déclarations des souscriptions et des versements - carte de commerçant - Déclaration d'immatriculation • Base de données publique ouverte à la consultation (statistiques, informations économiques, renseignements)

[91] MICA, *MCI Conjoncture* No. 29 (juin 1999), p. 3.

[92] Il est à noter que l'investisseur doit aussi visiter le RLC à chaque fois qu'il y a une mise à jour à faire au dossier.

Attributions de quelques acteurs dans l'enregistrement de l'entreprise au Maroc (suite)

INSTITUTION	ATTRIBUTIONS
Tribunal de Première Instance, Registre [Local] du Commerce (RLC), MICA	• Immatriculation de l'entreprise • Création des agences ou des succursales • Changement de dénomination • Changement de nature juridique • Augmentation du capital Lieu de dépôt légal des documents suivants : • Statuts, procès verbaux • Déclaration des souscriptions et des versements • Bilan • Compte des produits et des charges • Répartition du capital
Délégations Provinciales et Préfectorales du Commerce et de l'Industrie (DPCI)	Reçoivent les dépôts de demandes de Certificats Négatifs (qu'ils transmettent au RCC) et donnent les réponses (certificats) aux promoteurs (suite au traitement des demandes par le RCC)

2.2.3 Autres formalités

Le démarrage d'entreprise au Maroc requiert une série de visites à la Direction des Impôts, au B.O. et à la presse, à la CNSS, à l'Inspection du Travail, au Fiduciaire, au Notaire ; et à la Banque.

Principales formalités administratives pour la constitution d'une société au Maroc

PROCEDURES	DOCUMENTS A FOURNIR	FRAIS	DUREE	ORGANISME / PERSONNE CONCERNEE
Choix de la forme juridique de la société - SARL - SA - SNC -Société en Commandite Simple - Société en Commandite par Actions - Autres				- Fiduciaire
Certificat négatif (attestation certifiée de l'inexistence de la dénomination ou de l'enseigne demandée)	- Demande faite sur imprimé fourni par le Registre central de commerce contenant les informations suivantes : - qualité du déposant s'il s'agit d'un mandataire - 3 dénominations, abréviations s'il y a lieu, par ordre de préférence - nature de l'activité à exercer - adresse commerciale - forme juridique de l'entreprise - nature de la demande (création, renouvellement, changement, transformation, duplicata ...) - Photocopie de : - carte d'identité nationale du demandeur - carte d'immatriculation pour les étrangers résidents - passeport ou toute autre pièce d'identité - Cachet du cabinet dans le cas ou le demandeur est une personne morale	- 30 DHS frais de recher-che - 2 timbres de quitt-ance - 100 DHS frais de l'attesta-tion	- 1-2 jours	- Registre central de commerce - Délégation préfectorale du commerce et de l'industrie

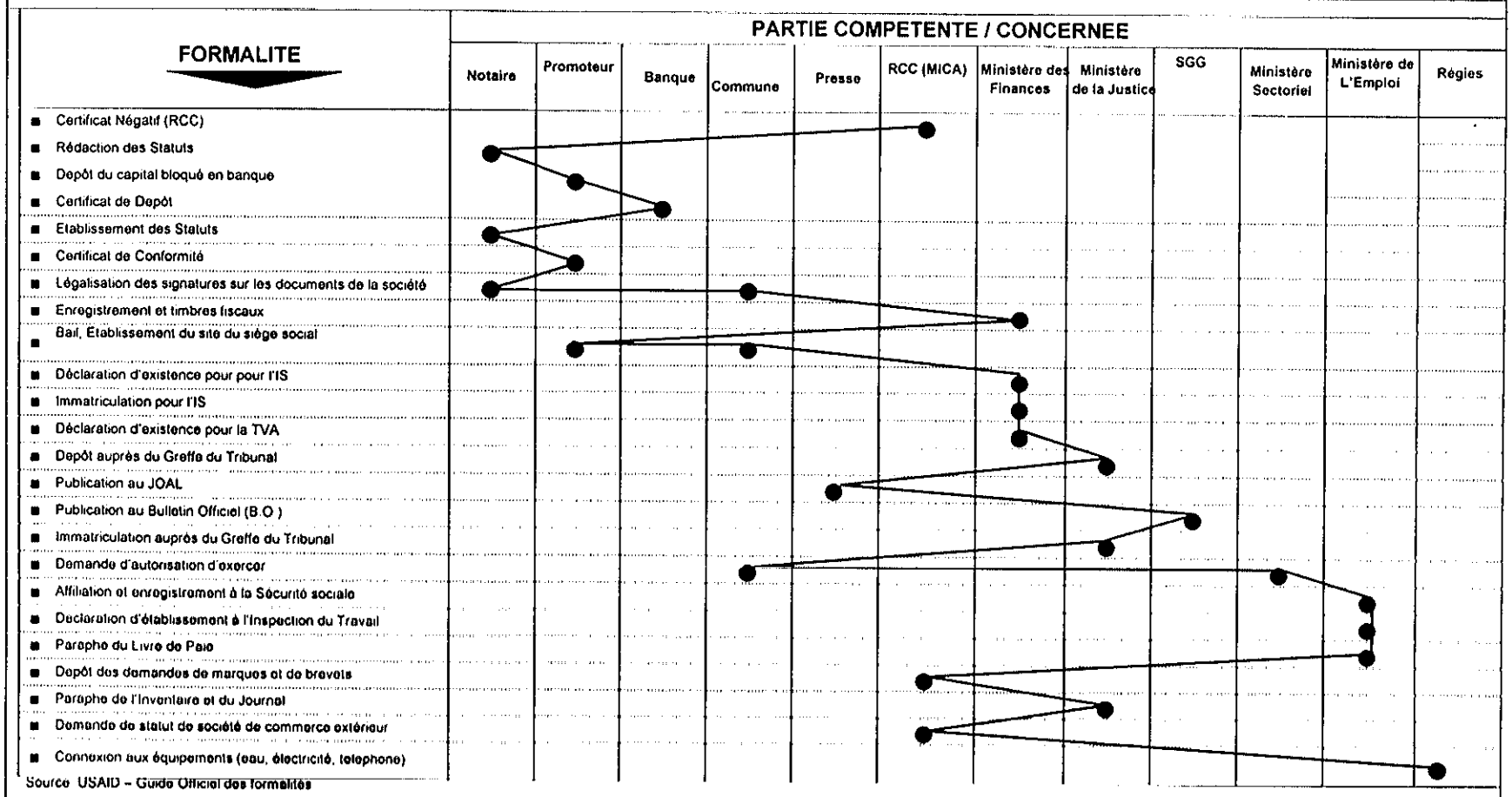
PROCEDURES	DOCUMENTS A FOURNIR	FRAIS	DUREE	ORGANISME / PERSONNE CONCERNEE
Formalités de constitution de la société	- Rédaction des statuts (légalisés) - Rédaction des bulletins de souscription pour sociétés anonymes (légalisés) - Procès verbal des assemblées pour les sociétés anonymes - Ouverture de Compte et Blocage du capital de la société - Etablissement de la déclaration de souscription et de versement	- Déclaration notariée : 0.25% du capital social - Déclaration sous seing privée : aucun frais - Droits de timbre : 20 DHS par page Frais divers : 2000 à 3000 DHS		- Fiduciaire - Notaire - Banque commerciale
Enregistrement des statuts de la société		- 0.5% du capital avec minimum de 1,000 DHS		- Ministère des Finances, Direction des Impôts
Déclaration des patentes / Enregistrement au rôle de la patente / Obtention de l'Identifiant Fiscal / Déclaration d'existence	- Demande faite sur imprimé - Statuts - Procès verbal	- Pas de frais	- 2 jours	- Ministère des Finances, Direction des Impôts
Déclaration d'existence pour l'IS				- Ministère des Finances, Direction des Impôts
Immatriculation pour l'IS				- Ministère des Finances, Direction des Impôts
Déclaration d'existence pour la TVA				- Ministère des Finances, Direction des Impôts
Dépôt des statuts	- Patentes - Certificat négatif - Statuts - Procès verbal des assemblées pour les sociétés anonymes - Déclaration de souscription et de versement pour les sociétés anonymes	- 200 DH		- Tribunal de première instance- Tribunal de Commerce /ou/ Tribunal de Première Instance
Publicités légales	- Statuts - Procès verbal des assemblées pour les sociétés anonymes			- Bulletin Officiel (S.G.G.) - Journal d'annonces légales (Presse)

PROCEDURES	DOCUMENTS A FOURNIR	FRAIS	DUREE	ORGANISME / PERSONNE CONCERNEE
Inscription / Immatriculation au Registre du commerce Toute entreprise n'acquiert la personnalité morale ou physique qu'après l'inscription au RCC et émission de son numéro d'immatriculation	***Pour la personne physique :*** - Certificat négatif en cas de l'utilisation d'enseigne ou d'un nom commercial - Attestation d'inscription à la patente (modèle 1220) - Photocopie de la carte d'identité - Autorisation donnée en cas d'un mineur ou d'un tuteur testamentaire ou datif exploitant les biens du mineur dans le commerce - Photocopie de l'autorisation, du diplôme ou du titre nécessaire à l'exercice de l'activité entreprise - Photocopie de la pièce d'identité pour le fondé de pouvoir de l'assujetti ayant procuration générale - Extrait de l'acte de mariage indiquant le régime matrimonial pour les commerçants étrangers - Autorisation du président du tribunal si les commerçants étrangers sont mineurs - Déclaration modèle no. 1 (3 exemplaires) ***Pour la personne morale:*** - Certificat négatif, le cas échéant - Attestation d'inscription à la patente (modèle 1220) - Récépissé du dépôt des statuts et autres actes et documents annexes - Photocopie de pièce d'identité pour les associés autres que les actionnaires et commanditaires, et pour les associés ou tiers autorisés à administrer, gérer et signer pour la société, ainsi que les gérants et les membres des organes d'administration, de direction ou de gestion et les directeurs nommés pendant la durée de la société / photocopie de la carte d'identité du gérant - [Certificat d'immatriculation ou document en tenant lieu si l'une des personnes visées ci-dessus est une personne morale] - Certificat attestant la réalité de la personne morale délivré par l'autorité diplomatique ou consulaire et indiquant l'adresse du siège social, pour les représentations ou agences commerciales des Etats, collectivités ou établissements publics étrangers - Déclaration modèle no. 2 (3 exemplaires) - Publicité au bulletin officiel et dans un journal d'annonces légales ***Pour la succursale :*** - Certificat négatif, le cas échéant - Attestation d'inscription à la patente - Décision du conseil d'administration de la société mère portant création de la succursale ou de l'agence et désignation du gérant - Copie des inscriptions (modèle no. 7) délivrée par le secrétaire-greffier du tribunal dans le ressort duquel est situe le siège social de la société mère - Photocopie de la carte d'identité du gérant -Déclaration modèle no.3 (3 exemplaires)	- 150 DH	- Minime - (Doit être fait dans les 3 mois qui suivent l'ouverture ou l'acquisition de la société)	- Greffe du Tribunal de première instance territorialement compétent, Registre [local] du commerce

	De plus, si la société mère est étrangère: - Certificat d'immatriculation de la société mère ou toute pièce en tenant lieu - Exemplaire des statuts de la société mère ou tout document en tenant lieu - Certificat attestant la réalité de l'établissement délivré par l'autorité diplomatique ou consulaire dont relève la société mère, indiquant l'adresse du siège social ***Pour la société anonyme :*** - Déclaration des patentes - Certificat négatif - Statuts - Procès verbal de l'assemblée pour la société anonyme - Déclaration de souscription et de versement pour la société anonyme Art. 2-9, Arrêté du Ministre de la justice no. 106.97 du 9 ramadan 1417 / 18 janvier 1997			
Dossier d'investissement / Autorisations d'exercer	- Licence - Factures pro forma - Statuts - Procès verbal - Registre de commerce			[- MICA]
Dossier bancable	- Factures pro forma - Description du projet - Avantages du code des investissements			-Banque commerciale -Office du Développement Industriel ou -Fiduciaire
Affiliation à la CNSS	- Certificat d'inscription aux patentes - Inscription au Registre de commerce - Statuts			- Caisse nationale de sécurité sociale
Déclaration d'existence à l'inspection du travail	- Statuts - Livre de paie	- Pas de frais		- Inspection de travail
Paraphe du livre de paie				- Ministère de l'Emploi
Dépôt des demandes de marque et de brevets				-MICA
Paraphe de l'inventaire et du journal				- Tribunal de première instance
Déclaration d'inscription modificative au RCC	- Toute déclaration d'inscription modificative est accompagnée des actes et pièces justificatives établissant le changement par rapport à l'immatriculation initiale			

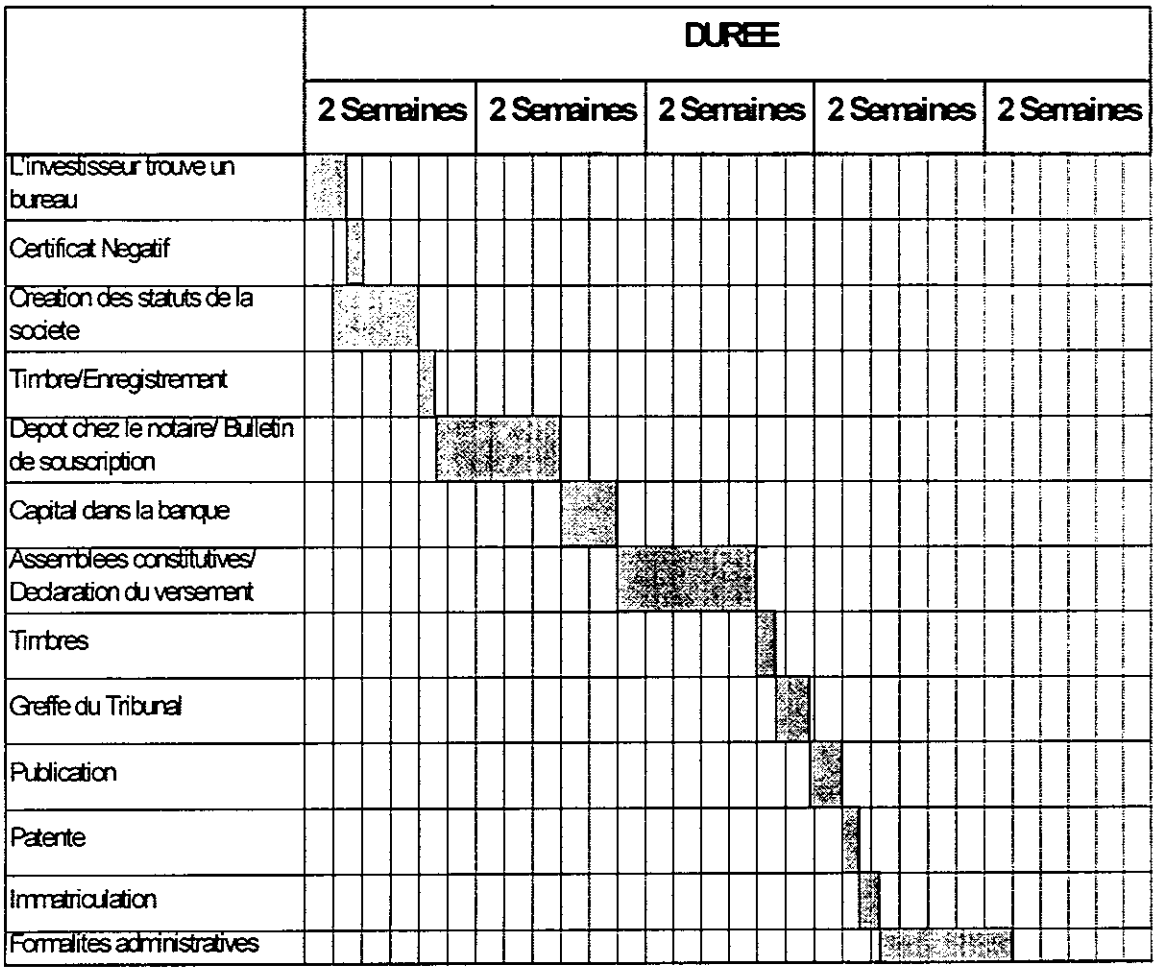
PROCEDURES	DOCUMENTS A FOURNIR
Déclaration d'inscription de radiation au RCC .	- Toute déclaration de radiation doit être accompagnée des pièces justificatives nécessaires à ce type d'opération : <u>En cas de personne physique :</u> - une expédition ou un original de l'acte de cession de fonds de commerce, s'il s'agit d'une cession de fonds de commerce - une expédition de l'acte s'il s'agit d'une attribution par partage ou licitation - une copie des inscriptions (modèle no. 7) délivrée au nom du bailleur, par le secrétaire-greffier du tribunal compétent, le cas échéant <u>En cas des sociétés commerciales :</u> - une expédition ou un original de l'acte de cession - certificat de dépôt des actes et pièces relatifs à la liquidation s'il y a lieu - exemplaire du Bulletin Officiel dans lequel ont été publiés l'acte de nomination des liquidateurs et l'avis de clôture de liquidation, s'il y a lieu

PARCOURS DE L'INVESTISSEUR (SARL)



Source USAID – Guide Officiel des formalités

Tableau: Délais de constitution et de démarrage des entreprises



2.3 AUTORISATIONS D'EXERCER

Selon le MICA, on distingue deux cas de figure pour l'exercice d'une activité commerciale, industrielle ou de service [93]:

- « soit l'activité est réglementée et de ce fait elle est soumise à une autorisation préalable ou nécessite la délivrance d'une déclaration d'existence, qui est similaire à une autorisation puisque l'opérateur est tenu d'attendre l'avis de la commission pour exercer son activité

- Soit l'activité ne fait l'objet d'aucune réglementation et par conséquent, l'opérateur ne doit déposer à la commune qu'une simple déclaration d'information pour assurer le suivi. Toutefois, il est tenu de se conformer aux arrêtés municipaux qui déterminent les conditions d'aménagement des locaux pour certaines activités. »

Des centaines d'autorisations d'exercer existent, ayant été mis en place tantôt par les Ministères, tantôt par les Communes.

Les activités soumises à autorisation d'exercer comprennent les suivantes :

- Agriculture, chasse et services connexes ;
- Occupation du domaine public ;
- Industrie alimentaire ;
- Extraction de mines et services annexes ;
- Instruments médicaux, de précision d'optique et d'horlogerie
- Production, distribution d'électricité, de gaz et de chaleur
- Commerce de gros et intermédiation de commerce
- Commerce de détail et réparation d'articles domestiques
- Hôtels et activités touristiques
- Débits de boissons
- Transport routier
- Services auxiliaires des transports
- Services portuaires et maritimes
- Agences de voyage et services touristiques
- Postes et télécommunications
- Assurances
- Location sans opérateur
- Activités juridiques, comptables et de conseil de gestion
- Ingénierie et études techniques
- Contrôle technique automobile
- Publicité
- Education
- Santé et action sociale
- Activités récréatives, culturelles et sportives

[93] Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat, Département du Commerce et de l'Industrie, *Recueil des activités soumises à autorisation préalable* (1999) –Ebauche provisoire

Les activités soumises à déclaration comprennent les suivantes ;

- Industries extractives et de production de sel
- Industrie alimentaire
- Industrie du caoutchouc et de transformation de matières plastique
- Fabrication de produits minéraux non-alimentaires (travail de pierre)
- Services personnels

2.4 ANALYSE :

2.4.1 Accueil et Orientation

Selon une enquête du MICA de 1998, menée auprès de 370 cabinets de Notaires, d'Experts-comptables et de Fiduciaires, de nombreux problèmes existent au niveau de l'accueil des investisseurs, notamment aux niveaux de la disponibilité du personnel, de la période de réception, et des conseils et informations aux investisseurs.[94] Il existe en effet, selon le Rapport de la Phase I, une absence relative de services d'information gratuites traitant de la constitution des entreprises et des formalités de démarrage de projets au Maroc. L'enquête de 1998 identifia cependant le « comportement administratif » comme le premier problème du secteur privé. D'autres enquêtes menées par la CGEM et par les Chambres de Commerce confirment ces conclusions.

2.4.2 Démarrage d'entreprise

Il est à noter, en guise d'introduction à leur analyse de cette question, que les consultants ont consulté plusieurs documents provenant de sources différentes afin de bien comprendre les formalités d'enregistrement au Maroc : 2 rapports de fiduciaires marocains ; deux rapports de cabinets de conseil internationaux ; et un document d'information émis par une source gouvernementale marocaine officielle. Aucune des sources d'information ne concordait exactement avec les autres quant à l'ordre et le nombre des étapes à suivre pour démarrer une entreprise, ni quant aux attributions exactes des intervenants administratifs dans le processus. Lecture et relecture ont confirmé des erreurs même dans le document marocain officiel. Un constat s'impose donc d'ors et déjà quant à la complexité extrême du système marocain.

Selon la *Note de Présentations A/S du Projet de Décret Portant Création de la Commission de Simplification des Formalités des Entreprises (COSIFORME)* du MICA, Département du Commerce et de l'Industrie : « La complexité et les délais trop importants des formalités perturbent l'entreprise avant même son démarrage et peuvent même décourager l'investisseur surtout quand il s'agit de promoteur individuel ou d'une PME. » Selon enquête du MICA précédemment mentionnée, la multiplicité des administrations, la complexité des procédures et l'imprécision des formalités ont été signalés comme posant problèmes pour les investisseurs. Par ailleurs, les délais sont considérés comme étant aléatoires et trop longs.[95]

L'enregistrement de l'entreprise au Maroc est caractérisé par :

[94] MICA, *MCI Conjoncture* No. 29 (juin 1999), p. 3
[95] *Ibid.*

1) des formalités lourdes
2) des formulaires et pièces multiples (environs une quarantaine de documents)
3) des incertitudes au sujet de l'interprétation et de l'application des règlements
4) Une absence de délais juridiques maximaux de traitements
5) De longs délais (10 semaines en moyenne)
6) Plus de 20 étapes
7) Au moins 10 intervenants différents

Ceci, sans compter les formalités d'autorisation d'exercer, d'accès au terrain et d'aménagement du site ou d'emploi et d'immigration.

Plusieurs des mêmes documents sont demandés à maintes reprises, par chaque intervenant dans la chaîne de l'instruction administrative du dossier :

- Statuts :	7 reprises
- P.V.s des assemblées constitutives :	4 reprises
- Photocopies de la CIN / pièce d'identité :	3 reprises +
- Certificat d'inscription à la Patente :	3 reprises
- Certificat Négatif :	3 reprises
- Extrait du Registre de Commerce :	2 reprises

Les étapes redondantes comprennent les suivantes :

- 6 étapes administratives relatives à des aspects de l'immatriculation et la constitution
- 4 visites à des Départements ou des agences relevant du Ministère de l'emploi
- 4 visites à la Direction des Impôts
- 3 visites au Notaire
- 3 visites à la Commune
- Jusqu'à 3 visites au RCC
- 2 visites au Greffe du Tribunal
- 2 visites pour fins de publicité légale, au B.O. et à la presse (Journal d'Annonces Légales), sans compter les notarisations, les enregistrements et les timbres, ni le dépôt au tribunal, essentiellement tous au même escient

Les procédures d'immatriculation aux RLCs sont ralenties dû fait que ces derniers ne sont pas informatisés. Par ailleurs, il n'y a, pour l'instant, aucune interconnectivité des RLCs, des CFEs projetés, de la CNSS ou de la Direction des Impôts. De fait, le seul aspect du processus de démarrage qui soit informatisé est l'octroi du Certificat Négatif.

Par ailleurs, les pratiques en matière d'immatriculation, selon le rapport de la Phase I, varient d'un Greffe à un autre. Certains auraient même de la difficulté à interpréter et à appliquer les textes.

Comparaison internationale

Dans les pays de l'OCDE, le nombre de formalités d'enregistrement varie considérablement, d'une (1) seule en Ontario au Canada à 29 en Grèce. Le nombre d'intervenants à contacter pour l'enregistrement varie d'un (1) seul (ex. : Canada ; R-U) à six (6) en Irlande. En Europe, un système ayant un nombre total de procédures

inférieur à sept (7) est considéré simple, de 7-15 moyen, et de plus de 15 complexe. Les pays du littoral Nord de la Méditerranée ont des systèmes jugés relativement complexes.

Les délais pour l'enregistrement des entreprises varient énormément, durant entre moins de 20 minutes au Canada et au-delà de trois (3) ans en Tanzanie. En Europe, des délais d'enregistrement de moins de cinq (5) semaines sont considérés courts, des délais de 5-12 semaines moyens et des délais de plus de 12 semaines long. Les pays du littoral Nord de la Méditerranée ont des délais d'instruction jugés relativement longs.

La procédure de démarrage d'entreprise au Maroc comprend plus de pièces et plus d'intervenants que les pays les moins performants de l'OCDE. Le nombre de ses formalités est toutefois inférieur à celui de l'Italie et de la Grèce, et leur délai de traitement inférieur à ceux de l'Espagne, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et du Portugal[96].

2.4.3 Autorisations d'exercer

Les autorisations d'exercer sont multiples et, selon le Rapport de la Phase I, fréquemment sujet à changement. Par ailleurs, elles ne sont pas appliquées de manière uniforme et peuvent accuser des longs délais de traitement (de deux mois, en moyenne).

Le fondement juridique des attributions de l'autorité communale est l'Article 44 de la *Charte Communale* de 1976. Il fut fort intéressant pour les consultants de noter, à la lecture de la législation gouvernant leurs attributions, qu'aucune disposition ne confère aux communes des compétences de régulation du commerce ou de l'entreprise.[97] La plupart des autorisations d'exercer émises au niveau communal sont donc, selon le MICA, sans fondement juridique. Tel est le cas, selon la CGEM, pour une majorité des autorisations n'ayant pas trait à l'hygiène et à la sécurité, au niveau communal, ou à l'exercice d'une profession, au niveau du gouvernement central[98].

Le MICA signale que le système des autorisations d'exercer « dans certain cas constitue un véritable handicap pour l'investissement... et va à l'encontre de l'action d'allègement et d'harmonisation des procédures administratives engagées par les pouvoirs publics. En effet, la situation actuelle est caractérisée par les éléments suivants...

- Ces autorisations n'obéissent pas à des normes claires et bien définies, sauf pour certaines activités qui sont réglementées pour des raisons de santé, de sécurité, de moralité ou d'ordre public. En plus l'exercice de la majorité des activités n'est pas soumis à des normes bien précises... notamment en matière de protection civile.

[96] *Dec. Lei no. 321/95* (28 novembre 1995) et *Dec. Reg. No. 2/96* (16 mai 1996)

[97] *Dahir portant loi no. 1-76-583 (5 chaoual 1398) relatif à l'organisation communale* (B.O. du 1er octobre 1976, p. 1051)

[98] D'ailleurs, puisque l'acte d'entreprendre jouit d'une garantie constitutionnelle, plusieurs de ces autorisations seraient mêmes, selon la CGEM, anticonstitutionnelles.

- Les opérateurs ignorent les procédures et ne saisissent pas le rôle de chacun des membres du Comité d'octroi qui est chargé de l'instruction des demandes d'ouverture de commerce. »[99]

2.5 PROPOSITIONS:

Proposé au Groupe de focalisation, à titre de priorités, sur la base du Rapport de la Phase I et des entretiens de validation, fut la mise en œuvre des réformes suivantes :

1. Guide de l'investisseur
2. « Toilettage » et simplification des autorisations d'exercer
3. Simplification des procédures de démarrage de l'entreprise et accélération de la mise en œuvre des Centres de formalités des entreprises (CFEs)
4. Informatisation nationale des Tribunaux (RLCs) et des CFEs éventuels
5. Agence de promotion des investissements
6. Formation et sensibilisation des agents d'exécution à "l'approche client"
7. Systèmes d'évaluation de la performance et de motivation des agents d'exécution
8. Mise en place de techniques d'accueil (badges, tickets d'attente, etc.)

Les actions proposées firent généralement le consensus. Le Secrétaire général du MAGG appela néanmoins les membres du Groupe à réfléchir tout particulièrement à la nécessité d'un cadre d'accueil et d'orientation de l'investisseur. Le représentant du MICA abonda dans le même sens, qualifiant l'accueil de complément important aux réformes des processus. Cette section du rapport analysera les différentes propositions des membres du Groupe de focalisation dans le contexte des meilleures pratiques internationales.

2.5.1 *Finalisation du recensement des autorisations d'exercer juridiquement valables et réduction du nombre desdites Autorisations*

Lors du passage des consultants au Maroc, le Premier Ministre indiqua qu'il donnerait ses « instructions pour disposer avant la fin de l'année [1999], d'une étude sur les réformes qui peuvent être apportées aux systèmes d'octroi des agréments administratifs sous leurs différentes formes. L'objectif étant de libérer certaines d'entre elles et... de soumettre les autres à des critères objectifs et équitables... » [100]

Le «Comité de la simplification des autorisations d'exercer » au sein de la « Commission de simplification des formalités d'entreprise » (COSIFORME), géré par un comité interministeriel, s'est vu donner les mandats suivants :

1) Cataloguer les Autorisations existantes
2) Simplifier les Autorisations d'exercer répertoriées par l'émission d'avis, de circulaires, d'arrêtés et de décrets par les Ministères compétents

Lors des réunions du Groupe de focalisation, la troisième priorité du MICA, après l'élaboration d'un Guide d'Emploi sur les formalités et l'informatisation des Tribunaux (RLCs), était le toilettage et la simplification des autorisations, jugé « très prioritaire ».

[99] MICA, *op. cit.*
[100] *Le Matin*, No. 10.509, 30/10/99, pp. 1-3

De fait, le MICA, avec l'appui de la DGCL et de la Direction de Coordination des Affaires Economiques (DCAE) du Ministère de l'Intérieur, catalogue les textes exigeant des autorisations d'exercer au moins depuis le mois de juin 1999 et, selon le MICA, 90% des autorisations *présumées juridiquement valables* ont déjà été recensées et rassemblées dans un « Répertoire ».[101] Les 10% qui demeurent non-recensées se situeraient au niveau communal.

Le Répertoire « reprend l'ensemble des activités réglementées en précisant les textes qui les régissent, les autorités compétentes et les procédures d'octroi »[102]. Le but ultime dudit Répertoire est de fournir une base juridique pour les autorisations d'exercer. Ce qui sera compris dans la version finale du Répertoire sera juridiquement valable et « essentiel », ce qui ne s'y trouvera pas sera sans base juridique. Les Communes pourront demander certaines informations supplémentaires de la part des entreprises au sujet de leurs activités, lesquelles devront être fournies sur une base déclarative, mais ne pourront les assujettir à des autorisations préalables en dehors du cadre prévu.

Le travail, selon la caractérisation du MICA, « n'est pas exhaustif » et demeure pour le moment incomplet. En effet, l'affinement de ce qui s'y trouve demeure à être entrepris. Un Projet de « Circulaire de Rappel à l'Ordre » a été préparé par le Ministère de l'Intérieur. Une fois traduite, elle sera présentée au Comité de la Simplification des Autorisations d'Exercer. Il est prévu de terminer le travail d'ici 2001.

A terme, le Répertoire sera mis à la disposition des Wilayas et des Communes et accompagné par une action de sensibilisation de la Direction des Affaires Juridiques de la DGCL.

Un projet parallèle, le « Guide Officiel des Formalités » (« GOF ») est actuellement également en cours d'élaboration par le MAGG, avec l'appui de l'USAID. Bien que ce projet soit focalisé sur les formalités de démarrage de l'entreprise au sens large, celles-ci comprennent également les autorisations d'exercer.

Tout en félicitant le MICA pour le travail entrepris, les consultants proposent les actions complémentaires suivantes, dans le cadre des souhaits du Groupe de focalisation :

- Les Guides devraient être finalisés et opérationnalisés sur un échéancier plus serré. Il ne faudrait que quelques semaines pour terminer le recensement et établir un projet de simplification pour soumission au COSIFORME. Le travail dans son ensemble pourrait être finalisé dans le premier trimestre 2000.
- Les projets du MICA et du MAGG devraient être mis en liaison.
- Une mise sur Site-Web, sur disquette et sur CD-Rom du Répertoire devrait aussi être envisagée.
- Par ailleurs, un suivi de la réforme devra être assuré sur une période d'au moins un (1) an, afin de s'assurer qu'elle est belle est bien respectée par les autorités concernées (soit, en premier lieu, les communes).

[101] Ministère de l'Industrie..., *op. cit.*
[102] MICA, *op. cit.*

Pratique internationale

Si plusieurs pays exigent des autorisations d'exercer, il existe une option plus simple de « Déclaration *à priori*» pour permettre le contrôle d'activités réglementées dans certains pays.

Autorisations d'exercice d'activités (1994)

Pays	Type d'autorisation(s)	Conditions d'application
Australie	Autorisation	Nouveaux investissements & acquisitions
Belgique	Autorisation	Acquisitions
Canada	Autorisation	Acquisitions (NDLR : Depuis éliminée)
Finlande	Autorisation	Nouveaux investissements & acquisitions
France	Autorisation	Nouveaux investissements & acquisitions
	Déclaration	A priori & A posteriori
Allemagne	Autorisation	Nouveaux investissements & acquisitions
Grèce	Autorisation	Nouveaux investissements & acquisitions
Islande	Autorisation	Nouveaux investissements & acquisitions
Irlande	Autorisation	Nouveaux investissements & acquisitions
Nvlle. Zélande	Autorisation	Nouveaux investissements & acquisitions
Norvège	Autorisation	Nouveaux investissements & acquisitions
Espagne	Autorisation	Nouveaux investissements & acquisitions
	Déclaration	A priori
Suède	Autorisation	Nouveaux investissements & acquisitions
Turquie	Autorisation	Nouveaux investissements & acquisitions
USA	Déclaration	A priori
Japon	Déclaration	A priori & A posteriori
Pays Bas	Déclaration	A priori
Portugal	Déclaration	A priori

Source : CNUCED

Le projet en cours du MICA s'inscrirait d'autant plus dans le cadre des meilleures pratiques s'il suivait le modèle des déclarations *a priori* exclusivement, éliminant carrément les autorisations d'exercer. Un précédent existe d'ailleurs en ce sens sur la Méditerranée ; le cas du Portugal.

2.5.2 *Concrétisation du projet de « Centres des Formalités des Entreprises » (CFE), à titre de mesure visant la réduction du nombre d'étapes, d'intervenants, de documentation et de pièces au dossier d'enregistrement de l'entreprise*

Le représentant du MICA au Groupe de focalisation précisa que la simplification des procédures individuelles en matière de constitution d'entreprise était superflue si l'on misait sur la mise en place de Centres de formalités des entreprises et que le Ministère prônait plutôt cette dernière option. La création du système de « Centres des Formalités des Entreprises » est la première priorité du MICA. Toutefois, même si des projets de textes existent et que des chantiers sont en cours, il manque toujours les procédures d'opérationalisation, les formulaires de demande de constitution d'entreprise, etc., nécessaires à la concrétisation du projet

Le projet de mettre en place des CFEs, selon le modèle français, est proposé dans le *Livre Blanc de la PME*. Le modèle a semble t-il été suivi à cause de la similarité des

textes marocains et français, le caractère décentralisé du modèle et l'offre de coopération technique française. En effet, le projet a été développé avec la Coopération Consulaire Maroco-Française, sur la base de termes de référence développées en 1994 et d'une entente conclue en 1996, impliquant les chambres de commerce et d'industrie françaises (dont la chambre de commerce et d'industrie de Versailles en particulier). Les textes ont déjà été développés (avec l'assistance en conseil et en financement de l'USAID dans le cadre du projet « Dyna-PME »). En effet, le cadre juridique fut finalisé et examiné par la Commission Interministérielle de Simplification des Formalités d'Entreprise en juillet 1999 et introduit dans le circuit de promulgation en août 1999. Les chambres de commerce ont déjà acquis les ordinateurs nécessaires à la réalisation du projet. Un travail de concertation a en outre été mené parmi les administrations au sein du « Comité de Supervision du CFE », géré par le MICA, au sein de la COSIFORME, rattachée à la Primature[103].

Il est proposé, selon le programme du projet en cours, d'établir les CFEs au sein des chambres de commerce, d'industrie et de services, suivant les dispositions du décret du Premier Ministre qui fixerait leur organisation et leur fonctionnement. Chaque CFE aurait pour objet:

- D'effectuer en un lieu unique, au moyen d'un seul document, toutes les déclarations auxquelles les créateurs d'entreprises sont tenus par les lois et règlements en vigueur dans les domaines juridiques, fiscaux, administratifs, sociaux et statistiques afférents à leur création, opération, modification, radiation ou à la cessation de leurs activités.
- La réception, le contrôle et la diffusion des dossiers conformes auprès des organismes publics (services fiscaux, greffes des tribunaux, services de l'emploi et service de la caisse nationale de la sécurité sociale, la direction des statistiques, la Direction des Impôts).
- D'orienter les créateurs d'entreprises vers les interlocuteurs adéquats de l'administration publique, et de leur fournir les renseignements particuliers et complémentaires nécessaires, et de leur remettre les formulaires et documents nécessaires aux formalités correspondant aux activités de leurs entreprises.
- Proposer une assistance technique et fournir toutes les informations et conseils nécessaires aux créateurs d'entreprises lors de l'accomplissement de leurs formalités de création, de modification, de radiation ou de cessation d'activités de leurs entreprises.

L'Acceptation d'une déclaration par le CFE de la part d'une entreprise vaudrait déclaration auprès de tous les organismes publics destinataires, dès lors que cette déclaration est régulière et complète. De plus, le dépôt d'une déclaration auprès d'un CFE dispenserait l'intéressé de l'obligation de se déclarer indépendamment auprès des administrations destinataires et des formalités prévues par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Le recours au CFE permettrait d'éviter plusieurs formalités administratives semblables auprès d'organismes publics distincts puisque la déclaration faite dans un CFE serait ventilée auprès d'autres organismes similaires. Cela réduirait le temps et les ressources

[103] Ce comité regroupe entre autres des représentants des Ministères de la Justice, de l'Agriculture, de l'Intérieur, des Finances, du Plan, de l'Emploi et du MICA, ainsi que de la Fédération des CCIS.

consacrés par les entreprises à l'accomplissement des formalités et procédures administratives, donc leur permettant de se concentrer d'avantage sur la conduite de leurs affaires génératrices d'emplois et de richesse de productivité.

Selon le Projet de Décret, les administrations concernées seraient tenus de donner leurs réponses au CFE dans les 48 heures (quoiqu'il ne précise pas dans quels délais le CFE doit donner sa propre réponse au demandeur).

Dans le modèle du CFE, les entreprises soumettent un dossier unique permettant l'inscription au Registre du Commerce, la déclaration au rôle des patentes, et l'affiliation à la CNSS et aux caisses de retraites. Le CFE achemine le dossier aux diverses administrations, réceptionne leurs décisions et en informe les entreprises.

Le système prévoit :

1) Un « Formulaire Unique » avec un minimum de pièces
2) Un maximum de partage des informations entre les administrations
3) Un « Vis-à-Vis Unique » au vu de l'investisseur, contrôlant tout le processus de démarrage juridique du projet, y compris l'ensemble des formalités administratives juridiques, fiscales et sociales.

Parmi les 57 chambres de commerce marocaines, 29 (et éventuellement certaines de leurs annexes), offriront ce service.

La finalisation de l'Imprimé Unique et du circuit d'accomplissement étaient en cours lors des visites des consultants en octobre-décembre 1999. Il devait, le 15 décembre 1999, y avoir une réunion interministérielle afin d'examen ledit « circuit-type » de la CFE et les formalités qui devront être suivi sous ce nouveau système. Restent encore les étapes suivantes dans la préparation du projet, selon le MICA :

Echéances Indicatives	Action à mener	Parties concernées
Janvier 2000	Préparation d'un modèle type de CFE (structures, ressources humaines, procédures, moyens., etc.)	MICA et CCIS avec la coopération des administrations concernées
Fin janvier 2000	Examen par la Commission	COSIFORME
Février 2000	Préparation d'un Cahier de Charges pour la mise en place du système d'information des CFEs	MICA et CCIS avec la coopération des administrations concernées
Février 2000	Désignation de coordonnateurs au niveau des administrations destinataires des formalités, chargés du montage et du démarrage des CFEs et de la formation de leurs agents	Administrations concernées
Fin Février 2000	Examen du Cahier de Charges pour le système d'information par la CSFE	COSIFORME
Mars-Juin 2000	Réalisation du Système d'Information	Contractant Privé à déterminer par marché public
Avril-Mai 2000	Formation de formateurs en France	Administrations concernées et CCI françaises
Juillet-Août 2000	Sélection et Formation des agents des CFE	Administrations concernées
Mai 2001 (max.)	Démarrage des CFEs	Administrations concernées et MICA

Un problème que les consultants tiennent à souligner, a trait à l'absence de ré-ingénierie réelle du processus sous le modèle de la CFE, le nombre important de pièces toujours exigées, et la faible probabilité que les délais d'instruction des dossiers soient réellement réduits de la manière envisagée.

Qu'elles se fassent ou non derrière la façade de « Vis-à-vis Unique » du CFE, le nombre d'étapes pourrait aisément être réduit de la vingtaine (20+) actuelle à trois (3) étapes critiques, en procédant aux simplifications suivantes :

- Regrouper les procédures de Dépôt des Statuts ; de dépôt au B.O. et d'immatriculation
- Remplacer l'autorisation d'exercer par une simple Déclaration, laquelle serait faite en même temps que la procédure ci-haut décrite
- Regrouper les étapes de la déclaration au rôle de la Patente, de la déclaration d'existence pour IS, de l'immatriculation pour l'IS et de la déclaration d'existence pour la TVA
- Eliminer les étapes d'enregistrement, vu l'existence de la procédure (redondante) de la notarisation
- Eliminer la publication dans un Journal d'Annonces Légales (vu l'existence du B.O.)
- Regrouper les procédures d'enregistrement à l'Inspection du Travail, d'affiliation à la CNSS, de paraphe du Livre de Paie et de paraphe du Journal et de l'Inventaire

Plusieurs formulaires pourraient être unifiés, dont les suivants :

- la Demande de Dépôt Légal au Registre du Commerce et la Déclaration d'Immatriculation au Registre du Commerce, qui demandent presque exactement les mêmes informations
- la Demande d'affiliation à la CNSS et la Demande de souscription à l'assurance volontaire (CNSS), qui se ressemblent et ne rajoutent aux questions des formulaires précédents essentiellement que des demandes d'informations relatives au compte en banque de l'entreprise
- la Déclaration d'Identité Fiscale, qui ne rajoute aux questions des formulaires précédents essentiellement que des demandes d'informations relatives aux revenus des promoteurs

Ce faisant, plusieurs pièces devrant être déposées au dossier pourraient être éliminées, dont les suivantes :

- Statuts :	Réduction de 7 à 1
- P.V.s des assemblées constitutives :	Réduction de 4 à 1
- Photocopies de la CIN	Réduction de 3 à 1
- Certificat d'inscription à la Patente :	Réduction de 3 à 0
- Certificat Négatif :	Réduction de 3 à 0
- Extraits du Registre de Commerce :	Réduction de 2 à 0
- Déclarations de souscription et de versement :	Réduction de 2 à 1

S'il resterait toujours une vingtaine de pièces à déposer au dossier (nettement trop selon les normes internationales), l'amélioration serait tout de même considérable, réduisant le fardeau documentaire à un niveau comparable à celui de la France.

Pratique internationale

Les nouvelles entreprises tendent à être des PMEs et leurs promoteurs manquent souvent de ressources humaines et financières pour s'occuper des formalités procédurales et réglementaires. Le propriétaire-promoteur doit en effet souvent s'en occuper lui-même. Les autorisations préalables au démarrage de l'entreprise créent des formalités supplémentaires et de longs délais à l'enregistrement. Le nombre de pré-requis et d'intervenants constituent une mesure objective de la complexité de former une nouvelle entreprise. Des formalités lourdes et coûteuses en terme de coût économique tendent à décourager la création d'entreprise et à pénaliser le développement économique des pays qui les emploient.

Plusieurs pays ont donc entrepris la simplification, voire l'élimination, de tous les règlements, étapes et procédures faisant double-emploi et l'unification des formulaires (ex. : Mexique ; Australie). Une étude récente de l'Union Européenne a, par exemple, conclu qu'un maximum de six (6) étapes et formalités pourrait suffire à tous les pays européens, dont une étape et un document unique d'immatriculation générale, une étape et un document unique d'immatriculation fiscale et une étape et un document unique d'immatriculation sociale et parafiscale d'employeur.

Durée et coûts des formalités de formation et d'enregistrement d'entreprises dans divers pays du monde

PAYS	FORMALITES	NOMBRE D'INSTANCES	GUICHET UNIQUE	COUTS	DUREE
Allemagne	2 à 10	1 à 2	oui	ECU 10-1,000	1 jour à 24 semaines
Australie	1	1	oui	-	1 jour à 4 semaines
Autriche	5 à 10	5	non	ECU 150-10,000	1 à 8 semaines
Belgique	2 à 7	1 à 5	oui	ECU 250-2,000	4 à 10 semaines
Brésil	6	-	oui	-	4 à 7 semaines
Canada (Ontario)	1	1	oui	C$ 60-88	<20 minutes
Danemark	1 à 2	1 à 2	oui	ECU 0-300	1 semaine
Espagne	5 à 17	3 à 5	non	ECU 0-150+	1 à 28 semaines
Etats Unis	2 à 6	2 à 6	agents privés	US$100+	jusqu'à 1 semaine
Finlande	4 à 7	1	non	ECU 60-250	6 semaines
France	10 à 21	1	oui	ECU 600-2,200	5 à 15 semaines
Grande Bretagne	1 à 5	1	oui	ECU 0-300 £50	jusqu'à 1 semaine
Grèce	1 à 29	1 à 4	non	ECU 0-150	3 à 10 semaines
Inde	-	-	-	Rs 200 - 4,000,000	1 à 2 mois
Irlande	2 à 9	2 à 3	non	I£130 plus 1% du capital émis (I£300-470)	2 à 4 semaines
Italie	11 à 25	1 à 5	oui	ECU 150-700	2 à 22 semaines
Japon	7 à 13	1	non	ECU 600-1,000	2 à 4 semaines
Luxembourg	3 à 4	1 à 3	non	ECU 0-500	1 à 2 semaines
Pays-Bas	6 à 8	1	oui	ECU 0-1,000	3 à 12 semaines
Pologne				PLN 200-800	2 semaines
Portugal	4 à 10	1	oui	1.2% du capital émis	4 à 24 semaines
Suède	2 à 7	1	oui	ECU 90-130	2 à 4 semaines

Note: Les informations précitées sont basées sur des amplitudes de variation et il devrait être noté que les limites supérieures s'appliquent généralement.

Enregistrement « Guichet Unique »

Lorsqu'il existe un système de démarrage d'entreprise complexe ou encore des carences au niveau des capacités administratives des services responsables, un « Guichet Unique », avec des services de conseil, est souvent la solution appliquée. Les décisions de ces « Guichets Uniques » sont opposables aux autres administrations. Des « Guichets Uniques » peuvent nettement améliorer les conditions de démarrage d'entreprise.

Des « Guichets Uniques » existent dans de nombreux pays (Australie ; Ontario, Canada ; France [CFE] ; Allemagne [Gewerbeamt] ; Belgique [Cour Commerciale] ; Danemark [Toldog Skattestyrelse] ; Italie [Chambres de commerce « CCIAA »] ; Pays Bas [Chambres de commerce « KK »] ; Portugal [Registro Nacional dos Pessoas Collectivas « RNPC »] ; Suède [Bureau des brevets et de l'enregistrement] ; Hong Kong [Business License Information Centre] ; Singapour [National Economic Development Board] ; Brésil ; Espagne ; Ile Maurice ; Malaisie ; Tunisie ; etc.).

Ces « Guichets Uniques » sont parfois situés au sein d'une Agence Nationale de l'Investissement ou du Développement Economique (ex. : Singapour ; Malaisie), parfois dans un Ministère (ex. : Guichet Unique de l'API en Tunisie, sis au Ministère de l'Industrie), parfois à la Primature ou au Cabinet du Chef de l'Etat.

Il existe essentiellement quatre (4) modèles de « Guichets Unique » :

1) Le « Circuit Raccourci » : Rassemblement des préposés des différentes administrations dans un même lieu (ex. : Tunisie ; Brésil)
2) Le « Vis-à-Vis Unique » : Dépôt du dossier chez un unique vis-à-vis qui s'occupe en lieu et place de l'investisseur d'effectuer les formalités (ex. : France ; Allemagne)
3) L' « Autorité Unique » de démarrage d'entreprise : Autorité compétente pour l'octroi de tous les permis et autorisations de démarrage, sans avoir à sous-tirer des autorisations d'autres administrations (ex. : Philippines)
4) L' « Autorité Unique de l'Investissement » : Autorité compétente pour l'octroi d'un terrain, de tous les permis et autorisations de démarrage, etc. (ex. : Hong Kong, Singapour ; Jordanie ; Indonésie)

Certains systèmes hybrides combinent différents éléments de ces modèles. Les Guichets Uniques de la Tunisie et l'Ile Maurice présentent, par exemple, des éléments de 1 et 2, ayant institué un Vis-à-vis unique à même un circuit raccourci.

Le système des CFE français fut établi en 1981[104] et correspond à la deuxième rubrique ci-haut mentionnée. Les CFEs transmettent les informations déposées au dossier aux services différents de l'Administration française (Tribunal de Commerce ; URSSAF ; INSEE ; ASSEDIC ; Services fiscaux ; Répertoire des métiers ; etc.). Le système facilite la procédure de démarrage mais n'élimine pas les formalités sous-jacentes, qui demeurent lourdes et bureaucratiques. Si les CFEs offrent au promoteur un « Vis-à-Vis Unique », 22 pièces doivent néanmoins être soumises et diverses formulaires remplis,

[104] *Décret du 18 mars 1981*

exigeant des délais considérables. En effet, les délais totaux de démarrage d'entreprise prennent jusqu'à 15 semaines.

En terme de réduction des formalités, des pièces, des intervenants et des délais, les troisième et quatrième rubriques ci-haut mentionnées, correspondant à des variantes d'Autorité Unique, sont les modèles les plus performants.

Systèmes Déclaratifs

Dans plusieurs pays de l'OCDE, les procédures d'enregistrement d'entreprises sont très simples, étant basées sur un « Système déclaratif » d'inspiration anglo-saxonne (R-U ; USA ; Irlande ; Canada ; Australie ; etc.). Ces formalités peuvent être accomplies par télécopieur ou par Internet et prennent généralement moins de 24 heures. Au Royaume Uni et aux USA, des compagnies préformées peuvent même être achetées auprès de services du Gouvernement et de cabinets privés (les compagnies unipersonnelles et les Sociétés en Nom Collectif ne sont en outre assujetties à aucune procédure d'immatriculation).

Tout ce qui est exigé au niveau documentaire est le dépôt des informations suivantes :

- Statuts de la société
- Demande de certificat d'incorporation

Les avantages du système anglo-américain sont :

- Sa simplicité
- Ses délais réduits
- Ses coûts modestes
- La possibilité de n'avoir affaire qu'à des intermédiaires privés

Il est fortement recommandé de passer d'un système « de contrôle » au « système déclaratif » et une telle option est actuellement à l'étude en Europe.

2.5.3 Informatisation et mise sur réseau unifié, à l'échelle nationale ainsi que sur le Web, des Registres Locaux du Commerce (RCL), aux Greffes des Tribunaux de Première Instance, et, à terme, des Centres de Formalité des Entreprises (CFE)

Ce projet fut proposé au Groupe de focalisation par le MICA et représente sa deuxième priorité, après le Guide de l'Investisseur. Ce projet, pour la CGEM, est jugée « très prioritaire ».

Une étude d'évaluation et de diagnostique globale sur les moyens nécessaires à l'informatisation, ainsi que sur la conceptualisation du réseau, des logiciels et des procédures d'application administrative, s'impose. Le présent rapport se proposera néanmoins de présenter quelques éléments de réponse en ce sens.

L'informatisation des RLC, comme des CFEs ou de toute administration impliquée au démarrage de l'entreprise, aura les effets suivants :

- Accélération de la procédure
- Accumulation de données statistiques sur les nouveaux projets d'investissements dans des bases de données qui pourront, dans certains cas, être ouvertes au public en tant qu'outil de recherche pour les études de marché

Le RCC a rapporté aux consultants que le système de la base de données du RCC[105] pourrait être installé auprès des CFEs et des RCLs pour des coûts réduits :

1) 5,560 DHS par connexion/utilisateur (une trentaine de postes par administration devrait suffire, comme au RCC)
2) Aucune nouvelle licence n'est requise pour le logiciel[106]
3) 99,000 DHS pour une licence « Run-Time Only» (comprenant un an de maintenance) pour le logiciel « Developper 2000 »

Un traitement des formalités sur le web pourrait se faire sur la base des logiciels employés par le RCC[107]. Les coûts seraient minimes, se situant aux alentours de :

1) 1,595 DHS pour une copie du logiciel de base[108]
2) US$ 300 par année, au maximum pour le maintien d'un Site-Web
3) L'achat de logiciels et licences[109] (si ce n'est pas déjà fait)

La maintenance du réseau de transmission de données (qui devra être de protocole x-25) pourra éventuellement être assurée par le Service Maghrib-pac d'Itissalat-Al Maghrib et par un seul ingénieur salarié pour le serveur. Un tel ingénieur est d'ailleurs déjà en fonction au RCC.

Les coûts de l'informatisation ont été, dans le cas du RCC, rentabilisés dans une année par les taxes perçues à l'immatriculation.

Informatisation et mise sur réseau des Greffes des Tribunaux

L'informatisation de la collecte des informations aux RCLs pourrait se faire sur le réseau du RCC et des écrans qu'il a développés. Un Projet de Convention entre le MICA et le Ministère de la Justice à cet égard est d'ailleurs déjà en élaboration. Dès lors, tout ce qui est requis de la part des RCLs au plan matériel seraient les ordinateurs et les modems nécessaires à la connexion télématique au réseau. Un poste de travail informatique et un modem par RLC pourrait suffire.

Le RCC serait même prêt à faire la formation des cadres des RCL. A cet égard, une petite équipe formée d'un expert en saisie et d'un ingénieur en Technologies de l'Information du RCC pourrait effectuer la formation d'un cadre « formateur » dans chaque RCL sur une période de deux jours. Le RCC serait prêt à financer le travail de l'équipe, même si cela leur prenait trois mois pour former tous les formateurs à travers le pays.

[105] Le RCC se sert du gestionnaire de base de données « Oracle 7.3 » et « Developper 2000»
[106] Le RCC se sert de « Oracle 7.3 »
[107] Le RCC se sert de « Microsoft FrontPage » et de « Oracle Applications Server »
[108] Le RCC se sert de « Oracle Applications Server »
[109] Le RCC se sert de « Microsoft Word », « Microsoft FrontPage » et « Adobe Acrobat »

Il n'est pas clair que le Ministère de la Justice privilégie cette solution, étant donné son désir d'informatiser des informations d'intérêt confidentiel (ex. : nantissements). Leur souhait serait donc de possiblement développer leur propre réseau.

La saisie de masse des données dans les dossiers actuels pourrait être assurée à l'interne ou sous-traitée à une société marocaine spécialisée en saisie de données[110]. La partie responsable de la saisie de masse devra également assurer les fonctions suivantes :

1) Assainissement de la base de données
2) Recherche des données manquantes
3) Traduction Francais-Arabe/Arabe-Francais des données, le cas échéant

A titre d'exemple, l'informatisation du fichier du RCC a pris 16 mois (pour la saisie double de 225 millions de caractères dans 617,000 dossiers).

Mise sur réseau des CFEs et connexion au réseau du RCC

Le « Comité de supervision du CFE » au sein de la « Commission de simplification des formalités d'entreprise » a d'ailleurs l'intention de lancer un appel d'offres sur l'informatisation des CFEs, une fois remis les résultats d'une étude technique, prévu pour février 2000.

Le MICA exprima toutefois l'intérêt d'obtenir l'assistance d'une personne ressource qui pourrait prendre la forme, par exemple, d'un informaticien expert en programmation de bases de données.

Pratique internationale

Le système OBRA (Ontario Business Registration Access) de l'Ontario au Canada permet aux entreprises de s'immatriculer électroniquement, sur des postes de travail informatisés à 90-100 emplacements différents dans la Province. Ceci a eu pour résultat la réduction ders délais d'enregistrement de 6-8 semaines à moins de **20 minutes**. La procédure appliquée en Ontario au Canada est un exemple de « bonnes pratiques », étant basée sur une procédure simple et ayant un formulaire unique. L'Initiative ontarienne, émanant du Ministère des Relations Commerciales et au Consommateur, a démarré en 1996. Une « fenêtre unique » permet l'enregistrement simultané dans les cadres suivants :

- Recherche et enregistrement de dénomination commerciale
- Permis de détaillant pour taxe au détail
- Immatriculation fiscale de l'employeur dans le cadre de la taxe pour les services de santé
- Immatriculation fiscale de l'employeur dans le cadre de la taxe pour les accidents de travail et les maladies professionnelles
- Identifiant Unique de l'Entreprise

[110] Telle la société SAGMA

Aucune autre formalité n'existe à aucun palier de gouvernement, ni municipal, ni provincial, ni fédéral. Les Sociétés par Actions doivent toutefois accomplir les formalités d'incorporation avant de pouvoir accéder au système.

Les postes de travail informatique offrent tous des compléments informations faciles à lire et des préposés sont présents pour répondre à toute question. A la fin du processus de 20 minutes, le promoteur reçoit un Permis d'Entreprise (« Master Business Licence »), qui vaut preuve d'immatriculation.

L'informatisation du Guichet Unique de la Malaisie a permis l'atteinte de 90-95% des objectifs de l'Administration quant aux délais à respecter. Elle a en outre permis une transparence et une comptabilité accrue.

Par ailleurs, certains pays assurent une instruction des demandes d'immatriculation d'entreprise sur l'Internet (ex. : Ontario au Canada ; Australie ; Espagne).

2.5.4 Mise en place d'une structure d'accueil, d'orientation, de suivi et de soutien des investisseurs, telle que prévue aux Articles 15 et 21 de la Charte de l'Investissement et dans le Projet d'Agence Nationale de Promotion des Investissements (« ANPI »)

En mars 1999, le GM a entrepris une évaluation détaillée des entraves à l'investissement et à la compétition. Les conclusions et les recommandations de l'enquête furent publiées dans le *Rapport de la Commission de la Promotion des Investissements et de la Concurrence* et employées comme fondement pour le Plan de développement social et économique de 1999-2003. Le rapport recommanda un certain nombre d'actions afin de réduire le fardeau administratif et les coûts associés à l'investissement au Maroc, dont la création d'une ANPI.

Le rapport proposa les fonctions suivantes pour l'ANPI :

1) Etre l'interlocuteur unique pour tout investisseur local ou étranger
2) Donner des informations quant à toutes les exigences administratives et documentaires, avec coûts et délais y afférents
3) Maintenir des bases de données d'intérêt aux investisseurs potentiels
4) Etre le représentant unique du GM aux évènements et foires internationaux et nationaux en vue d'attirer l'investissement au Maroc
5) Employer les technologies de l'information en tant que moyen de promouvoir l'investissement intérieur et étranger et afin de simplifier les formalités administratives
6) Créer un « Fonds de compensation » pour dédommager certains investisseurs étrangers dans le cadre de différends relatifs aux investissements
7) Se constituer une réserve de terrains

Par ailleurs, un projet de cadre juridique pour l'ANPI fut élaboré en 1999 mais ne fut pas adopté, dû à un manque de consensus quant à l'institution qui devrait loger l'éventuelle ANPI.

Lors des réunions du Groupe de focalisation, la Douane jugea l'avènement d'une Agence de Promotion des Investissements comme « très importante » tout en signalant que le chantier est en cours.

La CGEM souligna l'importance de ne pas créer une institution imposant des formalités supplémentaires à l'investisseur dans le cadre de cette réflexion. La CGEM est pour un interlocuteur unique, ayant des antennes régionales, ayant des pouvoirs réels de décision délégués pour casser les problèmes de l'investisseur après délais.

Pratique internationale

Au plan de la pratique internationale, il est rare que les ANPIs offrent des services d' « Autorité Unique », tel que démontré dans le tableau à la page suivante.

Meilleures Pratiques Parmi les Agences de Promotion des Investissements (1998)

	Be.	Fra.	Ind.	Ire.	My.	NDL	Ore.	Sing.	Uga.	Gal.	Zam.
Proactive (P) ou Réactive (R)	P	P	R	P	P	P	P	P	P	P	R
Strat. Long-terme ou Court-terme	C-T	L-T	C-T	L-T	L-T	L-T	L-T	L-T	C-T	L-T	L-T
Niveaux cibles	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Image building	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non
Promotion aux Investisseurs	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Promotion aux courtiers	Non	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non
Impliqué à la Ré-ingénierie admin.	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non
Suivi	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Conseil	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
Appui ex-post	Non	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non
Autres Agences impliquées à ces services	Prov.	Ré-gions & Régies	Etats	Sec-teur privé	Etats, Sec-teur privé	Prov. & Sec-teur privé	Auto rités loca-les & Sec-teur privé	-	-	Autorités locales & Secteur privé	-

Source : CNUCED

2.5.5 Finalisation du « Guide Officiel des Formalités » (« GOF »), énumérant de manière exhaustive, dans le style du Rapport du « Parcours de l'investisseur », les formalités administratives à être accomplies et les délais légaux de réponse pour chaque étape, afin de baliser l'horizon prévisionnel de l'investisseur

La première priorité du MICA eu égard aux formalités administratives de démarrage est l'élaboration d'un Guide de l'investisseur, jugée « très prioritaire ».

Le GOF fut proposé en 1995 en tant que « réforme prioritaire » au Comité Directeur du Projet « Dyna-PME » (initié par le MAGG en 1991 et réalisée avec l'appui de l'USAID). Au moment de la rédaction du présent Rapport en décembre 1999, selon le MAGG, l'adoption imminente d'un Décret du Premier Ministre donnant le « feu vert » à la proposition était attendue.

Les objectifs de ce projet sont les suivants :

- Décrire de manière complète et à jour les informations sur toutes les formalités requises en matière de création d'entreprise dans un document unique, y compris les coûts et les délais d'instruction de chaque formalité
- Créer un document de nature officielle et opposable aux administrations quant à ces formalités

L'impact de cette action est estimée à $50 millions par année et à 5,800 nouveaux emplois.[111]

Pratique internationale :

L'information sur les formalités est critique à la transparence, à la bonne gouvernance et, par leur intermédiaire, à l'augmentation de l'investissement. A ce titre, plusieurs pays offrent de très bons Guides sur les formalités de démarrage d'entreprise (ex. : Australie ; R-U ; Canada ; Tunisie ; etc.). Les informations sont souvent même placées sur l'Internet, avec formulaires téléchargeables (ex. : Mexique, Espagne, Australie [Business Licence Information Service/BLIS ; Bizlink), ainsi qu'en format multimédias, y compris disquettes et CD-Roms (ex. : Australie).

2.5.6 Actions de sensibilisation des administrations aux besoins de la relation Administration-Entreprise et de responsabilisation des agents d'exécution, dans le contexte de l'application de la Charte de bonne gouvernance du 28 octobre 1999

Pour la CGEM, toutes les actions proposées au Groupe de focalisation sont "très prioritaires", mais la plus importante est la mise en place d'un système d'évaluation de la performance et de motivation des agents exécution. Leur seconde priorité est la formation des agents exécution à tous les niveaux. Pour la Douane, la mise en œuvre de la *Charte de Bonne Gouvernance* et la sensibilisation des agents d'exécution à l'approche client sont jugées très prioritaires. Si le MICA ne jugea les actions proposées que plutôt prioritaires, ses représentants soulignèrent l'importance de réviser certains textes afin de responsabiliser les cadres techniques des administrations.

En 1995, le Comité Directeur du Projet « Dyna-PME » a proposé l'élaboration d'une « Loi cadre relative aux relations Administrations-Entreprises » et validé cette option. Des actions de suivi suffisantes n'ont pas eu lieu.

Plusieurs actions plus concrètes, dont l'instauration de mesures de responsabilisation, de systèmes d'évaluation de la performance et de motivation, de programmes de sensibilisation, etc., pourraient cependant mieux atteindre cet objectif

Si le MAGG signala aux consultants qu'une étude diagnostique préliminaire fut réalisée en ce sens par le Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative, les actions proposées par ce rapport devraient néanmoins être précédées d'une étude diagnostique complète, exécutée par un expert en Ressources Humaines et en gestion interne, suivie d'une série d'ateliers de présentation des résultats de l'étude, ainsi que de formation ponctuelle et continue des fonctionnaires concernés, dans les domaines éventuellement identifiés par ladite étude comme présentant des lacunes. Les

[111] Informations développées par l'USAID en 1998.

Directeurs de la réforme administrative et de la fonction publique au Ministère de la fonction publique et de la réforme administrative devraient naturellement continuer à mener ces actions.

Pratique internationale

La bonne gouvernance est un facteur contributif à la transparence, à la prévisibilité, à la facilité de compréhension, et à l'application universelle des « règles du jeu » de l'environnement des affaires. Elle joue entre autre à travers une Administration simple, efficiente et sympathique aux besoins et aux attentes des investisseurs. Elle contribue à l'allocation efficiente des ressources publiques en diminuant les double-emplois et les gaspillages en ressources et en temps occasionnés par un traitement bureaucratique des dossiers de la part de l'Administration. En outre, par le jeu des phénomènes ci-haut décrits, elle contribue à la réduction de l'opportunité de comportements à la recherche de l'avantage personnel et de maximisation de la rente [« rent-seeking »] qui peuvent porter atteinte à l'intégrité de l'Administration.

Dans ce contexte, des études internationales ont démontré l'importance de la promotion du changement attitudinal dans la gestion du cadre réglementaire des affaires. En Ontario au Canada ainsi qu'en Australie, de la formation adéquate des cadres techniques ainsi que des enquêtes de satisfaction publiques continues (« Less Paper More Jobs Feedback Loop » Ontarien) ont été mises en place.

2.5.7 Mise en place d'une infrastructure physique et de techniques d'accueil des investisseurs et de motivation des fonctionnaires

Selon les propos de la CGEM aux consultants, « des actions symboliques peuvent aujourd'hui faire beaucoup de bien ». La CGEM souligna à ce titre l'importance d'organiser accueil dans les administrations (ex.: files d'attentes avec tickets, etc.).

La mise en place de systèmes d'affichage et de ticketage d'attente pourrait être faite, à Casablanca, pour un montant d'environs 32,000 DHS par administration.

Le réaménagement de l'environnement des sales d'attente ou d'accueil dans les administrations (y compris décor chaleureux, chaises, plantes, etc.) pourrait quant à elle être faite, à Casablanca, pour un montant d'environs 5,000 DHS/m2 (3,000-8,000 DHS/m2). Ceci permettrait un réaménagement dans le style de "banques".

Un diagnostic par une petite équipe formée d'un expert en ressources humaine et en gestion interne ainsi que d'un architecte pourrait rapidement identifier les besoins exacts de l'Administration en matière d'infrastructure physique d'accueil et de motivation et en chiffrer les coûts exacts.

Pratique internationale

La mise en place d'une infrastructure physique visant à organiser les files attente et à rendre plus chaleureuse l'accueil dans les administrations peut avoir le résultat de changer l'attitude des fonctionnaires dans le sens de la culture clientèle ainsi qu'un effet calmant sur les entrepreneurs.

Les mesures pouvant être envisagées comprennent :

- des badges, tels ceux du personnel de la Conservation Foncière au Ministère de l'Agriculture
- des chartes de bonnes pratiques et de standards de service affichées publiquement
- des plaques d' « employé du mois » affichées publiquement
- des boites à suggestion, tels celles du RCC au MICA
- des cahiers de doléances
- une disponibilité de dépliants
- des organigrammes à photos affichés publiquement

De telles mesures ont connu un succès important, par exemple, au Canada, aux USA, en France, en Tunisie, en Thaïlande, aux Pays-Bas, à Singapour et au R-U.

2.5.8 Accélération de la mise en place d'instances multiples d'accueil et de conseil, à divers niveaux

Le Département du Commerce et de l'Industrie du MICA compte créer des cellules d'accueil au sein des différentes Délégations Provinciales et Préfectorales du Commerce et de l'Industrie afin de sensibiliser les opérateurs économiques sur les aspects concernant la création d'entreprises et le traitement des demandes de certificats négatifs. Le Département compte aussi mettre en place un comité de qualité veillant à l'amélioration des prestations offertes au public dans ces cellules. [112]

Un second programme envisagé au Maroc est celui de l'Agence de la promotion de la PME, récemment annoncé. Le *Livre Blanc de la PME* prôna la « création d'une agence nationale pour la PME » à titre d' « infrastructure d'accueil et assistance spécifiques », ayant une mission de « documentation, accueil, assistance ». Il est à souligner que ce n'est pas uniquement les PMEs qui souffrent du manque d'accueil et de documentation, mais bien toutes les entreprises marocaines.

Pratique internationale

Un certain nombre de pays ont établi des systèmes d'assistance technique destinés aux jeunes entrepreneurs et d'aide à la création d'entreprises essentiellement à titre gratuit. Cette assistance consiste à fournir des consultations techniques et pratiques ainsi que des cours de formation aux nouveaux entrepreneurs et à ceux qui aspirent à en devenir.

A titre d'exemple, il existe aux Etats Unis un réseau d'au moins 400 centres pour l'aide à la création et au développement des affaires des petites et moyennes entreprises. Typiquement, ces centres sont rattachés à des universités et appuyées par une administration nationale centrale spécialisée. Pareillement, des hommes d'affaires déjà à la retraite sont appelés à donner des conseils et aider à la formation gratuitement.

Des systèmes similaires existent en Grande Bretagne et en Irlande. Ce type de consultations directes d'appui pratique a un effet immédiat et très salutaire sur le taux de création de petites et moyennes entreprises ainsi que sur leur chance de réussite future.

[112] *Conjoncture, loc. cit.*

En Irlande, il existe plusieurs agences et programmes à l'appui de jeunes entrepreneurs et à la création des entreprises, notamment : la National Employment and Training Authority (formation), les County Enterprise Boards (assistance générale, conseils, études de faisabilité, études de marchés, dons de capitalisation et de recrutement), Irish Productivity Centres (production, qualité, efficacité), Shannon Development Agency (assistance et promotion régionale), et la EU Leader Programme (appui aux nouvelles entreprises).

En Grande Bretagne, les agences de promotion et de facilitation à la création d'entreprise comprennent : les Training and Enterprise Councils ; les Business Link ; les Enterprise Agencies ; les Business and Innovation Centres ; la Prince's Youth Business Trust et la Prince's Scottish Youth Business Trust ; la LINK ; la Enterprise Investment Scheme ; les UK Science Parks ; la Live Wire Export Challenge ; la Diagnostic and Consultancy Service ; et la Rural Development Commission. Tous ces programmes et toutes ces agences offrent du support pratique et une gamme complète de services en matière de conseil et d'orientation (démarrage ; commercialisation ; plans d'exploitation d'entreprise ; exploitation ; financement ; exportation ; recrutement ; formation ; diagnostiques d'entreprise ; etc.).

En France, l'Agence Nationale pour la Création d'Entreprises (l'ANCE) a pour objectif de mettre en œuvre des différents moyens d'information destinés à faciliter la création d'entreprises. Il est également possible pour les chômeurs inscrits a l'Agence nationale pour l'emploi (l'ANPE) depuis plus de six mois et les bénéficiaires d'allocations de revenu minimum d'insertion de bénéficier d'une aide de l'Etat (ACCRE) pour créer une entreprise industrielle, commerciale, artisanale ou agricole. Cette aide vise également les professions indépendantes : professions libérales, agents commerciaux.

Le Danemark a établi un nouveau système de professeurs pour jeunes entrepreneurs et un programme « do it yourself package » pour la création de nouvelles entreprises. Par ailleurs, une quinzaine de Centres «TIC » (« Technological Information Centres) offrent des services d'information et de conseil gratuit (ainsi que des subventions). Les Autorités régionales (« *Amter* » et « *Communer* ») dispensent aux PMEs une assistance en matière de démarrage d'entreprise et de lancement de nouveaux produits.

L'Australie a système de Numéro de téléphone vert pour les investisseurs, ouvert 24 heurs sur 24.

Il s'avère de l'expérience de pays tel que les Etats Unis, la Grande Bretagne, le Danemark et l'Irlande qu'un système de support direct aux nouveaux entrepreneurs est bien plus efficace qu'un système de programmes d'assistance financière.

2.6 PLAN D'ACTION

Les consultants ont élaboré un « Plan d'Action » schématisant les recommandations du Groupe de focalisation décrites dans le présent chapitre du rapport. Ces recommandations sont divisées selon leur complexité et leur échéance de réalisation.

PLAN D'ACTION SYNOPTIQUE

Problème	Acteurs	Proposition	Nature de l'action	Echéance
Manque d'informations sur les formalités / Mauvais accueil et orientation des investisseurs	MAGG	Finalisation du Guide Officiel des Formalités (GOF)	Administrative	Court-terme
	MICA	Finalisation du recensement des Autorisations d'exercer	Administrative	Court-terme
	A determiner	Mise en place d'une ANPI	Législative	Moyen-terme
	MICA ; MAGG	Mise en place de cellules d'accueil et de conseil multiples, y compris pour les PMEs	Législative	Moyen-terme
Mauvais accueil et orientation des investisseurs	MICA ; Min. de l'Emploi ; Min. de la Justice ; Min. des Finances ; Communes	Actions de sensibilisation et des fonctionnaires à l'approche client	Administrative	Court-terme
		Actions de responsabilisation des fonctionnaires dans le sens de la bonne gouvernance	Législative	Moyen-terme
		Mise en place d'un cadre physique et de techniques d'accueil des investisseurs et de motivation des fonctionnaires	Administrative	Moyen-terme
Complexité et lenteur des formalités de démarrage et de la documentation afférente	MICA ; Ministère de la Justice	Unification des formulaires de Demande de Dépôt Légal et de Déclaration d'Immatriculation	Réglementaire	Court-terme
	CNSS	Unification des formulaires de Demande d'Affiliation et de Demande de Souscription à l'Assurance Volontaire	Administrative	Court-terme
	MICA ; COSIFORME ; Ministère de la Justice ; Min. des Finances ; Min. de l'Emploi ; CCIS ; Primature	Accélération de la mise en place des Centres de Formalités des entreprises	Législative (Loi déjà introduite)	Court-terme
	Min. de la Justice ; MICA	Informatisation des Greffes des Tribunaux (RCLs)	Administrative	Court-terme
	MICA ; COSIFORME	Informatisation des CFEs	Administrative	Court-terme
	MICA ; Min. de l'Emploi ; Min. de la Justice ; Min. des Finances ; Communes ; Primature	Simplification en profondeur des formalités, des intervenants et de la documentation relatifs aux formalités de démarrage dans le cadre actuel	Législative	Moyen-terme
		Mise en place d'un système de démarrage de l'entreprise sur la base du modèle déclaratif	Législative	Long-terme
Multiplicité et légalité contestée des autorisations d'exercer	Communes ; MICA ; COSIFORME ; Min. de l'Intérieur ; Primature	Toilettage des autorisations d'exercer	Circulaires	Court-terme
		Conversion des autorisations d'exercer en Déclarations *a priori* d'activité	Législative	Moyen-terme

Chapitre III. Formalités fiscales et comptables

3.1 COMPTABILITE ET LIASSE FISCALE

Selon la Direction des Impôts, la Liasse Fiscale est composée d'un Imprimé Unique et d'une vingtaine (20+) annexes. Parmi ces annexes, 14 seraient des annexes fiscales (dont 10 seraient systématiquement exigibles) et une demi-douzaine des annexes comptables (dont 4 seraient systématiquement exigibles).

3.2 FISCALITE LOCALE

La fiscalité locale est composée de deux types de prélèvements[114] :

(i) la taxe urbaine et l'impôt des patentes qui sont affectés aux communes (versé à concurrence de 90% au profit des budgets des communes et de 10% au profit du budget général de l'Etat, en contrepartie des frais d'assiette et de recouvrement)

(ii) la fiscalité des collectivités locales et de leurs groupements.

La Loi no. 6-89 confère ces compétences aux communes et fixe la liste desdites taxes locales. Les impôts et taxes locaux sont au nombre de 37. Ils portent sur divers domaines dont : l'immobilier, le transport, l'enseignement privé, le tourisme, les loisirs, la pêche, les marchés de gros, l'occupation temporaire du domaine public communal, etc. Ce sont les impôts et taxes suivants :

- la taxe d'édilité
- la taxe sur les opérations de morcellement
- la taxe sur les opérations de lotissement
- la taxe sur les opérations de construction
- la taxe sur les dégradations des chaussées
- la taxe sur les terrains urbains non bâtis (supprimée dernièrement ainsi que la PSN sur terrains non bâtis)
- la redevance sur les saillies situées sur le domaine public communal
- la redevance d'occupation temporaire du domaine public communal pour un usage commercial, industriel ou professionnel
- la contribution des riverains aux dépenses d'équipement et d'aménagement
- la redevance d'occupation temporaire du domaine public communal par des biens meubles ou immeubles lies a l'exercice d'un commerce, d'une industrie ou d'une profession
- la taxe sur les motocyclettes d'une cylindrée égale ou supérieure à 125cm^3
- la taxe sur les licences de taxis et de cars de transport public de voyageurs
- la taxe sur les permis de conduire
- la taxe de vérification des véhicules automobiles dont l'age excède 10 ans
- le droit de stationnement sur les véhicules affectes à un transport public de voyageurs
- la taxe sur les établissements d'enseignement privé

[114] Tazi, Ahmed, *Aperçu sur la fiscalité marocaine actuelle,* 2ème éd., Collection CIFPB, Société d'Edition et de Diffusion Al Madariss, Casablanca (1995)

PREVIOUS PAGE BLANK

- la taxe de séjour
- taxe sur les spectacles
- la taxe pour les fermetures tardives ou ouvertures matinales
- la taxe sur les débits de boissons
- la taxe sur les eaux minérales et de table
- la taxe sur les billets d'accès aux manifestations sportives et aux piscines privées ouvertes au public
- la taxe sur les permis de chasse
- la taxe additionnelle à la redevance pour licence de pêche en mer la surtaxe d'estampillage de tapis
- le droit de fourrière
- le droit d'abattage
- la surtaxe d'abattage au profit de la bienfaisance
- la taxe sur la vente de produits forestiers
- les droits perçus sur les marchés et lieux de ventes publics
- la redevance sur les ventes dans les marches de gros et les halles aux poissons
- la taxe sur les colporteurs vendant sur la voie publique
- le droit d'état civil
- la taxe de légalisation de signature
- la taxe additionnelle a la taxe sur les assurances
- la taxe sur l'extraction de produits de carrière

Ces taxes et droits sont collectés au profit des communes urbaines, sauf la taxe sur les permis de conduire, la taxe de vérification des véhicules automobiles et la taxe sur la vente de produits forestiers qui sont collectées au profit des préfectures et provinces. Le droit d'abattage, le droit de stationnement des véhicules de transport, la redevance sur les ventes dans les marchés de gros et aux halles de poisson, ainsi que la taxe sur la dégradation des chaussées sont collectées au profit des communautés urbaines. Ces derniers reçoivent en plus la moitié du produit de la taxe d'édilité. Pour ce qui est des communes rurales, seules les taxes sur les opérations de morcellement, de lotissement et de construction, ainsi que les redevances de saillies ou d'occupation temporaire du domaine public communal, peuvent être perçues dans leurs centres délimités.

3.2.1 Base d'imposition

Certains impôts et taxes sont établis sur la base de déclarations souscrites par les contribuables concernés (taxe sur les opérations de construction). L'ordonnateur concerné est habilité à user du droit de communication. D'autres impôts et taxes sont déterminés à partir d'opérations de recensement. Leur assiette est très diversifiée et souvent établie à partir de critères représentatifs de la matière imposable et prévue explicitement par les dispositions législatives. Ces critères peuvent porter sur le chiffre d'affaires (taxe sur les spectacles, taxe sur les débits de boisson), sur les prix de produits (redevance sur les ventes dans les marchés de gros), sur le montant de la taxe initiale (taxe additionnelle sur les assurances, redevance additionnelle sur la licence de pêche), sur la valeur vénale des biens (taxe sur les opérations de morcellement), sur le coût des travaux (taxe sur les opérations de lotissement) ou sur les éléments indiciaires, tels le poids (taxe d'abattage), le nombre de personnes ou la nuitée d'hôtellerie (taxe de séjour).

3.2.2 Taux d'imposition

Les taux des impôts et taxes locaux peuvent être fixes ou proportionnels. Dans certains cas les impôts et taxes cumulent des droits fixes acquittés au titre de premier établissement et des tarifs variables mensuels, trimestriels ou annuels. Les taux fixes varient entre 0.10 DH et 16,000 DHS. Les taux peuvent être progressifs par tranches ou par paliers de revenu ou par paliers d'éléments spécifiques. Les taux proportionnels varient entre 3% du prix de vente et 10% sur le chiffre d'affaires annuel. En général, la loi relative aux impôts locaux définit les taux et les tarifs. Cependant par souci de commodité et pour donner plus d'autonomie aux communes concernées, afin de mieux adapter la gestion de leurs ressources fiscales à l'évolution de la matière imposable locale, le législateur a prévu dans certains cas la fixation des taux et tarifs des impôts locaux par arrêté du président de la commune après approbation de l'autorité administrative compétente ou, à défaut, par arrêté du Ministre de l'Intérieur visé par le Ministre des Finances.

3.2.3 Fiscalité locale foncière

Dans le contexte de l'importance singulière du problème foncier au Maroc, le rapport se doit de discuter brièvement de la question connexe de la fiscalité foncière locale.

Le secteur foncier et immobilier souffre d'une mosaïque d'impôts et de taxes fiscales et parafiscales. Le secteur immobilier continue à être doublement imposé avec la superposition pour une même base de 2 régimes, l'un central, l'autre local. En effet, une vingtaine d'impôts différents frappent le promoteur et l'acquéreur, les unes relevant de la fiscalité nationale, et les autres, plus nombreuses, de la fiscalité locale. Ces impôts obéissent à des règles d'assiette, de liquidation et de recouvrement faisant appel à plusieurs services administratifs et municipaux.

Un total de 23 taxes concerneraient la promotion immobilière et l'hôtellerie, y compris une dizaine (10+) au niveau des taxes locales.

Les impôts et taxes institués par la fiscalité des collectivités locales et leurs groupements depuis 1990 qui frappent les opérations immobilières peuvent être résumés comme suit[115] :

- La taxe sur les terrains non bâtis (dont le taux diffère d'une commune à une autre) et qui vient récemment d'être supprimée ainsi que la PSN y afférente
- La taxe sur les opérations de construction
- La taxe sur la dégradation des chaussées
- La taxe d'édilité
- La redevance d'occupation temporaire du domaine public communal dans des activités de construction
- La redevance sur les saillies et débordements situés sur le domaine communal
- La taxe de la protection civile, au titre de différentes prestations en matière de lotissement ou de construction
- les droits de conservation foncière

[115] Intervention de M. Youssouf Sebti aux Assises de la Fiscalité

- La taxe notariale

3.3 RECOURS FISCAUX

Il y a au Maroc, deux types de commissions de recours fiscal : les commissions locales et la commission nationale.

Au niveau national, selon la Direction Générale des Impôts, la Commission est composée de 5 membres, dont 2 représentants du contribuable nommés sur une liste établie par la chambre de commerce et 2 représentants du Ministère nommés par le PM, et d'un juge.

La réforme fiscale marocaine débutée en 1984 a, selon les propos de M. Ahmed Benkirane, Vice-Président de la CGEM, «réorganisé la procédure du contentieux et clarifié les droits et les devoirs du contribuable et de l'administration ». Le renforcement des droits et garanties des contribuables y occupe une place fondamentale et, dès 1986, une série de mesures ont été mises en place en vue d'améliorer les voies de recours du contribuable, en traçant un cadre légal, parfaitement clair. Tel est le cas par exemple en matière de procédure de rectification des impositions, de taxation d'office ou de recours devant les commissions. Ces mesures sont[116] :

1- Le contribuable a le droit de contester la taxation d'office à l'IS, l'IGT et la TVA auprès du Directeur des Impôts ou son représentant régional, dans un délai de 6 mois suivant la date de mise en recouvrement du rôle. Le recours peut être poursuivi devant le tribunal.

2- Les moyens humains mis à la disposition de la C.N.R.F ont été renforcés de la manière suivante:

- Relèvement du nombre des magistrats de 3 à 5 ;
- Relèvement du nombre des représentants des contribuables à 5 (L.F.93), puis à 100 (L.F.97/98) ;
- Le recours de l'administration devant la C.N.R.F. était présenté sous forme d'une simple requête qui ne précisait ni l'objet du désaccord, ni les moyens de défense de l'administration fiscale, alors que le contribuable était obligé de motiver sa requête. Les dispositions introduites par la L.F.97/98 ont harmonisé la forme du recours en imposant à l'administration de présenter son recours par une requête répondant aux mêmes conditions de forme que celles présentées par le redevable.
- Prolongement du délai imparti aux représentants des contribuables.
- Raccourcissement du délai de précompte des majorations

3- Une commission arbitrale sur la taxe urbaine, qui statue sur les réclamations relatives aux évaluations de la valeur locative par la commission de recensement a été instituée, après instruction par le Directeur des Impôts[117].

Toutefois, des problèmes d'engorgement subsistent surtout à Casablanca du fait notamment de la faiblesse des effectifs. Par ailleurs, il existe une interdiction à tout

[116] Intervention de M. Benbrahim et de Mme. Jellouli, de la Direction des Impôts, aux Assises Nationales de la Fiscalité- décembre 1999

[117] Article 20 , *Loi n° 37-89 relative à la taxe urbaine*

représentant et contribuable de siéger à la CNRF pour un litige dont il a eu connaissance au niveau de la commission locale de taxation (CLT). Pour l'ANMA, le corollaire de la mise en place de ce code serait la création de juridictions fiscales, compétentes et efficaces, à l'instar des tribunaux de commerce.

Au niveau local, les redevables qui ne souscrivent pas leurs déclarations dans les délais ou qui souscrivent des déclarations incomplètes font l'objet d'imposition d'office. Les déclarations souscrites dans les délais peuvent donner lieu à rectification. Les procédures d'imposition d'office ou de rectification et les conditions de prescription, et leurs modalités d'interruption et de suspension, sont les mêmes que celles relatives aux impôts directs et à la taxe sur la valeur ajoutée. La seule particularité concerne la composition et les attributions des instances arbitrales. En effet, il est prévu dans ce cadre des commissions préfectorales ou provinciales de recours qui sont instituées par l'administration, laquelle en fixe le siège et le ressort. Il n'est prévu qu'une seule instance arbitrage, sans possibilité d'appel. La commission statue sur les recours interjetés par les redevables, mais se déclare incompétente lorsqu'il s'agit de questions de droit. Elle est présidée par un juge du tribunal administratif et comprend deux fonctionnaires du service local d'assiette désignés par le Ministre de l'Intérieur, un fonctionnaire de la Direction Générale des Impôts désigné par le Ministre des Finances et quatre représentants des contribuables désignés par le gouverneur de la province ou de la préfecture.

Les réclamations des contribuables suite à imposition d'office sont reçues auprès de l'ordonnateur dans les deux mois qui suivent la date de mise en recouvrement de l'ordre de recette. Le recours judiciaire contre la décision de l'ordonnateur doit être formulé avant l'expiration d'un délai de trente jours suivant la notification de la décision administrative ou a défaut suivant la date présumée du rejet. Les décisions de la commission préfectorale ou provinciale du recours peuvent être contestées en justice par le contribuable ou par l'ordonnateur dans les trente jours qui suivent la date de mise en recouvrement de l'ordre de recette.[118]

La Charte de l'investissement a prévu l'aménagement des voies de recours en matière de fiscalité nationale.[119]

3.4 IMMATRICULATION FISCALE

Il semble y avoir quatre ou cinq (4-5) étapes distinctes d'enregistrement, de déclaration et d'immatriculation à la Direction Générale des Impôts lors du démarrage de l'entreprise, tel que démontré par le tableau suivant :

Procédures impliquant les Impôts lors du démarrage de l'entreprise

PROCEDURES
1. Enregistrement des statuts de la société
2. Déclaration des patentes / Enregistrement au rôle de la patente / Obtention de l'Identifiant Fiscal / Déclaration d'existence
3. Déclaration d'existence pour l'IS
4. Immatriculation pour l'IS
5. Déclaration d'existence pour la TVA

[118] Tazi, *op. cit.*

[119] *Loi cadre no. 18-95 formant Charte de l'investissement (Dahir no. 1-95-213 du 14 Joumada II 1416 –8 novembre 1995)*, Art. 2 al. 3.

3.5 CLARTE DU CADRE FISCAL

Le Rapport de la Phase I fait état d'une multiplicité de taxes et d'impôts au Maroc. Avec l'exception possible du Brésil, les consultants n'ont connaissance d'aucun pays qui en aie plus.

3.6 COMMUNICATIONS ET CONSEIL FISCAUX

« Les citoyens attendent une information adaptée au cas de chacun, des réponses rapides [...]. »
- (M. Bensouda, Directeur des Impôts, Intervention aux Assises de la Fiscalité)

La Direction Générale des Impôts signala aux consultants, à ce titre, les efforts suivants de son administration en matière de communication fiscale :

- L'existence d'un Service d'Accueil et d'une Cellule de Communication au Ministère des Finances et de l'Economie
- La participation du secteur privé dans l'élaboration des communications fiscales
- L'existence de programmes de publicité entourant les communications fiscales
- L'assistance en matière de conseil ponctuel des contribuables de la Direction Générale des Impôts, lors de la période des déclarations fiscales

Il est par ailleurs prévu de procéder à[120] :

- A l'association des organisations professionnelles à l'étude et à l'élaboration des textes fiscaux, notes circulaires et séminaires d'information pour les contribuables
- A l'organisation des campagnes d'information ponctuelles à l'occasion de dépôts des déclarations fiscales et de la publication des lois de finances
- A la confection et la publication de notes circulaires, de dépliants et supports informationnels destinés à informer les contribuables et à vulgariser la matière fiscale

3.6.1 Informatisation de la fiscalité

Selon les propos de M. Bensouda, Directeur des Impôts : « Aussi bien l'administration fiscale que les entreprises sont appelées à s'adapter aux innovations technologiques pour assurer leur pérennité ». Les efforts de modernisation et d'adaptation de l'administration fiscale ont été entrepris à travers :

- Un effort de formation professionnelle a été engagé et accompagné de l'utilisation de l'outil informatique.
- Une adaptation des modalités d'exercice du droit de communication aux nouvelles méthodes d'organisation et de gestion des entreprises, y compris la réponse aux demandes de communication de documents originaux, par délivrance de reproductions sur support magnétique (LF.1996.1997).

[120] Intervention de M. Benbrahim et de Mme. Jellouli aux Assises de la Fiscalité

3.7 ANALYSE

3.7.1 Comptabilité et liasse fiscale

A l'heure de la simplification internationale de la comptabilité, le Rapport de la Phase I fait état de formalités déclaratives et de divulgation lourdes et complexes, comprenant une liasse formée d'une trentaine (30+) de documents comptables. Le MICA signale par ailleurs que les normes comptables sont trop exigeantes à l'égard des PMEs, en dépit des régimes d'IGR « Forfaitaires » (employées par environs 80% de ces entreprises).

3.7.2 Fiscalité locale

Les 37 taxes locales varient d'une commune à l'autre quant au niveau du taux dans la fourchette et ne sont pas répertoriées. Par ailleurs, la Direction Générale des Impôts signala aux consultants qu'elle considère le nombre de taxes locales « ingérable » et que certaines d'elles « font double, voire triple emploi » mais que la simplification de la fiscalité locale relève de la DGCL.

3.7.3 Immatriculation fiscale

Le rapport de la Phase I fait état d'une procédure d'immatriculation fiscale complexe et en plusieurs étapes. Le chapitre précédent de ce rapport s'y attarde également quelque peu. Il semble y avoir quatre ou cinq (4-5) étapes distinctes. La Direction Générale des Impôts souligne, à cet égard, l'importance du problème de la dispersion des bâtiments administratifs en tant que facteur contributif au problème. Par ailleurs, il n'y a, pour l'instant, aucune interconnectivité des RLCs, des CFEs projetés, de la CNSS ou de la Direction des Impôts.

3.7.4 Clarté du cadre fiscal

Plusieurs intervenants aux « Assises nationales de la fiscalité marocaine », organisées par le Ministère de l'Economie et des Finances à Rabat le 26-27 novembre 1999, ont fait état de la complexité, de l'opacité et de l'instabilité du cadre fiscal marocain. Le rapport reproduit ici trois de ces interventions :

1. « La fiscalité marocaine aussi bien locale que nationale est instable, elle comporte trop d'éléments en impôts et taxes. Chaque loi de finances nous amène son lot de création et de modification fiscale en fonction des impératifs budgétaires. A cet effet et pour ne pas dépasser les taux de déficits imposés par les organismes internationaux (FMI-BM...) l'Etat cherche de nouvelles ressources en superposant parfois des impôts et en créant de nouveaux au dépens d'une politique économique et d'une plus grande rationalité en matière fiscale.»[121]

2. « Trop souvent, l'entreprise se trouve confrontée à des textes de lois fiscales ambigus ou pouvant donner lieu à interprétations multiples. De même, certaines dispositions se révèlent dans la pratique d'une grande complexité de mise en œuvre. Le sort des acomptes dans la loi sur la contribution libératoire a fourni un exemple édifiant à ce

[121] Intervention de M. Youssouf Sebti, aux Assises nationales de la fiscalité marocaine

sujet. Bien plus, cette difficulté de traduire les textes dans les faits alimentera le long fleuve des contentieux. L'entreprise réclame d'être soumise à des textes clairs et des impôts simples. Le mode de calcul de la taxe urbaine et de la patente sont un chef d'œuvre de complexité et une inépuisable source d'incompréhension pour le chef d'entreprise. »[122].

3. « L'étude menée auprès des chefs de PMEI a permis de relever que l'une des contraintes à l'intégration de la dimension fiscale est la complexité et l'instabilité du dispositif fiscal. 90 % des dirigeants estiment que les changements fiscaux qui interviennent chaque année à l'occasion des lois de finances perturbent leur gestion. L'évolution permanente de la législation et l'extrême variété des dispositions applicables contribuent à alourdir la contrainte que représente la gestion administrative de l'impôt. Au fil des années un maquis « inextricable » de réglementation s'est constitué dans lequel un chef d'entreprise non initié ne peut plus désormais se retrouver et risque de payer de plus en plus cher sa méconnaissance. S'agissant de la réglementation fiscale actuelle, les chefs d'entreprises ont fait les constatations suivantes :

- Faiblesse et ambiguïté des textes : les textes sont en effet très courts et ne couvrent pas toutes les situations même les plus courantes. Une plus grande place est donc laissée à l'interprétation qui s'est avérée en place très équivoque du fait de l'ambiguïté des textes.
- L'interprétation des textes et leur application : certains chefs d'entreprises estiment que l'application des textes fiscaux est plutôt restrictive. On a l'impression que l'application des textes par l'administration est plus ou moins individualisée. » [123]

3.7.5 Communications et conseil fiscaux

Les chefs d'entreprise ont constaté une absence quasi-totale de diffusion de la loi fiscale, des conditions de son application, de la doctrine administrative, ainsi que de la jurisprudence. Les réponses sibyllines de l'administration fiscale lorsque des questions lui sont posées par écrit créeraient de la confusion et alimenteraient un sentiment de persécution chez l'entrepreneur.

L'ANMA a tenu, à cet égard, les propos suivants : « Nous pensons qu'il existe une carence en matière d'information du contribuable, carence qui contribue à créer des incompréhensions entre le contribuable et l'administration fiscale, surtout que la matière est loin d'être simple et qu'il y a une prolifération du nombre d' impôts. Il y a lieu donc de remédier à cette carence par des compagnes d'information et de vulgarisation ainsi que par la publication des décisions fiscales aussi bien celles émanant des commissions de taxation que celles des tribunaux. »[124]

3.8 PROPOSITIONS

Les Assises nationales sur la fiscalité marocaine, organisées les 26-27 novembre 1999 à Rabat par le Ministère des Finances ont mis l'accent, selon la CGEM, sur « la

[122] Intervention de M. Abdellatif Bernossi, aux Assises nationales de la fiscalité marocaine
[123] Intervention de M. Rachid M'Rabet, aux Assises nationales de la fiscalité marocaine
[124] Intervention de l'ANMA aux Assises nationales de la fiscalité marocaine

nécessité d'une réforme du système fiscal pour qu'il soit... techniquement simple » ainsi que d'une « réforme de l'administration fiscale dans le sens de plus d'ouverture, de transparence et de simplification » afin d'adapter le système fiscal marocain « aux nouvelles réalités [de] la mondialisation ».[125]

« La relance de l'investissement... devant être accompagnée par l'accélération des réformes... Le champ fiscal... constitue... l'un des domaines méritant une amélioration... interpellé par les échéances de l'ouverture, de la mondialisation, de la compétitivité et de la concurrence. Nous répondons à l'appel Royal de 'l'accélération du rythme de fonctionnement de l'administration, de la lutte contre la lenteur et la routine administrative, de la simplification des procédures'. »

- M. Bensouda, Directeur des Impôts, Intervention aux Assises de la Fiscalité

Les recommandations du Groupe furent élaborées dans l'objectif de répondre à cet appel. Dans cet esprit, il fut proposé, lors des réunions du Groupe de focalisation, les actions prioritaires suivantes :

1. Simplification et harmonisation du droit fiscal local
2. Informatisation et opérationalisation des Centres de comptabilité et de gestion agréés
3. Simplification de l'immatriculation fiscale
4. Simplification de la comptabilité et Renforcement de l'information (Site Web, No Vert)

Les actions proposées firent généralement le consensus, mais pas forcément l'ordre de leur prioritisation.

Par ailleurs, à la lumière de leur analyse critique, les consultants ont jugé bon de rajouter à cette liste un ou deux éléments de réflexion supplémentaires, y compris des recommandations d'élaboration d'un Code des Impôts (projet souhaité par la Direction Générale des Impôts et la CGEM mais dont les consultants ne prirent connaissance qu'après les réunions du Groupe de focalisation) et de mise en place de programmes de service à la clientèle par l'Administration fiscale.

3.8.1 *Renforcement de la communication pédagogique quant à l'application des changements annuels en matière de fiscalité, y compris sur le Web, afin d'en accroître la transparence*

« La pédagogie et la sensibilisation doivent remplacer la suspicion et précéder la sanction. »
- Ahmed Benkirane, Vice-Président de la CGEM, Intervention aux Assises de la Fiscalité

La priorité retenue par la Direction Générale des Impôts comme la plus opérationalisable, parmi celles proposées au groupe de focalisation, fut le renforcement de l'information. Pour les Impôts, la seule action proposée jugée prioritaire *à priori* est le renforcement de l'information pédagogique relative aux changements fiscaux annuels. Un accompagnement dans l'avancement de tels projets serait le bienvenu.

[125] *Infos CGEM*, No. 2213, 4/12/99, p. 470.

La Cellule de Communications du Ministère des Finances élabore un projet de Site Web. Les consultants voudraient profiter l'occasion de cette étude pour suggérer l'incorporation et l'affichage du contenu suivant au site :

- L'ensemble des lois, des notes et de circulaires fiscales en vigueur
- Les formalités complètes en matière d'immatriculation, de déclarations et de divulgations fiscales, y compris les étapes, les intervenants, les délais et les coûts de traitement
- Des informations pédagogiques relatives aux formalités précitées
- Des formulaires téléchargeables

Un expert local en technologies de l'information pourrait effectuer une étude diagnostique et matérielle, comprenant des volets de conceptualisation et de planification du Site.

Les consultants suggèrent par ailleurs la création d'un « Numéro Vert » à la Direction Générale des Impôts afin d'offrir des conseils aux contribuables.

Il pourrait être mis en place des actions de vulgarisation à travers :
- des émissions radio et télévision à caractère fiscal
- des guichets spécifiques d'information, d'orientation et de conseil

Pratique internationale

Plusieurs pays offrent des informations fiscales sur l'Internet, dont, à titre d'exemples, les Etats-Unis (en format « pdf » d' « Adobe Acrobat » sur le Site du IRS), le Canada et l'Irlande. En Irlande, par exemple, le Site Web de l'Ordre de Revenu est un élément important de son service à la clientèle, car il permet aux visiteurs d'obtenir à travers l'Internet des divers informations et formulaires d'impôts. Ces formulaires peuvent aussi être demandés par téléphone vingt-quatre heures sur vingt-quatre.

3.8.2 *Simplification des documents comptables et de la liasse fiscale et finalisation du projet de comptabilité super-simplifiée*

Le MICA a signalé aux consultants qu'un Projet a été déposé au CNC et que, suite à ses commentaires, il doit être introduit au niveau de la prochaine Loi des Finances. Il y aurait, semble t-il également un projet parallèle du secteur privé.

Par ailleurs, le programme Dyna-PME a identifié en tant que « réforme prioritaire » et soumis pour appréciation à la Direction Générale des Impôts une proposition de Déclaration Fiscale Simplifiée et Unifiée, laquelle a été réceptionnée et programmée pour mise en œuvre. Le programme Dyna-PME considère l'apport d'un appui au projet de la Direction des Impôts. L'USAID a également fait une proposition visant la diminution en nombre des documents fiscaux à seulement trois (3), proposition ayant également été bien reçue par la Direction des Impôts. En effet, la Direction Générale des Impôts a promis à l'USAID d'intégrer ces deux réformes au nouveau Code des Impôts.

Dans le cadre de la loi de finances 97/98, le Gouvernement du Maroc a entrepris, en concertation avec le monde des affaires la mise à niveau des bilans. La Direction des Entreprises Publiques et des Participations (DEPP) au Ministère de l'Economie et des

Finances aurait, semble t-il, entrepris un travail de simplification de la comptabilité pour les petits contribuables. Les pouvoirs publics avaient par ailleurs en vu un Projet de Plan Comptable Général Marocain, dans le contexte des efforts des pouvoirs publics de moderniser le dispositif institutionnel régissant l'investissement.

Selon les propos tenus par la Direction Générale des Impôts dans leurs entretiens avec les consultants, la simplification de la Liasse Fiscale pourrait passer par une Loi Comptable continuant le travail entrepris par la DEPP.

Il serait par ailleurs souhaitable de :

- Mettre en place un système fiscal souple et adapté aux spécificités des unités informelles.
- Simplifier le cadre fiscal pour les Très Petites Entreprises (TPE) et les Petites et Moyennes Entreprises (PME).

A ce titre, il a été proposé, lors des Assises de la Fiscalité de novembre 1999, un ensemble de mesures techniques visant à simplifier et à harmoniser les procédures incombant aux PMEs car il s'avère indispensable de mettre fin aux distorsions existant actuellement entre les différents seuils tels que définis à travers différentes lois et qui sont de nature à compliquer la gestion comptable et fiscale de ces entreprises ainsi que le choix entre les options qui leur sont offertes, y compris les suivants[126] :

- seuil prévu par la Loi sur les obligations comptables des commerçants,
- seuil prévu en ce qui concerne la comptabilité simplifiée,
- seuil prévu en ce qui concerne le régime dit du forfait.

Il est également proposé :

- L'allégement des obligations comptables et l'augmentation du seuil à partir duquel l'ensemble des obligations comptables doivent être observées.
- La redéfinition du régime de déclarations dites simplifiées afin de donner un contenu réel à la notion de simplification.
- La fixation de règles d'imposition uniformes.
- La simplification des déclarations fiscales.

Les consultants proposent, à ce titre, l'adoption des documents comptables de l'IASC (« International Accounting Standards Committee »).

Pratique internationale

La transparence de la comptabilité réduit le coût du capital et joue un rôle primordial dans l'évaluation du risque. En effet, les entreprises doivent assumer des coûts en capital plus élevés lorsque leur analyse financière est structurée en fonction d'un cadre opaque, lourd ou complexe. La crédibilité de la comptabilité en souffre également. Les normes comptables correspondant aux « meilleures pratiques », au contraire, facilitent les épargnes résultant de la tenue d'une comptabilité claire et simple, la crédibilité et la

[126] Intervention de M. Hamad Jouahri, aux Assises nationales de la fiscalité marocaine

transparence de l'information, ainsi que l'accès aux marchés des capitaux et les coûts réduit du capital. Pour M. Arthur Levitt, Directeur Général de la US Securities and Exchange Commission (SEC) : « N'importe quelles normes comptables cherchant une acceptabilité globale doivent être créées... en fonction des besoins des investisseurs... - une information crédible cadrée dans un *reporting* transparent. »[127]

A ce titre, les Standards de Comptabilité Internationaux (« IAS ») sont d'une grande utilité aux pays en voie de développement dans le contexte de la croissance des IDEs. La « Arab Society of Certified Accountants », dont 22 pays arabes sont membres, a par exemple signé une déclaration appuyant les normes « IAS » en tant que normes de comptabilité pour tous ses pays membres. Selon l'organisation : « Nous sommes confiants que les normes de l'IASC[128] vont accroître la force économique d'une région ayant des secteurs commercial et industriel importantes ». L'OMC a également annoncé sont appui à l'IASC lors de la Réunion Ministérielle de Singapour de décembre 1996[129]. En définitive, Sir Bryan Carsberg, Secrétaire Général de l'IASC, a récemment prédit une convergence globale des normes comptables dans un avenir très rapproché. Selon ses propos à la revue *Global Emerging Markets,* « il deviendra insoutenable d'avoir des normes nationales et internationales différentes »[130].

La mission de l'IASC est d'assurer le rehaussement des normes comptables dans le contexte de la convergence internationale actuelle, impulsée par la mondialisation des marchés des capitaux et les transactions internationales, plutôt qu'une simple harmonisation normative. Evaluant les modèles comptables alternatifs sur la base de l'expérience collective de ses membres, de tests empiriques et d'essaimage international, l'IASC cherche à établir des normes qui assistent le plus possible les investisseurs et représentent les « meilleures pratiques ». Ces normes sont établies en fonction de la transparence, de la comparabilité et de la qualité. Selon M. Michael Sutton, Comptable en Chef de la SEC : « Je crois qu'il est important de signaler que les efforts de l'IASC et de l'IOSCO ont à ce jour déjà contribué d'une manière importante au rehaussement du niveau des normes comptables internationales et à la réduction des différences entre les normes internationales et celles des pays avec des marchés de capitaux développés... Nous continuerons à encourager l'IASC à développer des normes internationales qui donneront la transparence, la comparabilité et le niveau de divulgation auxquels s'attendent les investisseurs... »[131].

L'IASC a développé une série d'une quarantaine de normes, entre autre quant à :

- L'IGR
- Le chiffre d'affaires
- Les bilans de cash-flow
- L'inventaire

[127] Levitt, Arthur, "The Importance of High Quality Accounting Standards", Remarks before the Inter-American Development Bank (29 September 1997). Notre traduction de l'Anglais.
[128] Organisme dont le Maroc n'est pas membre.
[129] Pacter, Paul, "International Accounting Standards: The World's Standards by 2002", The CPA Journal (July 1998)
[130] "Interview with Sir Bryan Carsberg", *Global Emerging Markets* (March 1997). Notre traduction de l'Anglais.
[131] Sutton, Michael H., "Current Developments in Financial Reporting", AICPA 1997 National Conference on Current SED Developments, Washington (9 December 1997). Notre traduction de l'anglais.

- L'amortissement
- Les pertes et les bénéfices trimestriels
- La divulgation et la présentation des états financiers
- Les actifs immobilisés
- Les provisions, les actifs et le passif contingent
- Les bénéfices par action
- Le rapportage financier provisoire

La haute priorité attachée par l'organisme à la transparence de l'information financière fait de ses documents comptables de bons modèles internationaux d'instruments de contrôle souples.

3.8.3 *Simplification et harmonisation de la fiscalité locale*

« [Les] réflexions portant sur la fiscalité locale ont démontré la nécessité de procéder à la simplification et l'harmonisation de cette dernière. Ce processus devra notamment rechercher :

- Une consolidation des différents impôts et taxes;
- Une amélioration des règles d'assiette de l'impôt des patentes et de la taxe urbaine.
- Un dosage équilibré entre la fiscalité d'Etat et celle des collectivités locales en vue d'une bonne répartition des ressources fiscales entre le budget général et celui des collectivités locales. [...]

[La] révision de la fiscalité locale ainsi que la problématique de l'harmonisation entre la fiscalité locale et [la] fiscalité d'Etat demeurent... une question d'actualité »

Fathallah Oualaalou, Ministre de l'Economie et des Finances
aux Assises nationales de la fiscalité marocaine

Lors des réunions du Groupe de focalisation, le représentant du Ministère du Tourisme a tenu à souligner l'importance prioritaire, quant à lui, de rationaliser le cadre fiscal « Centrale/Locale » de la Direction des Impôts. Dans des commentaires écrits, le Ministre du tourisme insista également sur la réforme de la fiscalité locale et de ses « près de 15 taxes et impôts faisant double voire triple emplois ».

La grande priorité du MICA est également la simplification et l'harmonisation de la fiscalité locale.

La Direction Générale des Impôts signale que la réforme de la fiscalité locale est du ressort de la DGCL au Ministère de l'Intérieur. Elle souligne cependant que des chantiers sont en cours.

Selon la CGEM et la Fédération des Promoteurs Immobiliers, ce problème le deuxième en importance pour ces organismes, après les problèmes liés au foncier et à l'aménagement. La CGEM, la FNIH et la Fédération des Promoteurs Immobiliers souhaiteraient voir simplifié et harmonisé le cadre de la fiscalité locale pour avoir, en bout de ligne, seulement 2-3 taxes et des procédures allégées. Selon la CGEM, le Gouvernement pourrait aisément proposer une loi contraignant les communes à

l'élimination ou à l'unification de certaines taxes. La FNIH aurait d'ailleurs déposé des propositions en ce sens.

La Charte de l'investissement prévoit d'ailleurs, à son Article 14, « une simplification et une harmonisation des taux maximums et des assiettes imposables et... leur adaptation aux nécessités de développement et d'investissement » de la fiscalité locale. Il faut donc réaliser une étude sur le rendement effectif des différents impôts et taxes relatifs à la promotion immobilière. Il convient ensuite, pour plus de cohérence, de procéder à la simplification et au regroupement de ces impôts.

Pratique internationale

Plusieurs pays possèdent des systèmes de taxation double, une taxation appliquée par le pouvoir central et l'autre par les autorités régionales. Les impôts municipaux ne sont pas généralement d'un taux élevé et les impôts du gouvernement central constituent la partie la plus importante des impôts directs. Les différences des taux d'imposition des autorités régionales peuvent produire des différences importantes dans le taux global de taxation d'une entreprise située dans diverses parties du même pays (allant jusqu'à 10% en Allemagne).

Il incombe aux autorités nationales de coordonner les activités des différents organismes d'Etat responsables d'affaires fiscales avec les pouvoirs locaux, afin d'assurer une consistance du processus de l'immatriculation fiscale et du traitement du paiement des impôts en général. Une coordination rapprochée entre les autorités municipales, régionales et nationales créé une structure pratique, pouvant être facilement étendue à de nouvelles municipalités désireuses d'adhérer à des programmes les engageant à un traitement, des formulaires et des exigences documentaires unifiées en matière d'immatriculation fiscale. Cette coopération implique l'adoption d'un système d'identifiant fiscale unique ainsi que le partage régulier d'informations (ex. : Le Canada et les USA et, à un niveau moindre, l'Allemagne et le Danemark).

3.8.4 *Simplification de la procédure d'immatriculation fiscale et mise en place d'un Identifiant Unique*

Pour le MICA, la simplification de la procédure d'immatriculation est jugée la deuxième priorité, après la simplification des documents fiscaux et du droit comptable et la simplification et l'harmonisation de la fiscalité locale

Il existe au sein du COSIFORME un Comité sur l'Identifiant Unique, géré par la Direction de la Statistique du Ministère du Plan. Une assistance de l'USAID à leurs travaux, dans le cadre du programme « Dyna-PME » est actuellement considérée.

La Direction Générale des Impôts souligne qu'une étape unique pourrait être envisagée pourvue que la Loi sur les Registres de Commerce est amendée. Ils sont également en faveur du projet de CFE, chantier en cours.

Selon la Direction des Impôts, depuis 1993, un projet pilote à Rabat a d'ailleurs unifié les procédures suivantes:

- L'enregistrement des Statuts au Bureau de l'Enregistrement
- La déclaration d'inscription au rôle de la Patente
- L'immatriculation fiscale pour l'IS
- L'immatriculation fiscale pour la TVA

La Direction Générale des Impôts suggère, à titre de simplification documentaire supplémentaire, l'élimination de l'exigence de la Déclaration d'inscription au rôle de la Patente, parmi les pièces à déposer lors de l'immatriculation au Registre du Commerce. Cette exigence pourrait être éliminée par un changement de la loi sur l'immatriculation au Registre du Commerce.

La Direction Générale des Impôts note cependant qu'elle est loin d'un Identifiant Fiscal Unique et qu'un Identifiant Unique Commercial ne peut être qu'un travail de longue haleine. Les raisons soulevées sont les suivantes :

- Les « identifiants secondaires » actuels doivent être assainis et les fichiers de la Direction sur les entreprises doivent toujours être remplis
- L'informatisation régionale n'est pas encore complète
- La nomenclature des activités des entreprises dans les différentes régions, administrations et paliers du Gouvernement n'est pas encore harmonisée
- Une liste complète des identifiants secondaires dans les différentes administrations doit toujours être établie
- La Direction de la Statistiques, en charge du Comité de l'Identifiant Unique à la COSIFORME, n'a pas les compétences en fiscalité nécessaires pour prendre en charge l'intégration des identifiants fiscaux à l'initiative

La Direction Générale des Impôts signale néanmoins le calendrier suivant de mise en œuvre d'un Identifiant Fiscal Unique :

- L'Identifiant unifié TVA/IGR était prévu, lors du passage des consultants, pour le mois de janvier 2000, les logiciels ayant déjà été mis en place ;
- Il est *à priori* prévu par la Direction de la Douane et des Impôts Indirects et la TGR (le Trésor) de tenter d'intégrer leurs propres identifiants à l'Identifiant unifié TVA/IGR ;
- La prochaine étape serait d'intégrer à l'Identifiant unifié TVA/IGR l'identifiant IS ;
- La prochaine étape serait d'intégrer à l'Identifiant unifié TVA/IGR/IS le numéro d'inscription au rôle de la Patente

Pratique internationale

Des études internationales démontrent que les principales difficultés du secteur des micro-entreprises proviendraient du cadre réglementaire et fiscal[132]. La rigidité de ces derniers est considérée comme responsable à la fois de la stagnation des activités informelles et de la micro-entreprise, ainsi que de leur prolifération dans un cadre illégal. Les coûts excessifs de la réglementation fiscale bloqueraient les initiatives entrepreneuriales de ce support indispensable au développement. L'excès de réglementation fiscale constituerait un frein à la formalisation des micro-entrepreneurs qui s'abstiennent ainsi de s'inscrire aux différents registres : les registres fiscaux et ceux

[132] Turnham, D., «Emploi et développement, un nouveau bilan », OCDE, Paris

de la sécurité sociale, pour ne citer que ceux où payer des taxes constitueraient des contraintes qui limitent l'investissement et donc la croissance des micro-entreprises.[133]

De nombreux pays ont adopté des processus réduisant la quantité de paperasse, le nombre de procédures et la quantité de temps nécessaires à l'immatriculation fiscale. Dans les systèmes les plus simplifiés, les entreprises remplissent un formulaire unique pour s'immatriculer pour tous les impôts qu'ils doivent payer. D'habitude, les exigences de certification et de légalisation des documents sont minimes, l'immatriculation est libre, et l'approbation de l'administration est obtenue dans l'espace de quelques jours. L'Irlande, le Canada et l'Australie ont, par exemple, mise en place de tels systèmes simplifiés. L'Irlande et le Canada ont raccourci le processus d'immatriculation en consolidant les formulaires d'immatriculation dans un système unifié et en mettant en place un Identifiant Fiscal Unique. D'autres pays, tel l'Australie, ont choisi de caréner le processus d'immatriculation en adoptant un guichet unique où les entreprises peuvent accomplir toutes les formalités dans un endroit unique. Bien qu'un guichet unique puisse réduire la quantité de temps et le nombre d'agences qu'une entreprise doit visiter pour s'immatriculer, il n'adresse pas nécessairement la simplification des exigences relatives aux certifications, aux légalisations et à la documentation redondante.

Le processus de l'immatriculation fiscale peut exiger beaucoup de temps si les entreprises sont obligées de s'immatriculer indépendamment pour chaque type d'impôt, avec divers formulaires et procédures, plusieurs agences différentes et une multitude de documentation. Les pays réputés comme ayant les meilleures pratiques dans ce domaine comprennent: le Danemark, où il existe un système d'immatriculation fiscale ultra-simplifié ; l'Irlande, où un seul formulaire consolidé d'immatriculation fiscale est exigé pour tous les impôts ; le Canada, où un système d'Identifiant Fiscal Unique existe pour tous les impôts ainsi que des méthodes flexibles d'immatriculation ont été mises en place ; l'Australie, où l'immatriculation immédiate pour tous les impôts est disponible sur l'Internet ; le Chili, qui a mis en place un Identifiant Fiscal Unique ; et le Brésil, où il existe un régime de fiscalité simplifié pour les micro-entreprises.

Le Danemark possède un des systèmes les plus simplifiés d'immatriculation fiscale des entreprises. L'immatriculation fiscale précède par une (1) semaine le démarrage de l'activité économique de l'entreprise et par huit (8) semaines l'immatriculation de l'entreprise au Registre de Commerce. Dans ce système, le Fisc joue le rôle de « guichet unique » pour toutes immatriculations apparentées de l'entreprise.

L'Immatriculation fiscale en Irlande est un processus « d'un seul pas ». Les nouvelles entreprises doivent soumettre un formulaire unique a l'Ordre du Revenu Irlandais, qui les immatricule pour tous les impôts (revenu, assurance sociale, TVA, etc.). Aucune documentation, certification ou légalisation supplémentaire n'est exigée. Les formulaires d'immatriculation peuvent être facilement obtenus des bureaux d'impôt locaux, sur l'Internet ou même par téléphone. Les nouvelles immatriculations sont traitées dans un délai maximum de dix (10) jours.

Un système similaire existe au Canada. Avant de pouvoir entamer leurs opérations, les nouvelles entreprises doivent s'immatriculer auprès du Bureau de Revenues Canada, qui les immatricule automatiquement aux comptes des quatre impôts différents qui leur

[133] De Soto, Hernando, *L'autre sentir : la révolution informelle dans le Tiers-Monde*

sont appliqués (IGR, TVA, Cotisations sociales et Taxe d'import/export). Ces immatriculations peuvent être complétées en soumettant un formulaire unique au Bureau du Revenu. Dans son effort d'encourager le service à la clientèle clientèle électronique, le Bureau du Revenu a créé un système d'immatriculation branché à des postes de travail informatiques permettant aux entreprises de déposer leur demande pour un Identifiant Fiscal « en ligne ». Ces postes de travail constituent une alternative aux formes traditionnelles d'immatriculation. De tels postes de travail sont disponibles partout au pays et permettent aux entreprises contribuables de compléter toutes les procédures d'immatriculation fiscale dans une moyenne de quinze (15) minutes, sans avoir à attendre à un comptoir ou pour la poste. Une information minime est exigée pour une telle immatriculation, sans documentation, certification ou frais supplémentaires. En fait, au Canada le processus peut être complété immédiatement et le processus est essentiellement gratuit.

Le gouvernement fédéral Australien met également à la disposition des entreprises des services d'immatriculation fiscale basés sur l'Internet. Par le biais du Site Web, les entreprises peuvent d'abord déterminer leurs obligations et les règlements qui leur incombent. Comme les nouvelles entreprises australiennes doivent éventuellement effectuer plusieurs immatriculations relatives à de différents impôts, les services fiscaux australiens ont créé une procédure d'immatriculation unifiée, par laquelle l'information complète est rassemblée à une occasion unique et appliquée à tous les formulaires d'immatriculation fiscale distincts et transmis aux administrations compétentes. Cela prend en moyenne quarante-cinq à soixante (45-60) minutes pour compléter les cinq procédures d'immatriculation fiscale et les délais de réponse de l'Administration se situent aux alentours de vingt-huit (28) jours (à comparer avec le traitement immédiat au Canada).

3.8.5 *Finalisation de la mise en place et informatisation des centres de gestion et de comptabilité agrées*

Lors des réunions du Groupe de focalisation, la CCIS de Casablanca a tenu à souligner l'importance prioritaire de mettre sur pied les « Centres de gestion et de comptabilité agrées ». Selon le MICA, bien que le chantier soit en cours, les documents de base n'avaient pas encore étés élaborés et demeuraient toujours un obstacle très important au démarrage du projet, lors du passage des consultants au Maroc en octobre-décembre 1999.

Le projet des « Centres de Gestion et de Comptabilité Agrées » vise à créer des centres facilitant les démarches des comptabilités et de déclaration fiscale pour les PMEs. Ces centres seront constitués en SARL appartenant aux CCIS et offriront aux commerçants un service spécialisé, simplifié et adapté à leurs besoins.

Deux missions françaises d'expertise ont été effectuées dans le cadre de la Coopération Consulaire française et de l'entente de coopération Maroco-française de 1996. Par ailleurs, un soutien de l'USAID fut également apportée aux centres, en collaboration avec le MICA et la Direction des Impôts, dans le cadre du programme « Dyna-PME ». Si la Coopération française aux Centres de Gestion et de Comptabilité Agréés fut moins importante que sa contribution au programme des CFE, l'accompagnement de l'USAID, initiée en 1997, continue à ce jour.

Les textes sur les Centres de Gestion de Comptabilité Agréés sont en place depuis 1998, les chambres de commerce sont mobilisées pour débuter les activités.

Il existe actuellement trois Centres de Gestion Agréés pilotes, à Casablanca, à Rabat et à Khouribga. Les centres tiendront la comptabilité de l'IGR et offriront aux PMEs qui les emploient, en adhérant à leur programme payant, un abattement fiscal de 15% et une présomption d'honnêteté des déclarations. Le projet en serait au stade de l'élaboration, avec les chambres de commerce, d'un projet de Convention sur le fonctionnement des centres, devant définir leurs règlements internes, leurs relations avec les contribuables et avec le Ministère des Finances, ainsi que leurs formalités de fonctionnement. Lors du passage des consultants à Rabat, il était prévu par la Direction Générale des Impôts que les premiers centres ouvrent en Janvier 2000.

Néanmoins, plusieurs chantiers demeurent à travailler, y compris :

- l'informatisation et la mise sur réseau avec les Ministères du Commerce et les Impôts des centres ne sont pas prévus
- les formalités de fonctionnement (relations Impôts/Centres/Clients) ne sont pas encore prévues

Il est à noter que si l'informatisation des centres n'est pas acquise, les chambres de commerce sont, quant à elles, effectivement informatisées. Les consultants tiennent à souligner qu'une liaison directe avec la Direction Générale des Impôts pourrait donc être envisagée.

Une telle action s'allierait d'ailleurs bien avec le souhait exprimé par la Direction Générale des Impôts de mettre sur pied une « Centrale des Bilans » centralisant les déclarations, par l'élaboration du programme de contrôle, de monographie et de chiffrage des données qui leur sont transmises par les contribuables. Elle souhaiterait éventuellement, à cet égard, s'inspirer de l'expérience comparée de l'Amérique du Nord et de la France.

Pratique internationale

La transmission électronique des déclarations fiscales, sur l'Internet et sur des réseaux publics spécialisés, est actuellement pratiquée avec succès, par exemple, aux Etats-Unis et au Canada. Leur exemple pourrait être suivi par les Centres de Gestion et de Comptabilité marocains.

Les avantages d'un tel système sont les suivants :

- Sa simplicité comptable
- La réduction des erreurs comptables, vu les garde-fous programmés dans le logiciel de déclaration fiscale
- La célérité du traitement et des remboursements
- La confirmation immédiate de réception
- Le conseil par voie de « boites à dialogue » programmées dans le logiciel de déclaration fiscale
- La facilité de gestion des informations par le Fisc
- La réduction des coûts de gestion

- La réduction des possibilités de fraude fiscale

3.8.6 *Mise en place de programmes visant l'amélioration du cadre Administration-Entreprise dans le cadre du traitement de la fiscalité*

« La mobilisation des responsables de cette administration, leur engagement sur la voie de la modernisation, de la performance et de la moralisation au service de l'investissement, de la croissance et de l'équité [...]. Ces objectifs, aussi louables qu'ils soient, ne peuvent être atteints que par une administration fiscale efficace, ouverte et transparente. Ses relations avec les contribuables doivent fondamentalement évoluer. [...] En effet, le respect des lois et règlements doit être la règle pour assurer les conditions d'un bon fonctionnement des institutions démocratiques du pays, seul garant d'une plus forte adhésion à l'impôt. L'intériorisation des valeurs de la citoyenneté patriote par tous les acteurs concernés par l'impôt conduira, j'en suis convaincu, à une amélioration significative des rapports entre l'administration fiscale et le contribuable et notamment l'entreprise. C'est dans ce sens que l'on pourra améliorer les performances de la politique fiscale, de l'administration qui en a la charge [...]. Ecoutons ensemble les messages royaux de ces derniers jours. Ils nous interpellent tous. A l'administration de devenir moins tatillonne, plus productive, plus imaginative. [...] Nous avons tous besoin d'adhérer à une nouvelle culture, celle de la modernité, de l'éthique, de la performance et de l'ambition. Les rapports entre l'administration et l'entreprise doivent changer de nature. C'est là un défi, un challenge auquel nous devons tous nous atteler. Le dialogue et la concertation avec les opérateurs économiques doivent davantage se consolider pour amener à un meilleur consentement à l'impôt et au respect mutuel du droit. La volonté de la modernisation de l'administration fiscale doit être une tâche permanente. La valorisation des ressources humaines, une meilleure gestion de ses potentialités et une plus grande ouverture sur son environnement doivent être les mots d'ordre afin de relever les défis de l'an 2000. »

- Fathallah Oualaalou, Ministre de l'Economie et des Finances
  Intervention aux Assises nationales de la fiscalité marocaine

M. Hassan Chami, vice-président de la CGEM, a tenu les propos suivants dans son intervention aux assises: « Dans cette course à l'attraction de capitaux étrangers, le facteur de la fiscalité joue un rôle important... l'administration fiscale doit persévérer dans son effort de modernisation, et de dialogue pour tendre ver une administration facilitatrice ».[134]

« Les Marocains expriment vis-à-vis de l'administration [...] une exigence accrûe de changement de comportement. La démarche de changement prend appui sur les valeurs fortes de [...] dialogue, de qualité et enfin de transparence. L'administration fiscale est appelée à donner à la notion de service public toute sa plénitude. Les citoyens attendent une information adaptée au cas de chacun, des réponses rapides et une application homogène de la loi. Ainsi, l'accueil doit être meilleur, les interlocuteurs plus agréables, les responsabilités mieux définies, les services moins cloisonnés et les procédures moins compliqués et plus rapides. »

- M. Bensouda, Directeur des Impôts,
  Intervention aux Assises nationales de la fiscalité marocaine

[134] *Infos CGEM*, No. 2213, 4/12/99, p. 470.

Des programmes de service à la clientèle pourraient aisément être mis en place, suite à leur élaboration par un expert en Gestion Interne et en Ressources Humaines. Une assistance de l'USAID pourrait d'ailleurs être considérée à cet égard.

Sont également nécessaire :
- La continuité et la cohérence ;
- Le strict respect de la loi par l'administration ;
- La célérité ;
- La concertation ;
- La prise en compte des données objectives du tissu économique national.

Les participants des Assises de la Fiscalité de novembre 1999 ont recommandé l'établissement d'une « Charte du contribuable » consignant ses droits, y compris :

- Traitement juste et équitable par le renforcement des garanties en faveur du contribuable ;
- Détermination de l'impôt sur la base de textes clairs d'où la nécessité d'un effort de codification de la législation fiscale ;
- Mise en place de Services efficaces et efficients au service du contribuable ;
- Création de service de proximité et de qualité ;
- Création des commissions de médiation et de conciliation ;
- Association des organismes professionnels à l'étude et à l'élaboration des textes fiscaux, notes circulaires ;
- Création d'une structure officielle de concertation et de dialogue (sorte de « Conseil supérieur des impôts »).

Pratique internationale

En Irlande, l'Ordre du Revenu a mis à niveau ses services de clientèle ce qui augmente son niveau d'efficacité et baisse les coûts implicites d'immatriculation pour les entreprises. Les clients qui visitent un bureau de l'Ordre du Revenu peuvent s'attendre à être assistés dans l'espace de dix (10) minutes. Les appels de téléphone sont répondus par les standardistes dans environs 30 secondes et transmis aux services compétents en moins de quinze (15) secondes supplémentaires.

3.8.7 *Mise en place d'un Code des Impôts*

La Direction Générale des Impôts a exprimé un intérêt pour une assistance technique quant à l'élaboration d'un Code des Impôts. En effet, une étude comparative des expériences française, américaine et canadienne serait souhaitée à ce niveau.

Un tel développement irait également dans le sens des souhaits du secteur privé. Soulignons, à ce titre, deux des interventions aux Assises de la Fiscalité :

1. « Nous estimons qu'il faut réaménager l'ensemble des impôts et taxes en un nombre plus réduit et dont les textes doivent être précis de sorte qu'ils ne soient plus l'objet, de la part des contribuables et/ou de l'administration fiscale, d'interprétation différente. Ce

réaménagement de la fiscalité marocaine en simplicité et efficacité pourrait même augmenter son rendement... »[135]

2. « L'évolution de la fiscalité au rythme de dispositions nouvelles, l'introduction du délit fiscal, la recherche de la transparence, le souci omniprésent de la lutte contre l'évasion fiscale incitent à s'interroger aujourd'hui sur l'opportunité d'élaborer un *Code général des impôts*. En effet, la codification des règles fiscales est devenue une nécessité non seulement pour regrouper les textes législatifs et réglementaires, ainsi que les éléments de la jurisprudence, mais aussi pour harmoniser l'ensemble et aboutir à un code général simple et clair. [...] Il nous semble qu'il y a lieu de rechercher un équilibre entre d'une part la nécessité d'apporter des modifications aux textes fiscaux et d'autre part le besoin d'assurer un minimum de stabilité à ces textes. Autrement dit, l'investisseur doit avoir une visibilité suffisante sur une longue période et ne pas être contrarié dans ses projets par de perpétuels changements comme cela a été le cas jusqu'à présent, notamment en matière des mesures fiscales d'encouragement des investissements. [...] Nous savons que le droit fiscal relève en premier lieu de la compétence du législateur et que la loi constitue la principale source de ce droit. Cependant, force est de constater que les circulaires et les instructions, qui n'ont qu'un caractère interprétatif, commencent à être la référence en matière fiscale et ceci, au détriment de la loi [...]. Il serait [...] utile que cette question soit clarifiée définitivement. »[136]

Les souhaits émis par les dirigeants des entreprises enquêtées par la CGEM au sujet de la fiscalité comprennent:

- stabiliser les règles fiscales en faisant surtout en sorte que les principes fondamentaux de notre législation aient une certaine permanence.
- simplifier dans la mesure du possible la législation.

Pratique internationale

Les tribunaux de certains pays européens, notamment français, à déclarer l'illégalité de ces circulaires et surtout leur inopposabilité aux contribuables.

L'Irlande a également reconnu la nécessité de simplifier le système fiscal et d'exiger aux entreprises qu'ils paient seulement quelques impôts de base (IGR, TVA, Taxes sur le Livre de paie, Impôts pour dividendes/intérêts/royautés, Droits de timbre, Impôt foncier et Impôts sur les contributions indirectes et sur certaines marchandises). Le Brésil, au contraire, a un système de fiscalité très complexe, où les entreprises sont assujetties à plus de cinquante différents types d'impôts.

[135] Intervention de M. Youssouf Sebti, aux Assises nationales de la fiscalité marocaine
[136] Intervention de l'ANMA, aux Assises nationales de la fiscalité marocaine

3.9 PLAN D'ACTION

Les consultants ont élaboré un « Plan d'Action » schématisant les recommandations du Groupe de focalisation décrites dans le présent chapitre du rapport. Ces recommandations sont divisées selon leur complexité et leur échéance de réalisation.

PLAN D'ACTION SYNOPTIQUE

Problème	Acteurs	Proposition	Nature de l'action	Echéance
Complexité et opacité de la fiscalité nationale marocaine	Direction des Impôts	Renforcement de la communication pédagogique, y compris sur le Web	Administrative	Court-terme
		Code des Impôts	Législative	Moyen- à Long-terme
Complexité de la fiscalité locale marocaine	DGCL ; Communes	Simplification et harmonisation de la fiscalité locale	Législative	Moyen-terme
Complexité de la comptabilité	Direction des Impôts	Finalisation de la mise en œuvre des Centres de Gestion et de Comptabilité Agréés	Administrative	Court-terme
		Informatisation des Centres de Gestion et de Comptabilité Agréés	Administrative	Moyen-terme
		Simplification de la documentation comptable	Réglementaire	Moyen-terme
Complexité et lenteur de l'immatriculation fiscale et de l'entreprise	Direction des Impôts	Unification des procédures d'enregistrement, de déclaration d'existence et d'immatriculation	Législative	Moyen-terme
	Ministère de la Justice ; MICA (RCC)	Elimination de l'exigence documentaire de l'Extrait de la Déclaration d'inscription au rôle de la Patente, lors de l'immatriculation au Registre du Commerce	Législative	Moyen-terme
	Ministère de la Justice ; MICA ; Min. de l'Emploi ; Min. de l'Intérieur ; Douanes ; Direction Générale des Impôts ; Trésor ; Direction des Statistiques	Identifiant Unique	Législative	Long-terme
Service à la clientèle de l'Administration fiscale pouvant être amélioré	Direction Générale des Impôts ; Communes ; DGCL	Programmes de service à la clientèle	Administrative	Court-terme
		Charte de contribuable	Réglementaire	Court-terme

Chapitre IV. Formalités d'entrée de l'investisseur étranger

4.1. FORMALITES

Le Dahir du 15 novembre 1934 réglementant l'immigration, tel que complété et mis à jour, prévoit la procédure à suivre pour l'obtention du permis de travail pour les travailleurs étrangers au Maroc. Les articles 503 a 508 du nouveau Code du Travail[137] contiennent les dispositions applicables au travail des salariés étrangers.

Le Rapport de la Phase I fait état des formalités suivantes relatives à l'entrée de l'investisseur étranger:

- Demande de « Visa » au consulat avant l'entrée au pays
- Examen de la demande par le Consulat, le Ministère des Affaires étrangères et la DGSN
- Demande de la « Carte de Séjour » à la Préfecture de Police après la création de la société
- Demande du « Permis de travail » au Ministère de l'Emploi (du Développement Social, de la Solidarité, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle), après obtention de la Carte de Séjour
- Examen du dossier pour autorisation par le Ministère de l'Emploi, le Ministère des Affaires étrangères et le Consulat

Les délais d'obtention des titres documentaire différents seraient, selon le Rapport de la Phase I, comme suit :

- Visa d'entrée :	3 jours à 6 semaines
- Carte de résidence :	1-2 mois
- Permis de travail :	Délais minimes
- Visa de retour :	1 semaine

Les délais cumulatifs de l'instruction du dossier de visa sont démontrés au tableau de la page suivante.

[137] Adopté le 1er mars 2000, suite à une réunion du Conseil Ministériel du 29 février 2000.

Tableau: Délais des formalités d'entrée de l'investisseur étranger au Maroc

ACTIVITE	DUREE			
	2 Semaines	2 Semaines	2 Semaines	Total
Demande du visa au Consulat				3 jours
Examen du Ministere des Affaires Etrangeres				15 jours
Examen de la DGSN (Securite Nationale)				15 jours
Approbation du visa par le Ministere				4 jours
Emission du visa par le Consulat				4 jours

4.2 ANALYSE

Le Rapport de la Phase I fait état de plusieurs difficultés au niveau de l'entrée de l'investisseur étranger, y compris les suivantes :

- Un manque de consistance entre les consulats marocains à l'étranger au sujet des types des visas qui sont disponibles aux investisseurs
- Des lourdeurs dans la procédure d'obtention du permis de travail pour les travailleurs étrangers, par exemple à cause de l'obligation de se rendre plusieurs fois au Ministère du développement social, de la solidarité sociale, de l'emploi et de la formation professionnelle
- Une absence d'explicitation des critères d'octroi ou de refus des demandes de permis de travail ou de listes positives/négatives des professions admises
- L'absence de procédure d'appel des décisions administratives défavorables quant aux permis de travail
- L'existence de visas de sortie et de retour pour les résidents permanents ayant obtenu leur permis de travail

Il y aurait :

- Une douzaine ou plus (12+) d'étapes administratives *à priori* dans la procédure d'entrée de l'investisseur étranger
- Cinq (5) intervenants administratifs dans le processus
- Trois (3) titres documentaires distincts

Le cumul des délais, pouvant atteindre jusqu'à quatre (4) mois, fait montre d'un manque de célérité tout à fait évitable dans l'instruction des dossiers relatifs à l'entrée de l'investisseur étranger. En effet, au plan international, des délais de moins d'un mois sont atteints régulièrement atteint.

4.3 PROPOSITIONS

Le Séminaire « La PME : Moteur de la Croissance » a proposé les solutions suivantes aux lacunes constatées dans l'environnement réglementaire des relations de travail : « Lever les obstacles administratifs et réglementaires...». La simplification des formalités liées aux travailleurs étrangers fut donc, entre autres propositions concernant le droit du travail, proposée au Groupe de focalisation à titre de priorité. Les recommandations à ce sujet suscitèrent un débat vif. A la lumière d'une brève analyse des dispositions du projet de Code du Travail, les propositions de ce rapport diffèrent donc quelque peu de celles discutées au sein du Groupe de focalisation.

4.3.1 Alléger la procédure d'octroi des visas, de la carte de séjour et du permis de travail

Lors des réunions du Groupe de focalisation, la seconde priorité du représentant du Ministère de la Justice (après l'adoption du Code du Travail) était d'adresser le statut des travailleurs étrangers au Maroc, surtout au niveau de la simplicité et de la transparence des formalités et des formulaires y étant rattachées.

A ce titre, le Rapport de la Phase I propose les mesures suivantes :

- L'harmonisation du choix de visas offerts dans les consulats marocains de par le monde
- L'émission dans les mêmes délais, pour tous les postulants et dans tous les consulats, des visas
- La concertation accrûe des consulats marocains de par le monde et du Ministère des affaires étrangères à Rabat
- La création d'un Site Web du Ministère des affaires étrangères, affichant les formalités de demande et d'instruction de la demande de visa et permettant le téléchargement des formulaires
- La conclusion d'accords de réciprocité supplémentaires en matière d'octroi de visas avec les gouvernements étrangers
- L'élimination des permis de sortie et de ré-entrée pour les titulaires de Cartes de séjour.

Il est, par ailleurs, proposé que le Gouvernement marocain accorde pleine autorité aux consulats marocains à l'étranger pour l'émission d'emblée des visas, de la carte de séjour et du permis de travail aux travailleurs étrangers, et qu'en vertu de la carte de séjour les investisseurs et travailleurs étrangers aient droit a multiples sorties et entrées au Maroc.

Pratique internationale:

- Les inquiétudes exprimées par les investisseurs quant au manque de transparence concernant le traitement des demandes de permis de travail sont les mêmes pour presque tous les pays étudiés. La meilleure pratique dans ce domaine est celle des listes « positives/négatives » sur lesquelles figurent les professions admises pour un permis de travail et celles qui ne le sont pas. De telles listes « positives/négatives » offrent certains avantages pour les investisseurs. Ces listes réduisent l'aléatoire en limitant le pouvoir discrétionnaire dont jouit l'agent chargé d'étudier la demande de permis de travail.

- Plusieurs pays, y compris la Malaisie et l'Ile Maurice, ont adopté un système octroyant aux entreprises un quota de permis de travail pour les employés étrangers, utilisables à leur discrétion. Cette procédure permet également de simplifier le processus de prise de décision.

- Les consulats de la Trinité et Tobago sont autorisés à émettre des permis de travail aux employés étrangers pour une période de trente jours. Un tampon officiel est alors placé sur le passeport à cet effet. Les consulats mexicains offrent des visas spéciaux pour le personnel technique (chercheurs, scientifiques, etc.). Lorsque de tels cadres soumettent leurs demandes de visa au consulat mexicain dans leur pays de résidence, leur dossier est exempté de l'exigence de transmission au Ministère des Affaires Etrangères à Mexico.

- La plupart des pays autorisent la délivrance de visas d'entrée ainsi que de cartes de séjour à sorties et ré-entrées multiples.

- Aux Etats Unis, le consulat à l'étranger (et le Service de l'Immigration au Port d'entrée) .est l'unique vis-à-vis de l'investisseur. En effet, ce dernier pose une demande unique et obtient du Consulat, si approuvé, un "Visa" dans son passeport qui vaut également, à titre provisoire et pour une durée indiquée:

  - Permis de séjour
  - Permis de travail
  - Permis de sortie et d'entrée multiple et réutilisable

  Eventuellement, le travailleur étranger recevra par la poste du Bureau de la Sécurité Sociale sa Carte de Sécurité Sociale ("Carte Verte"), qui remplacera *ipso facto* le Visa dans toutes ses attributs et y rajoutera les suivants:

  - Carte d'Identité Nationale
  - Preuve d'inscription à la sécurité sociale

4.4 PLAN D'ACTION

Les consultants ont élaboré un « Plan d'Action » schématisant les recommandations du Groupe de focalisation décrites dans le présent chapitre du rapport. Ces recommandations sont divisées selon leur complexité et leur échéance de réalisation.

PLAN D'ACTION SYNOPTIQUE

Problème	Acteurs	Proposition	Nature de l'action	Echéance
Perfectibilité des choix, de la transparence et des délais de traitement des demandes de visa	MAE	Harmonisation du choix de visas dans les consulats	Administrative	Court-terme
	MAE	Emission dans les mêmes délais des visas pour tous les postulants	Administrative	Court-terme
	MAE	Mise sur Site Web du MAE les formalités et les formulaires de Visa	Administrative	Court-terme
	MAE	Accords de réciprocité supplémentaires en matière de Visas avec les gouvernements étrangers	Diplomatique	Long-terme
Lourdeurs relatives dans le processus d'entrée des investisseurs étrangers	MAE	Elimination des visas de sortie et de ré-entrée pour les titulaires de Cartes de Séjour / Mise à disposition de visas à entrée multiple	Législative	Moyen-terme
	MAE	Pleine autorité des consulats pour émission de Visas, Cartes de Séjour et permis de travail	Législative	Moyen-terme
	MAE ; Min. de l'Emploi ; DGSN ; Min. de l'Intérieur	Unification des Visas, Cartes de Séjour et permis de travail	Législative	Moyen-terme