

Logement social : dispositifs 140.000DH et 250.000DH

L'absence d'une offre quantitativement suffisante et élastique pour répondre aux demandes diversifiées en logement ont eu pour conséquence le déséquilibre du marché immobilier au Maroc. Cette situation a donné lieu au développement de l'habitat insalubre, accentuant le lourd déficit en logement que connaît le secteur, auquel s'ajoutent les besoins additionnels, dont le rythme de production de logements n'arrivait pas à satisfaire.

L'acuité des contraintes d'une part, et l'ampleur des besoins en logements d'autre part, ont amené les pouvoirs publics à définir de nouvelles orientations, dont notamment le développement de dispositifs dédiés au logement social (140.000DH et 250.000DH). Ces dispositifs s'inscrivent dans le cadre de la stratégie du département chargé de l'habitat (DCH) qui vise la réduction du déficit à 400.000 logements d'ici 2020.

En fait, les interventions de l'Etat dans le secteur de l'habitat ne sont pas récentes. Depuis plus de vingt ans, des programmes et des dispositifs d'action ont apparu dans le champ des politiques gouvernementales dédiées au logement, accentuant ainsi son caractère social.

Tout d'abord de façon directe, au début des années quatre-vingt à travers la production par les établissements publics sous tutelle du département chargé de l'habitat des lots économiques sur le foncier public, pour la promotion de l'auto-construction. Ensuite de façon indirecte, avec la loi des finances de 1999-2000 qui a pour la première fois évoqué le concept de logement social, comme étant un logement subventionné¹.

Depuis lors, des dispositifs se sont succédés, et ont connu au fil des années des aménagements marquant l'inflexion de l'action publique en faveur de la promotion de l'offre de logement social. Ainsi, un dispositif de logement social pour la promotion d'un produit à 140.000 DH TTC a été mis en place sur une période allant de 2008 à 2012. Par la suite, en 2010 un autre dispositif à 250.000DH HT a été instauré à l'horizon 2020, l'accent a été davantage mis sur l'augmentation de la production de logements sociaux selon des caractéristiques techniques spécifiques. Des ajustements et des aménagements ont été par la suite opérés dans différentes lois des finances en termes de spécifications techniques, de conditions d'exonérations fiscales, etc.

Pendant la dernière décennie, ces deux dispositifs demeurent le fer de lance de l'action publique en matière de promotion de logement en faveur des populations à revenu faible et irrégulier. Ils constituent l'un des instruments d'adaptation de l'offre aux besoins de cette catégorie. En effet, en adoptant des incitations fiscales en faveur des promoteurs parallèlement à d'autres mesures, les stratégies publiques visaient à stimuler la production pour disposer d'une offre massive de logement à coût économiquement accessible. Conjointement, d'autres mesures d'accompagnement ont porté sur la solvabilité des ménages destinataires, dont notamment l'instauration des fonds de garantie et l'exonération de la TVA en faveur des acquéreurs du produit à 250.000DH HT.

Dans ce cadre, la Cour des comptes a réalisé une mission de contrôle visant l'évaluation de la conception et la mise en place des deux dispositifs présentés ci-dessus.

¹ selon l'article 19 de la loi des finances 1999-2000 tel qu'il a été modifié et complété conformément aux dispositions de l'article 16 bis de la LF 2001 relatif à la construction de logements sociaux, ce logement social est défini par l'article 8, 13° de la loi n° 30-85 relative à la TVA, comme toute unité d'habitation dont la superficie couverte et la valeur immobilière totale n'excédant pas, respectivement, 100 m² et 200.000 DH

I. Observations et recommandations de la Cour des comptes

Les principales observations et recommandations de la Cour des comptes concernant la conception et la mise en place de ces dispositifs de logement social sont présentés comme suit :

A. Pertinence et cohérence des dispositifs des dispositifs de logement social

➤ Logement social : un produit qui n'est défini que par des dispositions fiscales

Depuis l'émergence du logement social, les politiques gouvernementales l'ont souvent conçu dans le cadre des dispositions fiscales comme étant un produit devant bénéficier des avantages fiscaux, et ce en fonction de sa valeur immobilière, de son prix de vente et/ou de ses surfaces.

Cette façon d'appréhender le logement social (LS) dans le cadre de lois des finances conjuguée à l'absence d'une réglementation précise et des dispositions juridiques adaptées devant permettre de définir de manière précise le logement social, est source d'ambiguïtés, mais aussi peut engendrer à long terme des problèmes d'offre en ce logement.

En fait, le caractère conjoncturel a toujours marqué l'état dans lequel ont souvent évolué les dispositifs dédiés au LS. En effet, depuis son lancement dans le cadre de l'article 19 de la loi des finances 1999-2000, plusieurs réajustements et changements se sont succédés, dans le cadre des différentes lois de finances. Des changements qui ont touché ses différents aspects (la nature des incitations fiscales, le nombre d'unités à produire ou les superficies, etc.). Ces changements perpétuels ont donné lieu au fil des années à des dispositifs instables et souvent incohérents.

En effet, l'article 19 de la loi de finances 1999/2000 qui a instauré le premier dispositif en matière de logement social a connu en 2008 un réaménagement dans le sens de la réduction des exonérations fiscales réorientant ainsi l'effort des pouvoirs publics vers le logement à 140.000 DH créé par la loi des finances 2008. Cette approche a rapidement montré ses limites puisque les années 2008 et 2009 ont connu le désengagement des promoteurs immobiliers de la production des logements sociaux à 200.000 DH et, de ce fait, peu de logements sociaux ont été produits durant ces deux années dans ce segment².

La réponse à l'insuffisance de l'offre constatée est venue à travers la mise en place du dispositif de logement à 250.000DH. En fait, ce dispositif a renoué avec la même logique de conception de l'article 19 sus indiqué, en réinstaurant le principe de l'exonération totale des principaux impôts au lieu de l'exonération partielle instituée en 2008.

Or, la mise en place du dispositif à 250.000DH a eu des répercussions sur celui de 140.000 DH, qui depuis son lancement en 2008, son rythme de réalisation a connu, une ascension notable avec plus de 53% des réalisations du dispositif dans les trois premières années, puis un essoufflement manifeste dans les différentes villes du Royaume, depuis 2010, l'année de lancement du dispositif à 250.000DH.

Prises comme le principal mode d'intervention sur l'offre des pouvoirs publics pour le développement du LS, les incitations fiscales sont ainsi devenues si intégrées au système de production de LS et aux attentes des promoteurs. Il en découle que la production de logement social dans ses différents segments est devenue alors tributaire des avantages fiscaux, ceci se manifeste par la réorientation des promoteurs, sous l'effet des incitations fiscales, vers la production des segments les plus rentables et avantageux en termes de fiscalité, dont spécialement celui de 250.000DH.

² Suite à la baisse des avantages fiscaux due en partie à la modification de l'article 19, la production de logement social à 200.000DH a connu une baisse de près de 30%, comparativement à l'année 2008.

➤ Absence d'études préalables à la mise en place des dispositifs

Lancés respectivement en 2008 et 2010, au profit des ménages ne pouvant pas se loger via le marché immobilier, la mise en place aussi bien du dispositif de logement à faible valeur immobilière (FVI) que pour celui à 250.000 DH n'a fait l'objet d'aucune étude préalable de conception, de définition des besoins et des déficits en logement, tant quantitatif que sa nature, et les spécifications de ce logement.

En fait, ces deux dispositifs ont été conçus pour répondre à un déficit en logements estimé par le DCH en 2008 à 900.000 unités, ce déficit a été déterminé de manière sommaire et abrégé. En effet, le modèle retenu pour son estimation reposait sur le croisement d'une part des données démographiques et urbanistiques notamment le recensement de la population et de l'habitat de 2004 en ce qui concerne la proportion des ménages occupant des habitations insalubres en milieu urbain, le taux d'accroissement de la population et d'autre part la production annuelle en logement qui a été estimée à 90.000 unités.

Ce n'est qu'en 2012 qu'une étude a été lancée (Enquête logement 2012) qui dans sa phase IV a porté sur la détermination du déficit en logements à l'échelle du territoire national et sur l'élaboration d'une méthodologie d'évaluation des besoins en logement.

Cette étude a permis de caractériser les aspects multiformes de ce déficit en introduisant en plus des logements sommaires, les habitations en dur qui menacent ruine dans les anciennes médinas, les logements insalubres situés dans les villes et les logements sur densifiés par le nombre de ménages. Elle a ainsi permis de quantifier le déficit à **585 088 unités** et de le cerner selon ses différentes composantes³ et sa répartition au niveau des différentes régions.

➤ Finalités mal définies et insuffisance de cohérence avec les autres programmes d'habitat

La pertinence de toute approche d'intervention pour répondre à la problématique de logement destiné aux personnes à revenu faible et irrégulier, et la réussite de la politique gouvernementale dans ce domaine dépendent des finalités sur lesquelles repose son action. Toutefois, et à défaut d'une précision par les autorités gouvernementales des finalités assignées aux dispositifs de LS, il est difficile de les situer dans la politique gouvernementale en matière d'habitat et de déterminer la vocation que les acteurs ont cherché à leur donner.

Comme déjà évoqué, l'absence d'études préalables à la conception des dispositifs de LS, a rendu délicat de retracer avec précision leur genèse et encore moins les finalités qui leur ont été assignées. S'agit-il des dispositifs de correction visant à absorber le déficit en logement déjà constaté (bidonvilles, habitat menaçant ruine, logement occupé en cohabitation) ou des dispositifs de prévention conçus pour faire face aux besoins futurs en logements.

Selon le département chargé de l'habitat, les raisons qui ont dicté le lancement de ces dispositifs sont le déficit accumulé et son importante évolution au fil des années. Vue sous cet angle, les dispositifs de LS placent l'absorption du déficit en logements au cœur de leur finalité ; Il s'agit plutôt de dispositifs de correction et moins de prévention. D'ailleurs, la circulaire⁴ de commercialisation du produit à 140.000DH, précise que ce produit est destiné prioritairement aux ménages résidant dans les bidonvilles.

Certes, l'apport des dispositifs de LS est significatif, il a permis, au cours de ces dernières années, d'accélérer le rythme de production de logements et le développement en termes quantitatif du parc immobilier, par la production jusqu'à fin 2016 de 283.879 unités à 250.000DH, et 21.006 unités à 140.000DH. Cependant, cette importante production n'a profité que partiellement

³ Le tableau en annexe n°1 : déficit en logement urbains au Maroc selon la région et la ville, donne le détail du déficit selon les composantes le constituant.

⁴ Circulaire n° 10247 du ministre de l'Habitat de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire du 8 juin 2009.

aux ménages considérés dans la détermination du déficit, dont notamment les ménages habitant dans les bidonvilles et les habitats menaçant ruine.

En effet, les réalisations enregistrées par ces dispositifs en termes de contribution à la résorption des déficits ne semblent pas à la hauteur des efforts déployés. S'agissant du dispositif 140.000 DH, à fin décembre 2016, sur une production de 21.006 unités, seules 6.020 unités ont été affectées au programme VSB soit 27% et 1113 unités à l'habitat menaçant ruine soit 5%. Alors que la contribution de celui à 250.000 DH à ces programmes reste dérisoire, elle n'a guère dépassé un taux de 3.8% de la production totale avec 494 unités au profit du programme VSB (soit 0,8%) et 3.678 unités au profit du programme de l'HMR (soit 3%).

➤ Dispositifs qui peinent à coexister

L'analyse des différents dispositifs initiés par l'Etat en matière de logement social permet de soulever leurs ressemblances en termes de nature de produits, de modes d'intervention et de leurs caractéristiques techniques. Des dispositifs qui coexistent sans rapports logiques entre eux en termes de complémentarité ou d'homogénéité.

Sur le plan des exonérations des impôts et taxes, les deux produits adoptent le même mécanisme d'exonération des impôts et taxes au profit des promoteurs. La seule nouveauté pour le segment à 250.000 est l'instauration de l'exonération totale de la TVA au profit de l'acquéreur.

Sur le plan technique, les caractéristiques techniques et architecturales des deux produits 140.000 DH et 250.000 DH, définies dans des cahiers de charges, lesquelles dans leurs contenus ne présentent pas de grandes différences, voire des chevauchements en termes de superficie.

De ce fait, la richesse créée et la marge la brute⁵ de l'opérateur hors le coût du foncier sur le segment à 140.000 DH, sont nettement inférieure à celle dégagée par le segment 250.000 DH. Le tableau suivant récapitule la répartition de la richesse créée et la marge brute de l'opérateur pour chaque produit :

Répartition de la richesse créée (hors coût du foncier)

	Logement à 250.000 DH (En DH)	Logement à 140.000 DH (En DH)
Richesse créée	157.620,00	63.467,00
Salaires	33.500,00	18.760,00
Impôts sur la production	1.270,00	847,00
Marge brute de l'opérateur	122.850,00	43.860,00

Source : Données issues de l'étude sur l'évaluation du programme de logements sociaux réalisée par le DCH

Cet état de fait explique le manque d'enthousiasme des promoteurs pour adhérer au dispositif à 140.000, malgré les avantages autres que fiscaux notamment fonciers consacrés dans le cadre des conventions de partenariat entre les sociétés Al Omrane (SAO) et les promoteurs privés et qui visaient à intéresser davantage le secteur privé pour ce produit (cession au coût de revient par les SAO des terrains à des promoteurs privés dans le cadre des conventions de partenariat).

Il en découle que, dans une logique purement économique, les promoteurs se sont orientés vers la production de logement à 250.000 DH qui connaît un fort engouement, dont le nombre de conventionnement a totalisé à fin 2016 plus de 1.550.004 unités, et ce au détriment de celui à 140.000DH, dont les réalisations sont restées en deçà des objectifs escomptés.

Ce constat se confirme également par les intentions futures d'investissement des promoteurs pour la production des logements sociaux. En effet, « sur les 1.030 projets identifiés, 93.6% prévoient

⁵ Il s'agit de la valeur ajoutée dégagée, diminuée des salaires et des impôts sur la production.

la réalisation uniquement du produit de 250.000 DH, 1.7% comptent mettre sur le marché un produit à faible valeur immobilière (140.000 DH), alors que le reste concerne d'autres types de produits ».

➤ **Déphasage entre les objectifs et la nature des besoins, et modulation inadaptée des incitations fiscales**

Lancés respectivement en 2008 et 2010, des objectifs de production ont été définis pour les dispositifs de LS à 140.000 DH et 250.000DH. Il s'agit respectivement de produire 130.000 logements sur la période 2008-2012 pour le premier et 300.000 logements à l'horizon 2020 pour le second. Ces objectifs semblent aujourd'hui consensuels et constituent la référence de la politique gouvernementale en matière de LS.

Toutefois, Il est délicat de retracer avec précision sur quelle base ces objectifs ont été fixés. Des objectifs qui ne concordent pas avec la nature et le volume des besoins identifiés, tels qu'ils ressortent des résultats de « l'enquête logement 2012 ». Cette enquête a montré que l'essentiel des besoins en logements se situe au niveau du segment à 140.000 DH. Quel que soit le scénario retenu⁶, la région ou la ville, c'est le besoin pour cette catégorie qui prédomine avec « 49% pour le scénario 3 à 64% pour le scénario 1 des besoins globaux au niveau national », alors que le produit à 250.000 ne représentait que 10 à 15% en fonction des scénarii précédents. Le tableau ci-après en donne une illustration :

Ventilation des besoins par composants d'habitat

Scénario selon les horizons temporels	Logement à 140.000 DH	Part	Logement à 250.000 DH	Part	Habitat économique	Part	Habitat moyen standing	Part	Habitat haut standing	Part	Besoins cumulés en logements
2020	866 000	64%	139 718	10%	154 061	11%	121 735	9%	70 072	5%	1 351 586
2025	1 146 233	54%	283 226	13%	313 765	15%	248 050	12%	144 362	7%	2 135 635
2030	1 415 930	49%	424 078	15%	472 118	16%	373 498	13%	219 770	8%	2 905 395

Source : données issues de l'enquête logement 2012

Si les dispositifs de logements sociaux ont été institués pour encourager la production de logements pour l'accès des ménages considérés dans le besoin en logements, les objectifs et les efforts de l'Etat dans ce domaine devaient être conçus en fonction de la nature et le volume de ce besoin. Il va de soi que selon la nature des besoins tels qu'il est illustré dans le tableau ci-dessus, l'essentiel des efforts d'encouragement de logement social devait être consacré au segment à 140.000 DH, là où le besoin est avéré.

Or, modulées de façon déséquilibrée entre les dispositifs et en déconnexion avec la réalité des besoins, en termes de nature de logements à encourager, les mesures d'incitations fiscales ont abouti à l'orientation des efforts de production de logements vers le segment à 250.000 DH, avec un conventionnement de plus de 1,5 million d'unités et une production de plus de 283.000 unités à fin 2016 contre respectivement 30.665 et 21.006 unités pour celui à 140.000DH.

En termes de dépenses fiscales de l'Etat, collectivités locales et établissements publics, à fin juin 2015, le volume global des dépenses afférentes au dispositif à 250.000 DH est estimé à près de 14,9 Milliards de dirhams, alors que celui consacré au dispositif à 140.000DH ne dépasse guère 574,80 millions de dirhams. Le tableau ci-après en donne une illustration :

⁶ L'enquête a proposé trois scénarii selon des horizons variés (2020 ; 2025 et 2030) de résorption du stock insalubre, disparition de la cohabitation des ménages, remplacement des logements vétustes appelés à disparaître et réponse aux besoins des nouveaux ménages.

Estimation des dépenses fiscales totales des dispositifs de logement social

	Logement à 250.000DH	Logement à 140.000DH
Estimation des dépenses fiscales (En Millions de DH)	14.900,00	574,80
Dont Etat	13.700,00	506,00
Dont Collectivités locales et établissements publics	1.200,00	68,80

Source : Données issues de l'étude sur l'évaluation du programme de logements sociaux réalisée par le DCH

En fait, la différence des avantages fiscaux, sous forme d'aides, d'exonérations totales ou partielles d'impôts de taxes et de droits, auxquels sont assujettis les promoteurs ou les acquéreurs des deux produits à 140.000DH et à 250.000DH, sont à l'origine de cette situation. Conçues, en vue de subventionner la production de logements sociaux à travers la prise en charge par l'Etat d'une partie du coût global, ces mesures marquent un déséquilibre des avantages accordés au profit du segment 250.000DH au détriment de celui de 140.000DH. Ainsi, pour chaque unité produite de 250.000DH et ayant reçu le certificat de conformité, la contribution publique est de près de 84.368,12DH, alors que cette contribution n'est que de 40.136,86DH pour le segment à 140.000DH.

Par ailleurs, et eu égard aux constatations précédemment explicitées, il apparaît que les finalités affichées ne correspondent pas nécessairement à la vocation réelle des dispositifs mis en place pour le soutien à la production de logements sociaux. Ces dispositifs ne visent pas tant à accroître l'offre de logements là où les besoins sont réels qu'à soutenir le secteur du bâtiment dont l'activité est fortement consommatrice de main d'œuvre et de matériaux de construction.

Ceci est autant vrai, puisque à fin 2016, soit quatre ans avant le terme de l'horizon consacré à ce segment, les réalisations avoisinent 80% de l'objectif de 300.000 unités, et pourtant le DCH continue à conventionner avec les promoteurs immobiliers la réalisation de ce produit, dont le nombre d'unités conventionnées a atteint plus de 1.5 millions d'unités. Un rythme de conventionnement qui n'a pas de raison d'être maintenu puisque l'objectif est pratiquement atteint.

La contribution économique, en termes de création de la richesse et de l'emploi, du dispositif à 250.000DH est indéniable, avec un investissement annuel estimé à 18.988 MDH, une valeur ajoutée annuelle de 16.404MDH générée, dont 73% directement et une moyenne annuelle de 28.430 d'emplois permanents, dont 96% comme emplois directs⁷. Or, les performances du secteur de logements sociaux ne seraient appréhendées et limitées aux seuls indicateurs de volume en termes de production des unités, de création de la richesse et de l'emploi mais cet effort doit être canalisé pour répondre à la problématique de logements des couches cibles là où le besoin est à soutenir.

L'effort financier est certes considérable en termes de volume, mais il a principalement profité à la production de logements dans le segment à 250.000DH, au lieu du segment 140.000DH, alors que c'est ce dernier qui nécessite davantage l'appui des pouvoirs publics, vu la spécificité de sa population destinataire. Un appui qui porte à la fois sur l'encouragement d'une offre en logements abordable et sur le soutien de la solvabilité de destinataires.

⁷ Données issues de l'étude d'évaluation des programmes de logements sociaux réalisée par le DCH en 2016.

Vu ce qui précède, la Cour des comptes recommande de :

- *recadrer les objectifs des dispositifs du logement social en fonction des besoins identifiés émanant des études ;*
- *moduler les dispositifs de logement social de telle sorte qu'ils puissent être adaptés à la nature et au volume des différents compartiments des besoins.*

➤ **Absence de mécanismes de régulation de l'offre cause des déséquilibres dans la production de LS**

Les dernières données disponibles sur le secteur immobilier en général en termes de déficits et de besoins en logements (enquête logement 2012), de demandes en logement (études sur la demande 2016) et les données issues du recensement national de la population et de l'habitat 2014 permettent de préciser et d'anticiper les situations urbanistiques, la taille et la nature des logements nécessaires pour répondre à la demande potentielle des ménages.

Cependant, ces données n'ont pas été exploitées et l'analyse des besoins locaux à travers le croisement des données des études et enquêtes précitées n'a pas été réalisée afin de caractériser la nature et l'emplacement desdits besoins, à même d'aboutir à un meilleur pilotage de la politique publique de logement social au niveau local et régional.

Appliqués à toutes les régions sans différenciation des besoins et des spécificités de chaque région, et en l'absence d'instruments de régulation, la mise en pratique des dispositifs de LS a conduit à des déséquilibres dans leur production.

Ainsi, dans certaines régions qui connaissent une forte pression immobilière, à titre d'illustration le Grand Casablanca, la production de LS à 250 000 DH a atteint 80.751 unités (ayant reçu le certificat de conformité), et ce en dépassant largement les besoins estimés à seulement 22.688 unités, donnant lieu à une surproduction estimée à plus de 250%. Le tableau suivant donne une comparaison entre les besoins et la production de logements au niveau de six régions retenues comme échantillon :

Comparaison entre les besoins et la production de logements des deux segments

	Besoins cumulés (1) ⁸		Production (2)		Taux de couverture des besoins (2)/(1)	
	Produit 140.000DH	Produit 250.000DH	Produit 140.000DH	Produit 250.000DH	Produit 140.000DH	Produit 250.000DH
Marrakech Tensift Al Haouz	75.124	11.332	2.187	9.677	2,91%	85,40%
Sous Massa Drâa	67.385	14.990	4.726	13.649	7,01%	91,05%
Grand Casablanca	172 054	22.688	1.091	80.751	0,63%	355,92%
Rabat salé zemmour Zaêr	118.656	15.046	575	20.536	0,48%	136,49%
Fès Meknès	81.063	12.287	3.848	14.451	4,75%	117,61%
Oriental	44.087	8.159	1.894	11.118	4,30%	136,27%

⁸ Scénario 1 : résorption du stock insalubre, disparition de la cohabitation des ménages, remplacement des logements vétustes appelés à disparaître et répondre aux besoins des nouveaux ménages dans cinq ans à l'horizon 2010.

D'après le tableau ci-dessus, la surproduction en logement à 250.000DH a concerné pratiquement toutes les régions, avec des taux variant entre 17,61% au niveau de la région Fès-Meknès, et 255,9% au niveau de la région du grand Casablanca.

Cette surproduction, conjuguée à l'insuffisance des conditions de ciblage et d'attribution aux bénéficiaires est à l'origine des phénomènes de « glissement⁹ » et de vacance de logements dans ce segment. Ces phénomènes sont réels selon les responsables du DCH, du Holding Al Omrane (HAO) et de tous les professionnels du secteur, pourtant faute de données fiables sur les catégories socio-professionnelles des bénéficiaires et sur les logements vacants, il est très difficile de les caractériser. Cette surproduction a entraîné une augmentation en termes de dépenses fiscales de 5,79 Milliards de dirhams comme illustré sur Le tableau suivant :

Estimation des dépenses fiscales engendrées par la surproduction de logements à 250.000DH

	Besoins cumulés (scénario1)	Production	Surproduction	Estimation des dépenses fiscales engendrées (en DH)
Grand Casablanca	22 688	80 751	58 063	4 898 665 964,54
Rabat salé zemmour Zaër	15 046	20 536	5 490	463 180 961,12
Fès Meknès	12 287	14 451	2 164	182 572 604,71
Oriental	8 159	11 118	2 959	249 645 257,55
Total	58 180	126 856	68 676	5 794 064 787,92

Il s'agit bien évidemment d'un effort financier considérable qu'il aurait été judicieux de le réorienter vers d'autres régions ou vers le segment à 140.000 DH, si des mécanismes de régulation de conventionnement inter dispositifs et inter-régions ont été instaurés, et ce dans l'optique de donner plus d'efficacité à l'effort public de logement des couches sociales destinataires.

Malgré cela, le DCH continue de conclure des conventions avec des promoteurs pour la production d'unités à 250.000DH. Le nombre de logements conventionnés à fin 2016 est de plus 1.5 million unités, un engagement qui aura sûrement des répercussions sur la charge fiscale de l'Etat, et qui contraste largement avec le chiffre de 300.000 logements fixé comme objectif de la totalité de la période du dispositif.

En outre, sur le segment à 140.000 DH, et malgré les efforts consentis, des situations de déséquilibre semblent s'être durablement installées. En effet, ce segment souffre d'une forte insuffisance d'offre pouvant atténuer l'importance des besoins recensés à ce niveau. La production dans ce segment, de 21.006 unités, n'a pas pu répondre aux besoins identifiés dans les différentes régions. Dans les meilleures situations, cette production ne représente que 7,01% (Sous Massa Drâa) du besoin, tandis que dans certaines régions la production est de moins 1% de celui-ci.

La mise en place de mécanismes de régulation pour l'adaptation de l'offre dans ses différents composants (140.000DH et 250.000DH) à la localisation des besoins est d'autant plus importante que le produit à 250.000DH montre des signes de difficultés de commercialisation (seuls 42% des logements créés achevés ou en cours de construction ont été vendus à fin juin 2015) et que la faible production de logements à 140.000DH n'a pu résorber les besoins importants dans ce segment.

⁹Le glissement désigne le bénéfice d'une population autre que celle ciblée initialement par le dispositif de logement social mis en place.

Pour ce, la Cour recommande la mise en place de mécanismes de pilotage des dispositifs de logement social basé sur la reconstitution des informations sur le marché immobilier au niveau régional et local à travers, l'exploitation des informations des différentes études réalisées sur le secteur.

➤ **Insuffisance des mesures de ciblage et d'attribution**

L'Etat consacre des efforts financiers importants, sous forme d'aide directe aux acquéreurs (notamment pour le produit à 250.000DH) et avantages fiscaux aux promoteurs afin de subventionner le LS. Néanmoins, les mesures de ciblage et d'attribution manquent de verrouillage susceptible de faire bénéficier ces efforts financiers à la véritable cible pour laquelle le logement social est instauré.

L'analyse des conditions d'éligibilité dictées par les différents dispositifs de LS, prévues dans les lois de finances ayant instauré successivement les produits de 140.000 DH et 250.000 DH montre une insuffisance dans les dispositions qui conditionnent l'attribution de ces produits. En effet, si ces conditions sont définies pour le produit 140.000 DH, elles le sont moins en ce qui concerne le logement à 250.000 DH, spécifiant uniquement que l'acquéreur ne doit pas être propriétaire.

La loi de finances de 2008 a stipulé que le produit de logement à 140.000 est destiné à une population dont les conditions d'éligibilité ont été déterminées par un salaire mensuel ne dépassant pas une fois et demi le SMIG (relevé à deux fois le SMIG en 2010) et la non propriété d'un logement dans la commune considérée. Ces dispositions ont été clarifiées par la circulaire du ministre de l'Habitat de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire du 8 juin 2009 qui avait prévu la commercialisation de ce produit au profit de quatre catégories de bénéficiaires¹⁰:

- les habitants des bidonvilles objet de relogement, des quartiers menaçant ruines selon les listes de recensement prédéfinies par les autorités locales ;
- Les porteurs d'uniformes à basse échelle des collectivités locales, des administrations et des établissements publics ;
- les employés des entreprises publiques et privées, les petits artisans adhérents à la chambre professionnelle ou aux coopératives.
- les salariés et commerçants et artisans n'appartenant pas à la troisième catégorie.

Alors que, les destinataires du produit à 250.000DH n'ont été définis que par l'unique critère de ne pas être propriétaire. Ainsi, l'article 7 de la loi de finances de 2010 précise que « l'acquéreur est tenu de fournir au promoteur immobilier concerné une attestation délivrée par l'administration fiscale attestant qu'il n'est pas assujéti à l'impôt sur le revenu au titre des revenus fonciers, la taxe d'habitation et la taxe de services communaux assise sur les immeubles soumis à la taxe d'habitation ».

Destiné *a priori* aux ménages à revenus faibles et irréguliers, le bénéfice de ce logement et de l'aide fiscale de l'Etat n'est conditionné par d'autres critères d'attribution et de définition de la population cible ne soient établis, soit selon les tranches de revenu soit la catégorie socio-professionnelle à l'instar du dispositif de 140.000DH (revenu inférieur à deux fois le SMIG).

La Cour recommande de mettre en place des mécanismes rigoureux devant permettre un meilleur ciblage de la population bénéficiaire et la mise en place de conditions claires d'attribution.

¹⁰ Les trois dernières catégories font obligatoirement l'objet d'une sélection de la part d'une commission constituée à cet effet.

➤ **Franges de population exclues du champ du logement social**

Les réalisations des dispositifs de LS n'ont pas permis d'absorber de manière significative le déficit et le besoin en logements sociaux. Ce besoin est étroitement lié à la capacité de financement de la population cible. Toutefois, la disparité des revenus de celle-ci implique l'exclusion –de fait- d'une frange de cette population, ne pouvant pas accéder au logement social par manque de financement approprié.

D'après le DCH, 40% des bénéficiaires du logement à 140.000DH se situent dans la tranche de revenus entre 3.800DH et 4.700DH. Or, l'analyse des caractéristiques socioéconomiques des demandeurs de biens immobiliers, au regard de leurs revenus, issues de l'enquête sur la demande réalisée par le DCH, a révélé que sur une demande globale de près de 1,5 million unités (tout produit confondu), la part de ceux dont les revenus sont inférieurs à 2.000 DH par mois est de 21% (18% en milieu urbain).

Sur le plan géographique, la part des demandeurs aux revenus inférieurs à 2.000 DH est relativement plus importante et constatée dans les régions de Béni Mellal Khénifra (32%), Drâa Tafilalt (29%), Souss Massa (28%), Fès Meknès (28%) et l'Oriental (26%).

Cette catégorie de la population dont le niveau de revenus limite sa capacité d'épargne et de financement via le crédit bancaire se trouve ainsi exclue de fait du champ d'acquisition de toute catégorie de logement social. Pour le produit à 140.000DH, les fonds propres et l'emprunt bancaire ont constitué, selon l'étude d'évaluation précitée, les principaux modes de financement des acquisitions de ce type de logement, avec respectivement plus de la moitié pour les fonds propres et 46% en moyenne pour les crédits bancaires.

Actuellement, l'accès au crédit bancaire pour les bénéficiaires du logement social est assuré exclusivement grâce aux fonds de garantie Fogarime et Fogaloge, réunis dans un seul fonds Damane Essakane. Les réticences des banques, les exigences hypothécaires et le niveau des taux d'intérêt réduisent la contribution de ces fonds dans l'accès aux crédits bancaires en général, et encore plus pour la population à revenus inférieurs à 2.000DH.

Outre les considérations liées à la qualité spatiale du produit à 140.000 DH et la complexité des procédures d'attribution, l'insolvabilité des ménages dont les revenus sont très faibles et irréguliers est l'une des principales raisons évoquées par les responsables des SAO entraînant des difficultés d'écoulement de ce produit.

D'importantes demandes de ladite tranche de population auprès des SAO restent insatisfaites en raison de son insolvabilité et des difficultés d'accéder au système bancaire qui ne prévoit pas, à l'instar des autres modèles dans certains pays, de circuits spécifiques pour le prêt logement social.

La Cour recommande d'intégrer les franges de population exclues de fait de l'accès au logement social dans des dispositifs spécifiques qui prévoient des financements adaptés en fonction de leur classification sociale (pauvres et vulnérables et modestes).

B. Efficacité et dysfonctionnements des dispositifs de LS

Concernant ce volet, il a été constaté ce qui suit :

➤ **Objectifs non atteints et récession du conventionnement du Logement à FVI**

En date du 29 Mars 2008, il a été procédé à la signature d'une convention, entre le HAO et l'Etat par laquelle les SAO se sont engagées à réaliser, en maîtrise d'ouvrage ou en partenariat avec des opérateurs privés au cours de la période 2008-2012, un programme de construction de logements à FVI, dans le cadre du dispositif à 140.000DH, d'une consistance de 129.138 unités.

Selon les données communiquées par le DCH à fin 2016, Il a été conclu 71 conventions avec des opérateurs publics et privés, pour la réalisation de 29.596 unités à l'urbain et 5.140 unités au rural. Ainsi, 27conventions ont été conclues avec les SAO et ce pour la réalisation de 11.867 à l'urbain et 827 unités au rural, totalisant un nombre de logements de 12.694.

Prévu pour une période allant 2008 à 2012, et après un rythme de conventionnement soutenu pendant les années 2009 et 2010, ce rythme a enregistré une chute en 2011 suivie d'une légère reprise en 2012 et 2013, mais s'est complètement affaibli en 2015. En effet, le nombre de conventions est passé de 28 conventions en 2009 pour près de 12.000 unités à seulement une convention en 2015 ayant pour objet 56 unités.

Au-delà de la non-concordance des périodes du dispositif et celle du conventionnement, les réalisations affichées n'ont constitué que près de 17% de l'objectif retracé de production de 130.000 unités.

A l'origine de la récession de conventionnement et par conséquent la régression de la production de ce logement, sont évoqués les facteurs de la rareté du foncier (à 88%) et son prix élevé (83%). Ceci étant, il y a lieu de préciser que la majorité des réalisations de ce produit ont bénéficié du foncier public mobilisé (FPM) cédé à travers des partenariats aux promoteurs et ce dans des conditions avantageuses et à un prix préférentiel, par rapport au prix du marché¹¹.

➤ **Limites de commercialisation du logement à FVI**

Contrairement aux dispositions de la loi des finances de 2008 n'ayant prévu comme conditions d'attribution du produit de logement à 140.000DH que la limite d'un revenu inférieur à une fois et demi le SMIG (devenu deux fois le SMIG), la circulaire relative à sa commercialisation¹² a cependant, restreint le champ des bénéficiaires de ce produit, en spécifiant les catégories éligibles sur la base d'autres critères, comme évoqué ci-haut.

Ce type de logement est produit en grande partie par les SAO. Ces dernières connaissent des difficultés de commercialisation qui se sont traduites par d'importants stocks non vendus, et ce pour différentes raisons. Les cas des sociétés ci-après, illustrent cette situation :

- la SAO de Fès Meknès dispose d'un stock de 623 logements à FVI, dont 262 logements situés au nouveau pôle urbain de Rass el Ma- Fès ;
- la SAO de Rabat Salé a enregistré à fin 2016, un stock de 741 unités ;
- La SAO de l'Oriental disposait d'un stock qui s'élevait à fin 2015 à 360 unités.

La commercialisation de ce produit se heurte essentiellement, lorsqu'il ne s'agit pas d'un retard d'affectation préalable aux catégories prédéfinies par la circulaire y afférente, à l'insolvabilité des populations destinataires, à défaut de mesures d'accomplissement d'un lieu d'habitat commode et intéressant (éloignement, défaut d'équipement publics, etc.), à l'inadaptation du produit aux besoins et parfois au défaut de la demande de ce produit.

Eu égard aux besoins importants, issus des différentes enquêtes et études, qui restent non encore satisfaits, la faible production et sa faible attractivité à la fois pour les promoteurs et les bénéficiaires, la Cour des comptes recommande de recadrer ce dispositif, dans sa conception, ses objectifs et ses conditions de commercialisation.

➤ **Produit à 250.000DH : un conventionnement au-delà des objectifs**

L'objectif assigné par le DCH au dispositif du logement à 250.000DH est de construire un nombre de 300.000 logements à l'horizon 2020. A cet effet, il a été conclu jusqu'à fin 2016, 999 conventions avec le secteur public et privé.

Le nombre des unités conventionnées a atteint à fin 2016, 1.546.929 unités, soit plus de cinq fois de l'objectif attendu de 300.000 à l'horizon de 2020. 283.880 unités, soit 97%, de cet objectif, ont reçu le certificat de conformité. A ce chiffre s'ajoutent 176.000 unités démarrées en cours de

¹¹ Cf,

¹² Circulaire n° 10247 du ministère de l'habitat, de l'urbanisme et développement spatial, en date du 08 Juin 2009.

construction, donnant lieu à 459.880 unités mises sur le marché ou en cours de construction dépassant ainsi largement l'objectif à quatre ans de la fin de période consacrée à ce dispositif.

Cette situation suscite un intérêt particulier à s'interroger d'une part sur l'utilité d'avoir arrêté en amont l'objectif de la production dudit dispositif à 300.000 unités. Cette surproduction mettra, inéluctablement, en porte-à-faux l'équilibre du scénario de base (modulation des exonérations fiscales pour l'objectif de 300.000 unités) et engendra des impacts à court et à moyens terme sur les principaux agrégats (économique, social et urbanistique) de ce scénario qu'il faut analyser les effets de cette surproduction additionnelle par rapport au scénario de référence.

Eu égard aux besoins en logements dans ce segment, issus des études et enquêtes, et de la surproduction enregistrée, la Cour recommande de revoir ce dispositif en vue de recadrer sa conception et ses objectifs, pour remplir les finalités pour lesquelles il a été instauré.

➤ **Difficulté d'intégration urbaine des opérations de logement social**

En termes de situation des projets des logements sociaux de 250.000 DH sur le plan national, 83% sont localisés en périphérie de communes¹³. Ce taux varie d'une région à une autre, il est de 71% à Casablanca Settat et 31% à Beni Mellal-Khénifra.

Ce constat est dû, selon les responsables du DCH, à une planification urbaine dans le cadre des documents d'urbanisme qui prévoient des zonages pouvant accueillir ce type de logement à la périphérie des villes ou à des contraintes urbanistiques n'offrant la possibilité de réalisation de ce type de logements qu'à la périphérie, parfois en dérogation, là où l'opportunité foncière permet l'équilibre financier des opérations.

En effet, les opérations de logement social constituent une part importante du paysage urbain des villes. Cependant, ces opérations autorisées souvent en dérogations (40% entre 2010 et juin 2015), se développent en grande partie sur des terrains non couverts par des documents d'urbanisme homologués.

Cet état de fait, interpelle sur la gestion dans le cadre de la procédure dérogatoire, d'une composante aussi importante des villes, en marge des prévisions claires des documents d'urbanisme, sachant que seul 62% des projets au niveau national sont réalisés sur des terrains couverts par des documents d'urbanisme. Les conséquences liées à ces autorisations en dérogation se font ressentir à plusieurs égards, dont souvent :

- une discontinuité spatiale et manque d'harmonisation dans le processus d'urbanisation des villes soit le paysage urbanistique qui pâti de l'étalement des projets au niveau de la périphérie des villes,
- des concentrations de population et de groupement de projets, souvent non desservis par les équipements, de moyens de transport et souvent éloignés éloignées des bassins d'emplois,
- un développement des projets de logement social en « tache d'huile » sans aucune vision d'ensemble ni maîtrise de son évolution.

L'absence d'une vision commune de tous les intervenants dans le processus de planification et de gestion urbaine seraient une manifestation de la défaillance dans l'harmonisation des espaces urbains permettant une meilleure intégration des opérations de logements social, et par conséquent de la mise en œuvre des documents d'urbanisme et de la planification des infrastructures au service de la problématique du logement social particulièrement.

¹³ Selon les données de l'Etude sur l'évaluation du programme de logements sociaux à 250.000 DH et du programme de logements à faible valeur immobilière de 140.000DH, réalisée par le DCH.

La Cour recommande de mener une réflexion pour prévoir un document de planification urbain pouvant constituer un cadre de référence pour toute opération de logement social à l'échelle des agglomérations.

➤ **Villes nouvelles et pôles urbains : nouvelles opportunités pour promouvoir de logement social**

Le décongestionnement des grandes agglomérations, le développement d'un nouveau mode d'urbanisation maîtrisé et surtout la volonté d'assurer l'accès au logement aux différentes catégories de la population, dont notamment celle à revenu faible et irrégulier, constituent les principaux arguments qui plaident en faveur de la création des villes nouvelles et des nouveaux pôles urbains.

Cependant, ces nouvelles créations urbaines n'ont pas été entourées par des conditions juridiques, économiques, et de gouvernance permettant leur essor. En effet, faute d'harmonisation et de coordination des actions des différents partenaires et d'un cadre juridique approprié, les villes nouvelles et nouveaux pôles urbains se heurtent à des problèmes d'insuffisances des infrastructures de base, de connexion aux réseaux routiers à même de compromettre leur valorisation future.

Le choix de la situation géographique de ces nouvelles créations urbaines devrait constituer un facteur déterminant de leur vocation et de leur développement futur. En revanche, cette logique est moins visible dans les villes nouvelles et les nouveaux pôles urbains. En effet, les situations géographiques des villes nouvelles et pôles urbains visités (Tamesna, Tamensourt et Ras El Ma) n'ont pas été dictées par leur vocation économique et leur proximité aux bassins d'emplois, en corrélation avec les stratégies sectorielles, mais plutôt pour les opportunités foncières qu'ils présentaient¹⁴ pour répondre aux besoins des demandes croissantes en logements, et à permettre la production de logement avec un coût modéré économiquement et l'accès pour les ménages à revenu faible et irrégulier.

En déconnexion avec les pôles d'activités économiques, ces nouvelles localités n'ont d'autre que la vocation d'habiter. Le schéma général actuel laisse apparaître des créations urbaines dédiées exclusivement, sinon en grande partie aux logements sociaux et aux lots de recasement qui se réduisent souvent à des cités dortoirs.

La Cour des comptes recommande d'impliquer d'avantage les départements concernés par les équipements de base, en vue d'accompagner obligatoirement les villes nouvelles et les nouveaux pôles urbains depuis leur démarrage, à même de garantir aux habitants de ces villes principalement de logement social une cadre de vie décent.

➤ **Logement social : une conception se référant à des cahiers de charges à portée standard et statique**

Dans le but de définir les caractéristiques, les prescriptions et les performances auxquelles doit répondre le logement social, des cahiers des charges définissant les prescriptions minimales urbanistiques, architecturales et techniques ont été mis en place et que les promoteurs immobiliers s'engagent à respecter pour tirer parti de l'exonération fiscale prévue à cet effet.

Cependant, une lecture de ces derniers permet de constater le caractère sommaire des prescriptions minimales et le manque de spécification et de précision des caractéristiques techniques des prestations du logement social, laissant une grande marge de manœuvre aux promoteurs immobiliers qui, même s'ils se conforment aux exigences desdits cahiers de charges, ils peuvent diverger des règles, et des bonnes normes de la qualité. A ce titre, des remarques ont été soulevées :

¹⁴Il s'agit des terrains domaniaux cédés par l'Etat dans le cadre de la mobilisation du foncier public au profit de l'habitat.

▪ **Non prise en compte des dispositions urbanistiques supplémentaires**

Le cahier des charges des prescriptions minimales rappelle que les autorisations délivrées pour la réalisation des projets de logement social, doivent se conformer aux exigences des documents d'urbanisme et des règlements et circulaires en vigueur. Etant donné que le représentant du DCH n'est pas un membre de droit dans les commissions d'autorisation des projets de logement social, certaines dispositions urbanistiques supplémentaires ne sont pas automatiquement prises en compte lors de l'instruction des dossiers d'autorisation. Il s'agit des dispositions suivantes :

Dispositions urbanistiques supplémentaires prévues par le cahier de charges du logement à 250.000DH

Densité urbanistique	230 logements par 10.000 m ²
Place de parking	une place pour cinq logements
Bureau de syndic	un bureau par groupement d'habitation en lieu et en place des conciergeries
Espaces verts	un arbre (hauteur minimale de 3m) à planter pour chaque logement réalisé

▪ **Prescriptions architecturales insuffisantes et souvent inappliquées**

Les superficies du logement social et des pièces le composant sont définies dans les cahiers des prescriptions techniques et architecturales pour chacun des produits à 140.000DH et à 250.000DH.

Le cahier des charges reprend les dispositions du Code général des impôts (Article 93-I) qui stipule que la superficie couverte du logement social est comprise entre 50 m² et 80 m², cette superficie comprend outre la superficie des locaux d'habitation, une fraction des parties communes comptée au minimum à 10%. La superficie couverte minimale de l'appartement est alors inférieure à 50 m². La prise en compte de la superficie couverte avec des corrections donne lieu à confusion, le tableau suivant précise les surfaces minimales des pièces relatives au logement à 250.000DH :

Surface minimale des pièces du logement à 250.000DH

Pièce	Superficie Minimale (m ²)
Salon	12
Chambre 1	9
Chambre 2	7
Cuisine	5
Salle d'eau	2
Surface Habitable	35

En ce qui concerne le logement à 140 000 DH, la superficie, étant considérée la moyenne des logements produits s'établit à 52, sachant qu'il y a également pour ce produit à hauteur de 20% des logements à moins de 50m².

En matière d'accessibilité, une rampe est prévue pour les personnes à mobilité réduite au moins dans un immeuble sur dix. Quoique cette disposition reste insuffisante, elle n'est pas respectée tout le temps, ce qui prive une catégorie de personnes à besoins spécifiques du droit d'accès au logement social.

▪ **Prescriptions techniques imprécises**

En matière de quelques corps de métiers, les cahiers des charges des prescriptions minimales ne spécifient les référentiels normatifs sur lesquels le promoteur s'engage afin de produire un logement social de qualité. Ils renvoient sommairement aux normes en vigueur en ce qui concerne les secondes œuvres sans pour autant préciser celles à respecter, leurs caractéristiques, leur provenance et les qualités définies pour chaque matériau (étanchéité, menuiserie, peinture, plomberie, lustrerie, revêtement, etc.).

Dans l'ensemble, cette base normative est censée comprendre tous les volets techniques non seulement ceux développés dans les cahiers de charges : les gros œuvres, l'étanchéité, le revêtement, la menuiserie, la quincaillerie et ferronnerie, l'électricité-lustrerie, plomberie sanitaire, et la peinture vitrerie, mais encore, l'acoustique, la sécurité incendie, la thermique du bâtiment, etc.

▪ **Absence de classification des entreprises opérant dans le secteur et recours accru à la soustraitance**

Le promoteur immobilier fait souvent recours à des professionnels de travaux pour la construction du logement social, aucune clause des cahiers des charges des prescriptions minimales urbanistiques, architecturales et technique ne prévoit une classification minimale des entreprises de travaux en fonction de l'envergure du projet de logement pour garantir une qualité minimale, ajouter à cela le recours à la sous-traitance en cascade, qui réduit les marges de bénéfice et par suite impacte la qualité du produit social.

La Cour recommande de revoir les cahiers des charges des prescriptions minimales urbanistiques, architecturales et techniques relatives au logement social, et ce notamment par :

- *l'adoption d'une approche basée sur la surface habitable qui présente plus de visibilité pour les parties prenantes du logement social ;*
- *la spécification des référentiels normatifs à appliquer pour tous les corps de métiers, sur lesquels le promoteur s'engage afin de produire un logement social de qualité et mettre en place un processus de contrôle de la qualité des logements sociaux tenant compte des particularités du secteur ;*
- *le verrouillage de la classification des entreprises agissant dans le secteur du logement social soit dans le cadre d'un contrat avec le promoteur, ou dans le cadre de la sous-traitance est nécessaire pour relever le défi de la qualité.*

C. Efficience des dispositifs de LS

Concernant ce volet, la Cour des comptes a enregistré ce qui suit :

➤ **Importante mobilisation du foncier public au profit de l'habitat profitant peu au logement social**

Depuis 2003, l'Etat a entrepris des efforts importants par la mobilisation du foncier public au profit du secteur de l'habitat. En effet, selon les données de la DDE, il a été procédé, à la mobilisation d'un foncier public d'une superficie de 150.790.024,5 m², soit plus de 15.000 Ha.

Ce foncier a été cédé soit dans le cadre de conventionnement, notamment, avec le HAO ou dans le cadre déconcentré via des cessions de gré à gré au profit des opérateurs immobiliers, à des prix préférentiels en vue de réaliser des logements sociaux. Néanmoins, la DDE, ne dispose pas de données concernant l'affectation effective de ce foncier ainsi que le respect par ces opérateurs de leur engagement quant à son usage.

Ainsi, le total du foncier conventionné avec le HAO et les autres opérateurs publics s'élève à 7.664Ha, faisant l'objet de deux conventions (la première en 2003 et la seconde en 2009) entre l'Etat d'autres opérateurs publics.

A travers les données recueillies auprès du HAO, il s'avère que ce dernier a procédé, jusqu'au 30 septembre 2015, à l'exploitation de 4.706Ha. Sur cette superficie, il a achevé la construction en tant que maître d'ouvrage et via la conclusion de 404 partenariats, pour un foncier de 823Ha, un nombre de 101 517 unités de logement social.

Lesdits partenaires ayant bénéficié à la fois de prix préférentiels ainsi que de conditions favorables de péréquation ont convenu la construction de 184.061 logements dont 69.954 sont à 250.000 DH et 31.542 sont des logements à FVI. Ceci étant analysé, il révèle que 45% des logements à construire sur le foncier public mobilisé cédé aux partenaires, sont des logements autres que sociaux.

En tant que maître d'ouvrage, le HAO aurait réalisé sur 3.883 Ha du foncier public mobilisé, 33.469 unités dont 21.288 à FVI et 12.181 logements à 250.000DH. Ainsi, compte tenu des superficies exploitées du foncier public mobilisé (4.706 Ha) et le nombre des logements sociaux produits (101.517 unités), pour chaque vingtaine de logements produits, l'Etat a mobilisé, avec des prix préférentiels parfois symboliques, un hectare du foncier. Le tableau suivant en donne une indication :

	Foncier public exploité (en Ha)	Unités produites	Unités produites à l'hectare
HAO	3.883	33.469	9
Promoteurs immobiliers dans le cadre de "PPP"	823	68.048	83
Total	4.706	101.517	22

Les données de ce tableau montrent que le nombre des unités produites dans chaque hectare oscille entre 9 et 83. La question se pose sur la nature des unités réalisées par HAO étant donné la faiblesse des unités produites dont le nombre est de 9 par hectare.

➤ **Difficultés liées à l'exploitation du foncier mobilisé**

Comme déjà évoqué, le foncier public mobilisé dans le cadre de conventionnement n'a été exploité qu'à hauteur de 59%. Ainsi, 3.547Ha demeurent non exploités du fait qu'ils recèlent, différentes situations dans la majorité des cas problématiques, et dont l'apurement risquerait de durer dans le temps tout en exigeant l'implication de plusieurs intervenants. Ce FPM non exploité se répartit comme suit :

- 634 Ha en cours d'études ;
- 1.898 Ha en cours d'ouverture à l'urbanisation, soit près de 22%, dont 923 Ha se situent à la ville nouvelle de Lakhyayta et le reliquat dans les nouveaux pôles d'urbanisation cas d'Isly, Boussekoura, etc ;
- 715 Ha non ouverts à l'urbanisation par un document d'urbanisme qui se situent également dans les nouveaux pôles d'urbanisation cas de Bouknadel, Dar Bouazza, etc ;
- 56 Ha occupés illégalement par des tiers ;
- et 244 Ha abandonnés par le HAO pour cause de contraintes physique liées à son exploitation. Il s'agit notamment de 179 Ha issus de la convention de 2003 abandonnés en raison de la cession de 84 Ha à Idmaj Sakane et la CGI se situant à Dar Bouazza, à Ain Harrouda ainsi que pour le fait que ce foncier est inexploitable en raison de sa proximité d'aéroport à Casablanca 85 Ha.

Eu égard à ce qui précède, ce foncier public non encore exploitée se situe en majorité dans des villes nouvelles et des nouveaux pôles urbains. Sachant que, comme déjà évoqué, ces villes et

pôles peinent à constituer de véritables agglomérations urbaines qui réunissent toutes les conditions d'un cadre de vie intéressant.

Ainsi, et étant donné que le FPM se situe dans sa majorité dans les nouveaux pôles urbains et compte tenu du quasi-épuisement du foncier public au sein des villes, selon l'affirmation de la DDE, il apparaît que la composante foncière a atteint ses limites comme moyen d'incitation à l'investissement dans le logement social. Elle ne peut dorénavant constituer une variable sur laquelle peuvent reposer les stratégies futures de promotion du logement social.

➤ **Dysfonctionnement des « Partenariats Public-Privé (PPP)¹⁵ »**

Ce mode de « PPP » consiste d'une part, à la cession par la SAO au promoteur d'un ou plusieurs lots équipés en infrastructures primaires hors site, assorti de conditions avantageuses¹⁶, d'une hypothèque de premier rang lui permet d'accéder facilement au marché financier et prêt bancaire, et d'autre part la conclusion d'une convention qui définit les engagements réciproques des deux parties dont notamment la consistance du programme en logements à réaliser.

Ce mode de conventionnement a été adopté dans le cadre de la valorisation des villes nouvelles¹⁷ et des nouvelles zones urbaines pour accélérer le rythme de production des logements. La gestion des conventions conclues comme mode de réalisation de logements sociaux suscite plusieurs observations.

Sur le plan réglementaire, les conventions de PPP ne font référence à aucun cadre normatif et légal, seules deux circulaires en la matière ont été adoptées pour les encadrer. Il s'agit en l'occurrence de la circulaire n°2748/DP/PPP en date du 21 novembre 2008 et la circulaire n°378/PIDS/DP/PPP en date du 12 mars 2012. L'absence de ce cadre est à l'origine de plusieurs défaillances soulevées dans les différents rapports de la Cour des comptes relatifs au contrôle de la gestion des SAO. Il s'agit à titre d'indication de :

- La cession des terrains aux promoteurs selon le mode de gré à gré sans pour autant procéder à l'appel à la concurrence par appel à manifestation d'intérêt (AMI) dans la plupart des opérations de cession de terrains aux promoteurs.
- Les conventions de partenariat sont passées avec des prix préférentiels et des facilités de paiement, en contrepartie, les promoteurs privés s'engagent à réaliser la consistance des opérations conventionnées dans les délais impartis. Néanmoins, des déficiences liées au transfert des propriétés avant le paiement par les promoteurs de la totalité des prix de cession et la souscription des hypothèques sur ces terrains. Cette situation met en porte-à-faux les SAO en cas de défaillance des promoteurs

En outre, au lieu d'être fondées sur une vision qui concilie à la fois la logique économique et sociale, (procurer un avantage foncier aux promoteurs en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de l'Etat en matière de production de logements sociaux et des équipements publics), les conventions de PPP se réduisent à des délégations d'objectifs de construction de logement sociaux, qui se focalisent principalement sur la générosité foncière offerte sur des terrains cédés à des prix préférentiels.

¹⁵ Il ne s'agit pas de PPP tel que défini par la loi 86-12 mais plutôt d'une appellation générique utilisée par le HAO pour désigner les conventions conclues avec des promoteurs immobiliers pour la réalisation des opérations dont fait partie le logement social.

¹⁶ Selon les données du HAO, le prix moyen de cession est de 639DH/m².

¹⁷ L'exemple de la ville nouvelle de Tamesna est édifiant, le mode opératoire relatif à la valorisation de cette ville, reposait essentiellement sur le partenariat public Privé à hauteur de 80%

A ce sujet, il a été relevé par la Cour des comptes¹⁸ que les terrains cédés aux promoteurs dans le cadre conventionnel sont utilisés à des fins autres que la réalisation des engagements pris, en l'occurrence la réalisation de logements sociaux et des équipements publics.

En effet, des conventions de partenariat prévoient la réservation de 20% de la consistance du programme conventionné à la réalisation de logement sociaux à 140.000 destinés au relogement des bidonvillois. La Cour avait souligné à l'occasion de ses missions de contrôle de gestion des SAO l'irrespect par les promoteurs de leurs engagements quant à la réalisation des logements sociaux et des équipements publics conventionnés conjugué au manque de cadrage des conventions de partenariat des conditions juridiques, techniques et de suivi.

Ainsi, la Cour des comptes recommande de :

- *repenser d'autres mécanismes permettant à la réalisation de logement social d'être économiquement attrayante, en agissant sur des variables autres que le foncier public.*
- *mettre en place un cadre réglementaire propre aux conventions de « partenariat » faisant référence à un cadre normatif et légal*
- *concilier dans le cadre des conventions de « partenariat » à la fois la logique économique et sociale, selon une approche gagnant-gagnant.*

➤ **Insuffisances dans la gestion, le suivi et le contrôle des opérations**

L'analyse des mesures, notamment, réglementaires, visant le pilotage au niveau central et local des opérations de logement social, a permis d'examiner le contenu des circulaires adressées aux services chargés du suivi de l'exécution des opérations à l'échelle régional et local. Celles-ci ont prévu essentiellement :

- l'instauration d'une commission centrale ayant pour mission d'assurer le pilotage et le suivi desdites opérations ;
- un nombre d'instructions adressées aux agences urbaines les incitant à localiser le foncier, à la célérité dans l'actualisation des documents d'urbanisme, à élaboration des études préalables et à veiller à l'instruction des dossier d'autorisations de construire dans un délai de 21 jours, ainsi qu'au respect des prescriptions des cahiers de charge relatifs à ces opérations.

Cependant, dans la réalité, l'ensemble desdites mesures ne sont que peu accomplies, étant donné que ladite commission n'a été que peu opérante. Quant aux autres aspects, il a été relevé que parmi les motifs ayant souvent entravé la réalisation des opérations du logement social, figure le retard accusé dans l'octroi des autorisations de construire.

Par ailleurs, dans les faits, les DRDCH ne sont pas membres des commissions d'autorisation des projets, elles ne peuvent nullement exiger au moment de l'autorisation, le respect des prescriptions techniques et architecturales spécifiques au logement social prévues dans les cahiers de charge.

En outre, le suivi à l'échelle régionale et local des projets incombe aux DRDCH. Les Directions régionales du DCH sont, essentiellement compétentes pour exiger du promoteur des documents avant le lancement des travaux et à la réception des projets pour délivrer le certificat de conformité donnant droit aux avantages fiscaux.

Selon les termes des conventions, les DRDCH doivent se faire communiquer, au cours de l'exécution des projets de logements sociaux, un document relatant l'état d'avancement des travaux de construction. Cependant, les promoteurs ne produisent pas périodiquement ces documents. Par conséquent, les DRDCH se trouvent dans l'incapacité à la fois juridique et

¹⁸ Voir à ce titre les rapports particuliers de la Cour des comptes, relatifs au contrôle de la gestion des SAO Casablanca, Tamesna, Oujda.

pratique d'assurer le suivi de l'état d'avancement des travaux des projets de LS, des ventes, des stocks en LS pour défaut de communication desdits documents par les promoteurs.

A cela, s'ajoute l'insuffisance des moyens logistiques et humains insuffisants souvent incapable d'assurer le suivi vu le nombre important des projets et éparpillés sur leur ressort territorial. Selon les responsables de certaines directions régionales, parfois celles-ci ne sont même pas informées que des projets sociaux conventionnés sont en cours d'exécution sur leur territoire régional, jusqu'à ce que s'y présente à ladite direction pour demander le certificat de conformité.

Ainsi, il y a lieu de souligner que la délivrance du certificat de conformité par les DRDCH est précédée par le permis d'habiter délivré après recollement des travaux par la commune afin d'attester de la conformité aux projets autorisés. Les DRDCH n'en sont pas membres et sont chargées après réception provisoire des projets de veiller sur le respect par le promoteur de ses engagements, pendant une période d'une année quant à la maintenance et la réparation dans certains cas de défaillance et d'usures précisés dans les cahiers de charge entre autres.

Par ailleurs, l'existence de deux procédures en l'occurrence celle relative au permis d'habiter et celle donnant lieu au certificat de conformité, délivré par le DCH, qui s'interfèrent dans plusieurs aspects, interpelle sur l'opportunité de fusion des deux procédures, en vue d'impliquer, dans les différentes phases depuis l'instruction jusqu'à la réception, des tous les intervenants dans le respect de la réglementation relative à l'urbanisme et des prescriptions du cahier de charges.

Dans la pratique, les contrôles effectués par les DRDCH interviennent après l'achèvement des travaux, et se réduisent au contrôle de certains aspects apparents, à titre d'exemple ; le nombre d'arbres devant correspondre au nombre de logements réalisés, les locaux techniques, les installations sur les terrasses ou supports, les terminaisons des canalisations et autres.

Dans les faits, le certificat de conformité n'est qu'un récapitulatif, des différents documents de contrôles techniques opérés sur les projets et atteste en se basant principalement sur ces pièces, de leurs conformités aux prescriptions des cahiers de charges.

A ce titre, il est recommandé d'instaurer une procédure rigoureuse de suivi, contrôle et réception des opérations du logement social en vue de consolider les efforts et les moyens déployés par les différents intervenants dans l'objectif d'aboutir à une meilleure maîtrise et une plus grande efficacité.

II. Réponse du Ministre de l'aménagement du territoire national, de l'urbanisme, de l'habitat et de la politique de la ville

(Texte intégral)

Dans un premier temps, il serait judicieux de rappeler que ce département a été confronté à plusieurs défis sociaux de taille, principalement la problématique de l'Habitat, en effet la croissance démographique soutenue, ainsi que l'accroissement de la population urbaine, ont eu pour conséquence le chamboulement des infrastructures de logement, et donc une capacité d'absorption limitée pour satisfaire les besoins croissants des habitants, de telle manière à obliger les ménages à faible revenu à s'installer dans un habitat insalubre.

Ces facteurs ont accentué la demande en Habitat, ce qui est à l'origine du déficit de logement cumulé, mais également des quartiers non équipés, ce déficit est expliqué également par le déséquilibre entre l'offre et la demande en habitat ainsi que les contraintes qui empêchent d'assurer une offre diversifiée.

Dans ce contexte, et afin de promouvoir ce département, des programmes gouvernementaux dans le domaine de l'habitat, en particulier celui de l'habitat social, ont été mis en place ; dans le cadre de partenariat avec le secteur privé, conformément aux orientations de Sa Majesté le Roi Mohammed VI que Dieu L'assiste.

En ce qui concerne l'évaluation des programmes de l'habitat social, et tel qu'évoqué dans le rapport de la Cour des Comptes, ce ministère a réalisé en 2004, d'une étude " d'évaluation du programme national de 200.000 logements sociaux et des dispositions de l'article 19 de la Loi de Finances 1999-2000 " ; cette étude a fait ressortir les recommandations essentielles pour la conception des fondements du nouveau dispositif, à savoir celui du LS 250.000DH (la baisse du seuil du Logement Social à produire pour bénéficier des avantages fiscaux de 1500 à 500 logements sociaux, l'augmentation du seuil relatif à la valeur immobilière maximale (200.000DH) qui doit accompagner l'évolution des prix de revient des composantes des logements (foncier, matériaux de construction, du SMIG, ...).

Aussi, et tel que recommandé dans le rapport de la Cour des Comptes, et dans sa logique d'évaluation et de recadrage permanent de ses programmes, ce ministère a procédé en 2015 à la réalisation d'une étude d'évaluation du dispositif de LS à 250.000DH et du programme à 140.000DH ; cette dernière a permis de mettre an avant un investissement au profit de l'économie nationale de 100,6 MMDH et une valeur ajoutée de 86,5 MMDH contre des exonérations fiscales de près de 15,6 MMDH.

Au-delà de l'aspect quantitatif, ces programmes ont leurs acquis et ont permis l'amélioration des conditions de confort, d'équipement et l'amélioration des statuts d'occupation des ménages acquéreurs.

En termes de bilan, et depuis le lancement des deux produits à ce jour, pour le logement à faible valeur immobilière 140.000 DH : sur les 36 173 unités, objet de conventionnement, 22.865 ont été réalisées soit 63%.

En ce qui concerne l'habitat social à 250.000 DH, 1114 conventions ont été signées pour la réalisation de 476.979 unités dont 350.310 unités ont été effectivement réalisées.

Ce dynamisme de production a permis de participer à résorber le déficit en logements qui est passé de 800.000 unités en 2012 à 400.000 unités actuellement.

Pour la question du ciblage, l'accès au logement social à 250.000 DH, conformément aux dispositions de la loi des finances 2010, est conditionné par la non propriété. En ce qui concerne le logement social à Faible Valeur Immobilière (140.000DH), l'accès est conditionné par le

niveau de revenu (inférieur ou égal à deux SMIG), ainsi que la non propriété. Par conséquent, le glissement est apprécié par le revenu et par le statut de non propriétaire du ménage concerné.

Dans le sens des recommandations du rapport, ce ministère pousse la réflexion sur un éventuel recadrage de ces dispositifs qui permettra de dissocier les deux programmes du point de vue superficie, spécificités architecturales et urbanistiques, et aussi de répondre à une demande toujours persistante en logements sociaux (40% de la demande en logements concerne les logements à prix de vente compris entre 140.000 DH et 250.000 DH, selon l'étude relative à l'enquête nationale sur la demande en Habitat réalisée en 2016 par ce ministère) et ce, dans le cadre de programmes intégrés incluant les équipements de base et de proximité ainsi que les conditions de vie aidant à l'épanouissement des ménages.

Certes, davantage d'effort pourrait être déployé pour aboutir à une meilleure maîtrise et une plus grande efficacité de ces deux produits au point de vue qualité d'exécution ; toutefois, il est nécessaire de rappeler que cette question a été abordée par l'instauration des moyens de suivi et de contrôle suivants :

- Le cahier de charges : document traçant les obligations du promoteur désirant réaliser ce type d'habitat et qui se voit obligé, de par ses clauses, de recourir, en plus des exigences techniques spécifiques au logement social, aux règlements d'urbanisme et de construction en vigueur, d'avoir recours aux produits normalisés, faute de quoi, ce dernier ne pourra pas obtenir le certificat de conformité.
- le certificat de conformité(CC): tel qu'évoqué dans le rapport, ce ministère conforte la possibilité de reconsidérer le mécanisme d'octroi du certificat de conformité en concomitance avec le permis d'habiter ou alors l'octroi d'un certificat de conformité global basé sur des CC partiels délivrés tout au long du chantier en vue d'assurer un suivi effectif des réalisations.

Concernant le suivi, l'implication des services locaux du ministère est également de mise. En effet, et selon l'article 9 de la convention, le promoteur est tenu de produire périodiquement au département chargé de l'Habitat un document relatant l'état d'avancement des travaux de construction réalisés et les indications relatives aux conditions et aux prix de commercialisation des logements sociaux, ce qui permettra un suivi rigoureux.

Aussi, et en vue d'appuyer cette action de suivi, la circulaire N° 682 du 2 février 2017 a été adressée aux services locaux pour, qu'au cours de la phase de réalisation des travaux, et dès l'ouverture du chantier, ces derniers sont tenus de :

- Relancer les promoteurs pour la production de documents périodiques relatant l'état d'avancement des travaux et ce, selon les dispositions de la convention en soulignant que ces rapports constitueront une condition pour l'obtention du certificat de conformité ;
- Effectuer des visites périodiques et inopinées aux chantiers pour mieux appréhender les travaux réalisés.

Dans le même volet, il est à rappeler qu'au moment de la demande d'autorisation de construire, la convention et le cahier des charges relatifs à la réalisation des logements sociaux sont des pièces constitutives du dossier déposé et les Agences Urbaines veillent à leur respect.

Selon les remontées du terrain, ces programmes connaissent certains dysfonctionnements notamment, en ce qui concerne, la densité de certains projets construits en masse, manque d'équipement de base et de proximité ; à cet effet, ces programmes gagneraient à être révisés tout en impliquant les départements concernés afin de pousser une réflexion commune capable de proposer des solutions adaptées aux dysfonctionnements recensés.

Le rapport a également abordé la question de la commercialisation et des méventes des logements à faible valeur immobilière (LFVI), des difficultés ont été enregistrées au niveau de la commercialisation de certaines unités, notamment en raison de la faiblesse des revenus des ménages, mais également de leur non adhésion aux programmes de logements proposés, préférant ainsi bénéficier de lots de terrains.

En effet, ce ministère, admet qu'une politique d'accompagnement adaptée des pôles urbains devrait permettre l'amélioration de l'attractivité de ces zones dans un cadre de cohérence des programmes et de concertation avec les départements impliqués dans le développement urbain et ce par la mise en place des équipements publics et des réseaux routiers et autres.

La conception de base du programme des villes nouvelles a été faite en tenant compte de l'ensemble des composantes d'une ville (habitation, loisirs, équipements, activités...).

Dans ce volet, le rapport évoque certains dysfonctionnements qu'il y a lieu de corriger, sachant que le démarrage de ces villes nouvelles s'est fait en l'absence d'un cadre juridique précis, permettant d'encadrer leur création.

Toutefois, Le Ministère de l'aménagement du territoire national, de l'urbanisme, de l'habitat et de la politique de la ville, conscient de cette problématique a élaboré un projet de loi relatif à ces villes nouvelles, qui, est actuellement au niveau du Secrétariat Général du Gouvernement.

Des plans de relance, concernant les villes nouvelles de Tamesna et de Tamansourt ont été établis, ceux de Chrafat et de Lakhayta sont en cours et impliquent un ensemble de partenaires concernés.

Sur le plan du partenariat, l'objectif principal est de contribuer à l'intensification de l'offre, tout en la diversifiant, en logements pour les différentes catégories sociales et de réduire ainsi le déficit en logement au niveau national.

Il y'a lieu de préciser, que le dispositif de partenariat avec les promoteurs privés du Groupe Al Omrane est décliné à travers une vente conditionnée et des engagements réciproques, notamment sur le foncier public pour lequel une convention de partenariat précisant les engagements de chaque partie est signée.

En conclusion, ce ministère considère les recommandations de la Cour des Comptes comme une plateforme pour amélioration et un meilleur recadrage des dispositifs des logements sociaux et des conditions de leurs exécutions.

Il est à signaler que dans le même sens, le Département Chargé d'Habitat œuvre à une meilleure réorientation de ces programmes pour redonner un nouveau souffle au secteur immobilier et ce, en menant la réflexion sur d'autres segments à savoir le logement de la classe moyenne « inférieure », ce qui permettra d'éviter à ces derniers d'acquérir des logements sociaux.

D'autres mesures d'ordre qualitatif sont également abordées avec les concernés, notamment les aspects touchant à la territorialisation des approches pour répondre aux besoins spécifiques des régions (certaines régions ne présentent pas d'intérêt pour les promoteurs) et à la mixité sociale.

Aussi, la mise en œuvre de toutes ces mesures correctives du logement social, et de par la nature de ce programme, impliquant plusieurs départements, requiert davantage d'implication des concernés et un engagement de la part de tous ; et ce afin de promouvoir la dynamique de ce secteur, et faciliter l'accès à un logement décent, conformément aux dispositions de la constitution.