

آليات إنتاج السكن الاجتماعي

لقد أدى التطور الديموغرافي والهجرة القروية إلى المدن وسرعة النمو الحضري، وكذا غياب عرض كافي ومتنوع من أجل الاستجابة للطلبات المختلفة في مجال السكن، إلى حدوث اختلال في سوق العقار بالمغرب. كما أدى هذا الاختلال إلى ظهور وتطور أشكال مختلفة من السكن غير اللائق. مما زاد من حدة العجز المسجل في قطاع الإسكان وتفاقمه بسبب الطلبات المتزايدة التي لم تواكبها وثيرة الإنتاج في المجال السكني.

وقد دفعت هذه الوضعية السلطات العمومية إلى اتخاذ تدابير جديدة، تجلت أساسا في وضع وتطوير آليات خاصة بالسكن الاجتماعي، والتي شكلت جزءا من استراتيجية الوزارة المكلفة بقطاع السكن من أجل خفض العجز في السكن إلى 400 ألف وحدة في أفق 2020.

وتجدر الإشارة إلى أن تدخل الدولة في قطاع السكن ليس حديث العهد، فمنذ أكثر من عشرين سنة والسياسات الحكومية تقوم بإحداث برامج وخلق آليات لمحاولة إيجاد حلول للمشاكل التي يتخبط فيها هذا القطاع بشكل عام، والسكن الاجتماعي بشكل خاص.

وقد كان هذا التدخل في البداية، في أوائل الثمانينات، يتم بشكل مباشر من خلال المؤسسات العمومية التي كانت تحت وصاية الوزارة المكلفة بالسكن، وذلك عن طريق تهيب بـ أرضية اقتصادية مخصصة للسكن، ثم بطريقة غير مباشرة في إطار قانون المالية لسنة 1999-2000، والذي أثار لأول مرة مفهوم السكن الاجتماعي، على شكل سكن مدعم من طرف الدولة²⁷.

ومنذ ذلك الحين، توالى التعديلات التي زكت طابع دعم الدولة من أجل تطوير عرض السكن الاجتماعي. وفي هذا الإطار، وبموجب قانون المالية لسنة 2008، تم إحداث آلية مخصصة لتطوير عرض سكني بقيمة 140 ألف درهم خلال الفترة الممتدة ما بين سنتي 2008 و2012، ثم تلاه إحداث آلية أخرى لدعم إنتاج سكن اجتماعي بمواصفات مختلفة لا تتجاوز قيمته 250 ألف درهم وبموجب قانون المالية لسنة 2010، وذلك للفترة الممتدة ما بين سنتي 2010 و2020. وقد كان التركيز من خلال إحداث هاتين الآليتين على الرفع من عرض السكن وفقا لخصائص تقنية محددة، والتي عرفت بعد ذلك مجموعة من التعديلات في إطار قوانين المالية المتعاقبة. هذه التعديلات التي همت خصوصا المواصفات التقنية لهذا النوع من السكن وشروط الإعفاء الضريبي الخاصة به.

وهكذا، فمنذ العقد الماضي، أصبحت هاتان الآليتان تشكلان أهم الوسائل التي تعتمد عليها السياسات الحكومية من أجل دعم ولوج الفئات ذات الدخل المحدود وغير المنتظم للسكن اللائق.

وتهدف السياسات العمومية في هذا المجال، باعتماد الإعفاء الضريبي لفائدة المنعشين العقاريين بالموازاة مع أدوات أخرى، إلى دعم عرض مكثف لسكن يكون ذو تكلفة اقتصادية في المتناول.

وفي الوقت نفسه، تم وضع تدابير مواكبة لهذه الآليات همت دعم القدرة التمويلية للفئات المستهدفة، من بينها على الخصوص، خلق صناديق ضمان الدولة (ضمان السكن)، وإعفاء المشتريين من الضريبة على القيمة المضافة بالنسبة للمنتوج السكني الذي لا تتعدى قيمته 250 ألف درهم.

وفي هذا الإطار، قام المجلس الأعلى للحسابات بمهمة رقابية من أجل تقييم آليات إنتاج السكن الاجتماعي الذي لا تتجاوز قيمته 140 ألف درهم و250 ألف درهم.

I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

أسفرت مراقبة تسير آليات إنتاج السكن الاجتماعي المشار إليه أعلاه، عن تسجيل عدة ملاحظات وتوصيات، يتعلّق أهمها بالمحاور التالية:

أولا. ملائمة وانسجام آليات إنتاج السكن الاجتماعي

لوحظ، بهذا الخصوص، ما يلي:

➤ منتوج السكن الاجتماعي معرف فقط من خلال آليات ضريبية

منذ ظهور مفهوم السكن الاجتماعي، عمدت السياسات الحكومية إلى تحديده كمنتوج يستفيد من امتيازات ضريبية، وذلك اعتمادا على قيمته العقارية أو سعر بيعه أو مساحته.

²⁷ وفقا للمادة 19 من قانون المالية 1999-2000، فإن هذا السكن الاجتماعي تحدده الفقرة 13 من المادة 8 من القانون رقم 30.85 المتعلق بالضريبة على القيمة المضافة، وكل وحدة سكنية لا يتجاوز مجموع مساحتها المغطاة 100 متر مربع ومجموع قيمتها العقارية 200.000 درهم باحتساب الضريبة على القيمة المضافة. (تم إضافة أحكام الفقرة 13 بمقتضى البند I بالمادة 18 من قانون المالية لسنة 1995).

كما لوحظ أن تعريف السكن الاجتماعي يتم في إطار قوانين المالية، وأنه لا يوجد أي إطار تنظيمي من شأنه تحديد مفهوم هذا النوع من السكن بشكل دقيق، وهو ما يشكل مصدر غموض بالنسبة لماهية هذا المنتج، وهذا من شأنه أن يولد أيضا مشاكل متعلقة بالعرض الخاص بالسكن الاجتماعي على المدى الطويل.

ففي الواقع، ميز طابع الظرفية مجال تطور آليات السكن الاجتماعي، ذلك أنه، منذ أن تمت الإشارة إليه في إطار المادة 19 من قانون المالية 1999-2000، عرفت المقترضات المرتبطة بمجال السكن الاجتماعي عدة تعديلات وتغييرات في إطار قوانين المالية المتعاقبة، حيث همت هذه التعديلات مختلف جوانبه (طبيعة الحوافز الضريبية، عدد الوحدات المزمع إنجازها، إلخ)، كما أدت، مع مرور السنين، إلى خلق آليات غير مستقرة من حيث المبادئ، وغير متناسقة في كثير من الأحيان.

وقد تم، في إطار قانون المالية لسنة 2008، تعديل المادة 19 من قانون المالية 1999-2000، في اتجاه خفض الامتيازات الضريبية المخصصة للسكن الذي لا تتجاوز قيمته العقارية 200 ألف درهم، وذلك من أجل توجيه جهود الدولة نحو سكن لا تتعدى قيمته 140 ألف درهم مع احتساب الرسم على القيمة المضافة. هذا التوجه سرعان ما أبان عن محدوديته، إذ عرفت سنة 2009 تراجع المنعشين العقاريين عن إنتاج السكن الذي لا تتجاوز قيمته 200 ألف درهم، مما أدى إلى تراجع كبير في العرض بالنسبة لهذا المنتج من السكن الاجتماعي²⁸.

ولمواجهة هذا التراجع، تم إحداث، بموجب قانون المالية لسنة 2010 منتج سكني لا تتجاوز قيمته 250 ألف درهم دون احتساب الرسم على القيمة المضافة، والذي أعيد بشأنه اعتماد نفس منطق المادة 19 المذكورة أعلاه، والتمثل في الإعفاء الكلي من الضرائب الرئيسية عوضا من الإعفاء الجزئي الذي تم اعتماده سنة 2008.

غير أنه كان لإحداث منتج سكني بقيمة لا تتجاوز 250 ألف درهم، وبداية تسويقه سنة 2010، تداعيات سلبية على المنتج السكني بقيمة 140 ألف درهم، حيث عرف إنتاج هذا الأخير تراجعا كبيرا في مختلف المدن، وذلك مقارنة مع الثلاث سنوات الأولى لإحداثه، والتي شهدت تحقيق أكثر من 53 % من الهدف المسطر له.

وهكذا، فإن الاعتماد بالأساس على الحوافز الضريبية كوسيلة لإنتاج السكن الاجتماعي، جعل منها آلية مندمجة وأساسية في منظومة إنتاج هذا النوع من السكن بالنسبة لانتظارات المنعشين العقاريين. مما نتج عنه ارتباط إنتاج السكن الاجتماعي في مختلف قطاعاته، بالامتيازات الضريبية الممنوحة. ويتضح ذلك من خلال اختيار المنعشين العقاريين للمنتجات الأكثر ربحية.

◀ غياب دراسات قبلية لإحداث آليات إنتاج السكن الاجتماعي

تم سنة 2008، إحداث آلية لإنتاج سكن اجتماعي سمي بالسكن ذي القيمة العقارية المنخفضة، والذي لا تتجاوز قيمته 140 ألف درهم، وفي سنة 2010، تم التنصيص على دعم سكن اجتماعي بموصفات مغايرة لا تتجاوز قيمته 250 ألف درهم، وذلك دون أية دراسة قبلية من أجل ضبط هذه المنتجات، وتحديد خصائصها من حيث الاحتياجات والعجز وطبيعة مواصفاتها التقنية غير تلك المتعلقة بالمساحة والتمن.

فحسب الوزارة المكلفة بالسكن، تم إحداث هاته الآليات كوسيلة لمواجهة تفاقم العجز في السكن، والذي حدد سنة 2008 في 900 ألف وحدة. هذا الرقم تم تحديده بطريقة سطحية ومختصرة، ذلك أن النموذج الذي تم الاعتماد عليه من أجل تحديد هذا العجز استند إلى مقارنة تعتمد، من جهة، على البيانات الديمغرافية والحضرية، لا سيما إحصاء السكان والسكني لسنة 2004 فيما يخص نسبة الأسر التي تقطن في مساكن غير لائقة بالوسط الحضري، وكذا معدل النمو السكاني، ومن جهة أخرى، استنادا إلى الإنتاج السنوي للسكن، والذي قدر بحوالي 90 ألف وحدة.

بيد أنه كان يجب انتظار سنة 2012 لكي تقوم الوزارة الوصية على القطاع بإطلاق دراسة شاملة حول السكن "استقصاء السكن 2012"، والتي ركزت في مرحلتها الرابعة على تحديد العجز السكني على المستوى الوطني، وكذا وضع منهجية من أجل تقييم الحاجيات في هذا المجال.

وقد مكنت هذه الدراسة من تحدي عجز السكن في 588.088 وحدة حسب مكوناتها المختلفة وتوزيعها على مستوى الجهات والمدن المختلفة، وذلك من خلال ضبط جميع جوانب ومكونات هذا العجز، حيث تم، بالإضافة إلى ما سبق من بيانات، الأخذ بعين الاعتبار معطيات حول البناءات الآيلة للسقوط بالمدن القديمة والمساكن الغير الصحية بالمدن والمساكن المكتظة بالأسر.

◀ عدم توضيح الغايات وضعف التكامل مع برامج السكن الأخرى

بدءا، يجب الإشارة إلى أن نجاعة آليات التدخل من أجل معالجة مشكل السكن الموجه للأشخاص ذوي الدخل المنخفض وغير المستقر، ونجاح أي سياسة حكومية في هذا المجال يرتكزان أساسا على تحديد واضح للغايات التي تتوخى هذه السياسات والآليات الوصول إليها.

²⁸ في أعقاب خفض الامتيازات الضريبية التي تعود جزئيا إلى تعديل المادة 19 المشار إليها أعلاه، انخفض إنتاج المساكن الاجتماعية التي لا تتجاوز قيمتها 200 ألف درهم بنسبة 30 في المائة تقريبا مقارنة بعام 2008.

وهكذا، وفي ظل غياب تحديد دقيق، من طرف السلطات، للغايات التي أحدثت من أجلها آليات إنتاج السكن الاجتماعي، فإنه يصبح من الصعب تحديد موقع هذه الآليات على مستوى السياسات الحكومية في مجال السكن، وكذا تحديد المبتغى من إحداثها.

وإضافة إلى هذا، فإن غياب دراسات قبلية لبلورة آليات إنتاج السكن الاجتماعي، يزيد من صعوبة تحديد الدوافع وراء إحداثها والغايات المتوخاة منها. وهنا تطرح علامات استفهام، من قبيل، هل تم إحداث هذه الآليات من أجل استيعاب العجز في وحدات السكن، أم أنها أنشئت كآليات استباقية ووقائية من أجل تلبية احتياجات الإسكان في المستقبل.

وعليه، وحسب ما جاء على لسان مسؤولي الوزارة المكلفة بالسكن، فإن تراكم العجز السكني وتطوره على مر السنين يعدان السبب الأساسي وراء إحداث آليات إنتاج السكن الاجتماعي. ومن هذا المنظور، يكون استيعاب العجز في قلب الغاية التي من أجلها تم إحداث هذا النوع من السكن، وهو، بذلك، يكون آلية تصحيحية، وبشكل أقل آلية وقائية.

وفي هذا السياق، جاءت الدورية رقم 10247 الصادرة عن الوزير المكلف بالإسكان والتعمير بتاريخ 8 يونيو 2009، والمتعلقة بتسويق المنتج السكني بقيمة 140 ألف درهم، والتي بينت أن هذا المنتج موجه بالدرجة الأولى للأسر التي تعيش في دور الصفيح.

وتبقى مساهمة آليات إنتاج السكن الاجتماعي في الرفع من عرض السكن كبيرة، وذلك من حيث تسريع وثيرة الإنتاج، وبالتالي الرفع من كمية المساكن المحدثة. حيث بلغ الإنتاج، حتى نهاية سنة 2016، ما مجموعه 283.879 وحدة من صنف السكن بقيمة 250 ألف درهم، و21.006 وحدة من صنف السكن بقيمة 140 ألف درهم.

غير أن هذا الإنتاج لم تستفد منه الأسر التي تدخل في إحصائيات العجز السكني إلا جزئياً، ولا سيما تلك التي تعيش في دور الصفيح والمساكن الآيلة للسقوط. حيث أن الإنجازات التي حققتها هذه الآليات من حيث الإسهام في خفض العجز السكني لا تبدو في مستوى الجهود المبذولة. فبخصوص المنتج السكني المحددة قيمته في 140 ألف درهم، ومن بين 21.006 وحدة منجزة إلى متم سنة 2016، تم تخصيص 6.020 وحدة فقط لبرنامج "مدن بدون صفيح"، و1.113 وحدة لبرنامج "المساكن الآيلة للسقوط"، أي ما يعادل، على التوالي، نسبتي 92 % و 5 %. أما فيما يخص المنتج المحددة قيمته في 250 ألف درهم، فإن مساهمته في البرنامجين المذكورين تبقى هزيلة، حيث لم تتجاوز في مجموعها 1,47 % من الإنتاج الإجمالي. حيث تم تخصيص 494 وحدة لصالح برنامج "مدن بدون صفيح"، و3.678 وحدة لصالح برنامج "المساكن الآيلة للسقوط"، وهو ما يعادل، على التوالي، نسبتي 0,17 % و 1,3 %.

◀ ضعف انسجام آليات إنتاج السكن الاجتماعي فيما بينها

من خلال تحليل مختلف آليات إنتاج السكن الاجتماعي التي أطلقتها الدولة، تبين أن هناك تشابهاً فيما بينها من حيث طبيعة المنتجات وخصائصها، وكذا من حيث أدوات التدخل المتبعة في هذا الإطار. هذا الأمر أدى إلى تواجدها آليات تقتقد إلى التكامل والتناسق فيما بينها.

ففيما يخص الامتيازات الضريبية، نجد أن المنتجين السكنيين المحددة قيمتهما، على التوالي، في 250 ألف درهم و140 ألف درهم يعتمدان على نفس آليات الإعفاء الضريبي المخصص للمنعشين العقاريين، ويبقى الإعفاء الكلي من الضريبة على القيمة المضافة لصالح المشتري هو الاختلاف الأساسي والمستجد الذي جاءت به آلية إنتاج السكن المحدد قيمته في 250 ألف درهم.

أما من الناحية التقنية، فإنه لا توجد اختلافات كبيرة بين الخصائص الفنية والمعمارية للمنتجين المذكورين، والتي تم تحديدها في دفاتر التحملات، بل أكثر من ذلك هناك تداخل بين المنتجين من حيث المساحات، حيث إن مساحة المنتج السكني بقيمة 140 ألف درهم تتراوح بين 50 و60 متراً مربعاً، في حين أن المنتج السكني بقيمة 250 ألف درهم تتراوح مساحته ما بين 50 و80 متراً مربعاً. وفي هذا الإطار، خلصت الدراسة التي أنجزتها الوزارة المكلفة بالسكن إلى أن متوسط مساحة الشقق بقيمة 140 ألف درهم هو 52 متراً مربعاً، مقابل 55 متراً مربعاً بالنسبة لشقق بقيمة 250 ألف درهم، مع توفر كلا المنتجين على مواصفات تقنية متقاربة.

وهكذا، ونتيجة لما ذكر، فإن مقدار خلق الثروة أقل بكثير بالنسبة لصنف المنتج بقيمة 140 ألف درهم مقارنة مع صنف المنتج بقيمة 250 ألف درهم، ونفس الشيء ينطبق على هامش الربح الخام²⁹ للمنعش العقاري (دون احتساب كلفة الأرض). ويوضح الجدول التالي مقدار خلق الثروة وهامش الربح الخام لكل من المنتجين.

²⁹ يتم احتساب هامش الربح الخام من خلال خصم مبالغ الأجور والضرائب على الإنتاج من القيمة المضافة المحققة.

مقدار خلق الثروة وهامش الربح الخام (بالدرهم) (دون احتساب كلفة الأرض)

سكن بقيمة 140 ألف درهم	سكن بقيمة 250 ألف درهم	
63.467,00	157.620,00	مقدار خلق الثروة
18.760,00	33.500,00	الأجور
847,00	1.270,00	الضرائب على الإنتاج ³⁰
43.860,00	122.850,00	هامش الربح الخام

المصدر: بيانات واردة في دراسة "تقييم برنامج السكن الاجتماعي" التي أنجزتها الوزارة المكلفة بالسكنى

وبناء عليه، فإن هذه الفوارق في مقدار خلق الثروة وهامش الربح الخام تفسر، إلى حد ما، مدى ضعف انخراط المنعشين العقاريين الملاحظ بخصوص إنتاج شقق بقيمة 140 ألف درهم، رغم الامتيازات غير الضريبية الأخرى، والمتمثلة في الاستفادة من أراضي الدولة بأثمنة تفضيلية في إطار اتفاقيات الشراكة المبرمة بين شركات العمران والقطاع الخاص، والتي استهدفت تشجيع هذا الأخير على إنتاج منتج سكني بقيمة 140 ألف درهم (بيع بثمان التكلفة لأراضي الدولة من طرف شركات العمران لفائدة القطاع الخاص).

ذلك أنه لوحظ توجه المنعشين العقاريين، بمنطق اقتصادي خالص، نحو إنتاج السكن بقيمة 250 ألف درهم، والذي عرف اهتماما كبيرا من لدنهم، إذ تم إبرام اتفاقيات، بهذا الخصوص، من أجل إنجاز، في متم سنة 2016، أكثر من مليون ونصف وحدة، وذلك على حساب إنتاج شقق بقيمة 140 ألف درهم، بحيث بقي إنتاج هذا الصنف من السكن دون الأهداف المسطرة.

وتتأكد هذه الملاحظة، أيضا، من خلال النوايا الاستثمارية المستقبلية للمنعشين العقاريين، فمن أصل 1.030 مشروعا مبرمجا، هناك 93,6% تم تخصيصها للمنتج السكني بقيمة 250 ألف درهم، و1,7% فقط للمنتج السكني بقيمة 140 ألف درهم، في حين أن البقية تتعلق بإنجاز منتجات سكنية أخرى.

◀ عدم توافق الأهداف مع طبيعة الاحتياجات واعتماد غير ملائم للحوافز الضريبية

لقد قامت الدولة بإعطاء الانطلاقة لإنتاج السكن بقيمة 140 ألف درهم و250 ألف درهم، تباعا، سنتي 2008 و2010، وحددت كأهداف، بهذا الخصوص، إنتاج 130 ألف وحدة سكنية خلال الفترة الممتدة ما بين سنتي 2008 و2012 بالنسبة لصنف السكن بقيمة 140 ألف درهم، و300 ألف وحدة في أفق سنة 2020 بالنسبة لصنف السكن بقيمة 250 ألف درهم. هذه الأهداف تبدو أنها أصبحت، حاليا، توافقية، وتشكل مرجعا للسياسة الحكومية فيما يتعلق بالسكن الاجتماعي.

غير أنه، من الصعب تحديد الأسس التي تم الاستناد إليها لوضع هذه الأهداف، والتي تبين أنها لا تتناسب مع طبيعة وحجم الحاجيات من السكن الاجتماعي كما أكدت عليه نتائج الدراسة المتعلقة ب"استقصاء سكن 2012"، التي بينت أن أهم الحاجيات المسجلة في مجال السكن تهم بالأساس فئة السكن بقيمة 140 ألف درهم. وذلك بالنسبة للسياريوهات الثلاثة المشار إليها في الجدول أدناه، حيث تبين أن الحاجة إلى هذه الفئة من السكن تشكل نسبة تتراوح بين 49% بالنسبة للسياريوهات الثالث و64% بالنسبة للسياريوهات الأول من مجموع حاجيات السكن على المستوى الوطني الخاصة بكل سيناريو على حدة. وبالمقابل لا تشكل حاجيات السكن من صنف السكن بقيمة 250 ألف درهم إلا ما بين 10% إلى 15% حسب السيناريوهات المعنية، كما هو موضح في الجدول التالي:

³⁰ يتعلق الأمر بـضرائب ورسوم غير مباشرة، والتي لا تدخل في إطار الإعفاءات الضريبية، من قبيل الضريبة على القيمة المضافة على عناصر الإنتاج، والضرائب على الدخل المتعلقة بالرواتب والرسوم المهنية...إلخ.

احتياجات السكن حسب النوع والأفق الزمني

السيناريو وفقاً للأفق الزمني	سكن بقيمة 140 ألف درهم	النسبة (%)	سكن بقيمة 250 ألف درهم	النسبة (%)	السكن الاقتصادي	النسبة (%)	السكن المتوسط الجودة	النسبة (%)	السكن العالي الجودة	النسبة (%)	اجمالي الحاجيات من السكن
السيناريو الأول في أفق 2020	866.000	64	139.718	10	154.061	11	121.735	9	70.072	5	1.351.586
السيناريو الثاني في أفق 2025	1.146.233	54	283.226	13	313.765	15	248.050	12	144.362	7	2.135.635
السيناريو الثالث في أفق 2030	1.415.930	49	424.078	15	472.118	16	373.498	13	219.770	8	2.905.395

المصدر: بيانات واردة في دراسة "استقصاء السكن 2012"

وهكذا، فإن كانت الغاية من إحداث آليات إنتاج السكن الاجتماعي هو تشجيع إنتاج السكن من أجل ملاءمته مع طبيعة الحاجيات، فإنه كان من المفروض توجيه مجهودات الدولة حسب طبيعة وحجم الحاجيات الحقيقية، وبناء على المعطيات الواردة في الجدول أعلاه، سيدفع أساساً إلى تشجيع إنتاج فئة السكن بقيمة 140 ألف درهم.

لكن اعتماد آليات ضريبية غير ملائمة كما سبقت الإشارة إليها أعلاه، إضافة إلى عدم توافرها مع حقيقة الحاجيات من السكن، أفرز حوافز ضريبية موجهة بالأساس إلى تشجيع إنتاج فئة السكن بقيمة 250 ألف درهم، حيث بلغ، نهاية سنة 2016، عدد الوحدات المنجزة فعلياً أكثر من 283 ألف وحدة، علماً أنه تم إبرام اتفاقيات مع المنعشين العقاريين، كما سبقت الإشارة إليه سلفاً، من أجل إنجاز ما يفوق مليون ونصف وحدة، وبالمقابل تم إنتاج 21.006 وحدة سكنية بقيمة 140 ألف درهم من بين 30.665 وحدة سكنية كانت مبرمجة في إطار الاتفاقيات المبرمة مع المنعشين العقاريين بهذا الخصوص.

ومن حيث النفقات الضريبية للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، فقد قدرت، نهاية يونيو 2015، فيما يعادل 14,9 مليار درهم بالنسبة لصنف السكن بقيمة 250 ألف درهم، في حين لم تتجاوز 574,80 مليون درهم بالنسبة لصنف السكن بقيمة 140 ألف درهم، كما هو موضح في الجدول التالي:

تقدير النفقات الضريبية التي خصصت لآليات إنتاج السكن الاجتماعي حتى نهاية يونيو 2015

سكن بقيمة 140 ألف درهم	سكن بقيمة 250 ألف درهم	
574,80	14.900,00	تقدير النفقات الضريبية (بملايين الدراهم)
506,00	13.700,00	حصة الدولة
68,80	1.200,00	حصة الجماعات المحلية والمؤسسات العامة

المصدر: بيانات واردة في دراسة "تقييم برنامج الإسكان الاجتماعي" التي أنجزتها الوزارة المكلفة بالسكن

ويرجع هذا الوضع إلى الفرق في الامتيازات الضريبية، على شكل إعفاءات كلية أو جزئية من الضرائب، التي يخضع لها المنعشون العقاريون والمشترون لكل من المنتجين، وكذا الفوارق في حجم الإنتاج بالنسبة لكل صنف من صنف السكن سأل في الذكر.

وإذا كان إحداث هذه الإجراءات يروم أساساً إلى دعم إنتاج السكن الاجتماعي من خلال تحمل الدولة جزءاً من تكلفة الإنتاج، فقد لوحظ أن الحوافز الضريبية بالنسبة لصنف السكن بقيمة 250 ألف درهم تفوق بكثير نظيرتها المخصصة لصنف السكن بقيمة 140 ألف درهم، إذ أن كل وحدة سكنية حصلت على شهادة المطابقة³¹ من الصنف الأول تستفيد من دعم للدولة يصل إلى 84.368,12 درهماً، بالمقابل لا يتعدى هذا الدعم 40.136,86 درهماً بالنسبة لكل وحدة من الصنف الثاني³².

³¹ يتعلق الأمر بشهادة المطابقة المنصوص عليها في الاتفاقيات المبرمة بين الدولة والمنعشين العقاريين.

³² كما ورد في دراسة تقييم السكن الاجتماعي التي أنجزتها الوزارة المكلفة بقطاع السكن.

علاوة على ذلك، وبالنظر إلى الاستنتاجات المذكورة أعلاه يبدو أن الغايات المعلنة لا تتوافق بالضرورة مع الغرض الحقيقي من إحداث آليات تشجيع السكن الاجتماعي، حيث لا تهدف هذه الآليات إلى تشجيع هذا النوع من السكن بالنظر إلى الاحتياجات الحقيقية فحسب، بل تهدف أيضا إلى دعم قطاع البناء، والذي يشغل يدا عاملة مهمة، ويشكل قاطرة لقطاعات إنتاجية أخرى.

ويتضح ذلك من خلال الإنجازات المسجلة بالنسبة لآليات إنتاج صنف السكن بقيمة 250 ألف درهم، والتي بلغت، متم سنة 2016، أي أربع سنوات قبل نهاية الأفق المخصص لها، 94% من الهدف المسطر المحدد في إنتاج 300 ألف وحدة سكنية. ومع ذلك، تواصل الوزارة عقد اتفاقيات مع المنعشين العقاريين بخصوص هذا المنتج، إذ بلغ عدد الوحدات المتفق على إنجازها، كما سبقت الإشارة إلى ذلك، مليون ونصف وحدة. كما تعتبر وتيرة إبرام الاتفاقيات غير مبررة على اعتبار أنه تم تقريبا بلوغ الهدف المسطر.

ومن جهة أخرى، لا يمكن إنكار المساهمة الاقتصادية لآلية إنتاج صنف السكن بقيمة 250 ألف درهم، من حيث خلق الثروة وخلق فرص الشغل، إذ بلغ الاستثمار السنوي ما يقارب 18.988 مليار درهم، وبلغت القيمة المضافة السنوية ما يعادل 16.404 مليار درهم، منها 73% بشكل مباشر. كما أدت إلى خلق 28.430 فرصة شغل دائم، كمعدل سنوي، منها 96% بطريقة مباشرة. وذلك حسب المعطيات الواردة في دراسة "تقييم برنامج الإسكان الاجتماعي" التي أنجزتها الوزارة المكلفة بالسكنى في سنة 2016.

غير أنه لا يجب اقتصار مردودية قطاع السكن الاجتماعي على مؤشرات حجم إنتاج السكن، وخلق الثروة وفرص الشغل، بل يجب توجيه هذا المجهود إلى سبل حل مشكلة إسكان الفئات المستهدفة مع مراعاة الحاجيات الحقيقية من السكن.

فمن المؤكد أن المجهود المالي الذي قامت به الدولة من أجل تشجيع السكن الاجتماعي يعد مجهودا مهما، لكن هذا المجهود استفاد منه أكثر المنتج السكني بقيمة 250 ألف درهم على حساب المنتج السكني بقيمة 140 ألف درهم. في حين يبقى هذا الأخير أكثر حاجة لدعم الدولة بالنظر إلى خصوصية وهشاشة الفئات المستهدفة من خلاله، وذلك بتمكينها من سكن بثمن معقول ودعم القدرة التمويلية لهاته الفئة.

ولهذا، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- إعادة تأطير الأهداف المسطرة لآليات إنتاج السكن الاجتماعي وفقا للاحتياجات المحددة من خلال مختلف الدراسات المنجزة في هذا الصدد؛
- تعديل وتحوير الحوافز الضريبية المخصصة لآليات إنتاج السكن الاجتماعي من أجل ملاءمتها مع طبيعة وحجم الاحتياجات من السكن.

◀ غياب آليات تقنين العرض في مجال السكن الاجتماعي

تمكن البيانات والمعلومات المتاحة المتعلقة بقطاع العقار، من حيث العجز واحتياجات السكن (بناء على الدراسة حول استقصاء السكن سنة 2012)، وكذا من حيث الطلب على السكن (دراسة حول الطلب على السكن خلال سنة 2016)، إضافة إلى المعطيات المستخلصة من الإحصاء العام للسكان والسكنى لسنة 2014، من تحديد واستباق تطور الحالات التي سيكون عليها الوضع العمراني مستقبلا، بالإضافة إلى حجم وطبيعة السكن الذي يجب إنتاجه لتلبية الطلبات المحتملة.

غير أنه لم يتم استغلال بيانات ومعطيات الدراستين سالفتي الذكر من أجل ضبط وتحديد طبيعة ومناطق تواجد الاحتياجات من السكن، وبالتالي الوصول إلى توجيه أفضل للسياسة العمومية في مجال السكن الاجتماعي على الصعيدين المحلي والجهوي.

وهكذا، فقد أدى وضع آليات إنتاج السكن الاجتماعي بصفة عامة دون الأخذ بعين الاعتبار حاجيات وخصوصية كل جهة على حدة، وفي ظل غياب آليات لتقنين العرض، إلى خلق اختلالات في إنتاج هذا النوع من السكن.

فعلى سبيل المثال، في بعض الجهات التي تعرف ضغطا عقاريا كبيرا مثل الدار البيضاء، وصل إنتاج صنف الشقق بقيمة 250 ألف درهم، نهاية سنة 2016، إلى 80.751 وحدة. هذا العدد يفوق بشكل كبير الاحتياجات التي كانت قد قدرت في 22.688 وحدة فقط، مما أدى إلى وجود إفراط في الإنتاج قدر بأكثر من 355%. ويقدم الجدول التالي مقارنة بين الاحتياجات السكنية وإنتاج السكن الاجتماعي في الصنفين المعنيين على مستوى ست جهات:

مقارنة للاحتياجات السكنية وإنتاج السكن الاجتماعي في الصنفين المذكورين
على مستوى ست جهات حتى نهاية سنة 2016

الجهة	إجمالي الحاجيات المتراكمة ³³		الإنتاج		نسبة تغطية الحاجيات	
	سكن 140 ألف درهم	سكن 250 ألف درهم	سكن 140 ألف درهم	سكن 250 ألف درهم	سكن 140 ألف درهم	سكن 250 ألف درهم
مراكش تانسيفت الحوز	75.124	11.332	2.187	9.677	2,91%	85,40%
سوس ماسة درعة	67.385	14.990	4.726	13.649	7,01%	91,05%
الدار البيضاء الكبرى	172.054	22.688	1.091	80.751	0,63%	355,92%
الرباط سلا زمور زعير	118.656	15.046	575	20.536	0,48%	136,49%
فاس مكناس	81.063	12.287	3.848	14.451	4,75%	117,61%
الشرق	44.087	8.159	1.849	11.118	4,30%	136,27%

ويتضح من خلال الجدول أعلاه، أنه، باستثناء جهتي مراكش تانسيفت الحوز وسوس ماسة درعة، فإن كل الجهات المتبقية عرفت إفراطاً في إنتاج صنف السكن بقيمة 250 ألف درهم، إذ تراوحت نسبته ما بين 117,61 % على مستوى جهة فاس مكناس و 355,92 % على مستوى جهة الدار البيضاء الكبرى.

وقد أدى هذا الإفراط في الإنتاج، بالإضافة إلى عدم نجاعة آليات الاستهداف ومنح الشقق للمستفيدين المعنيين، إلى ظهور ظاهرتي "الانزلاق"³⁴ و "الشقق الغير مستغلة" في هذا الصنف من السكن الاجتماعي. وتعتبر هاتان الظاهرتان حقيقتان حسب مسؤولي الوزارة المكلفة بالسكن ومجموعة العمران، وكذا كل مهنيي القطاع، لكن غياب معطيات دقيقة وموثوقة عن الفئات الاجتماعية والمهنية المستفيدة من هذا الصنف من السكن، وكذا بيانات عن الوحدات الشاغرة يجعل من الصعب ضبط وفهم هاتين الظاهرتين.

كما أدى، أيضاً، هذا الإفراط في الإنتاج إلى الزيادة في النفقات الضريبية مقارنة مع حاجيات كل جهة من هذا السكن، كما هو مبين في الجدول التالي:

تقدير النفقات الضريبية نتيجة الإنتاج الزائد من فئة السكن بقيمة 250 ألف درهم حتى نهاية سنة 2016

الجهة	اجمالي الحاجيات (حسب السيناريو رقم 1)	الإنتاج (حتى نهاية 2016)	الإنتاج الزائد	تقدير النفقات الضريبية ³⁵
الدار البيضاء الكبرى	22.688	80.751	58.063	4.898.665.964,54
الرباط سلا زمور زعير	15.046	20.536	5.490	463.180.961,12
فاس مكناس	12.287	14.451	2.164	182.572.604,71
الشرق	8.159	11.118	2.959	249.645.257,55
المجموع	58.180	126.856	68.676	5.794.064.787,92

وهكذا، فمن خلال الجدول أعلاه، يتضح أن الأمر يتعلق بمجهود مالي كبير للدولة، والذي كان بالأحرى توجيهه إلى مناطق أخرى أو إلى دعم آلية إنتاج صنف السكن الاجتماعي بقيمة 140 ألف درهم، كما ذكر من قبل، بحيث كان من الممكن القيام بذلك لو تم مسبقاً وضع آليات وأدوات تقنين لتنظيم عقد الاتفاقيات مع المنعشين العقاريين تراعي العلاقة ما بين آليتي إنتاج السكن الاجتماعي، من جهة، وطبيعة احتياجات السكن على مستوى الجهات، من جهة أخرى، وذلك من أجل إعطاء نجاعة أكثر لمجهود الدولة بخصوص دعم الفئات المستهدفة من السكن الاجتماعي.

ومع ذلك، ما زالت الوزارة المكلفة بالسكن تبرم اتفاقيات من أجل إنجاز صنف السكن بقيمة 250 ألف درهم كما سبقت الإشارة إلى ذلك (حيث تم الاتفاق على إنجاز مليون ونصف وحدة)، وهو ما سيكون له انعكاسات إضافية على العبء الضريبي للدولة، إضافة إلى أنه يتناقض مع الهدف المحدد في إنجاز 300 ألف وحدة في أفق سنة 2020.

وبالمقابل وبالنسبة لصنف السكن بقيمة 140 ألف درهم، فعلى الرغم من المجهودات المبذولة، فهو يعاني من عدم توازن مستمر. حيث أن ضعف العرض المسجل، والذي لم يتجاوز 21.006 وحدة سكنية، لا يمكن أن يلبي احتياجات جميع

³³ حسب السيناريو رقم 1

³⁴ يقصد بظاهرة "الانزلاق" تلك التي تتعلق باستفادة فئة من الأسر من السكن الاجتماعي غير تلك التي كانت مستهدفة به في البداية.

³⁵ تم تحديد قيمة هذه النفقات من خلال احتساب عدد الوحدات الزائدة مضروبة في مبلغ 84.368,12 درهم الذي يمثل قيمة الدعم المقدم لكل وحدة سكنية

الجهات. ففي أفضل الحالات لا يمثل إنتاج هذا النوع من السكن في جهة سوس ماسة درعة سوى نسبة 7,01 % من حاجياتها، في حين لا يتجاوز حجم هذا الإنتاج في بعض الجهات نسبة 1 % من حاجياتها.

وعليه، فإن وضع آليات وأدوات لتقنين وضبط العرض في سوق السكن الاجتماعي بصنفيه (140 ألف درهم و250 ألف درهم) من أجل توجيه آليات الإنتاج إلى الجهات وأصناف السكن التي تسجل عجزاً، يبقى ضرورياً باعتبار أن علامات على صعوبة التسويق بدأت تظهر على مستوى المنتج بقيمة 250 ألف درهم (حيث أنه لم يتم بيع سوى 42 % من الوحدات التي تم إنشاؤها أو التي هي في طور الإنجاز إلى غاية نهاية يونيو 2015)، وأن ضعف إنتاج صنف السكن بقيمة 140 ألف لم يرق إلى مستوى تلبية حاجيات الساكنة من هذا الصنف.

لهذا، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بوضع أنظمة لتقنين وتنظيم آليات إنتاج السكن الاجتماعي على أساس المعلومات المتوفرة بخصوص سوق العقار على المستوى الجهوي والمحلي والمستنبطة من نتائج الدراسات المنجزة حول هذا القطاع.

◀ عدم كفاية تدابير الاستهداف والتخصيص

فكما سلف ذكره، تركز الدولة مجهودات مالية كبيرة في شكل مساعدة مباشرة للمشتريين بالنسبة لصنف المنتج السكني بقيمة 250 ألف درهم، بالإضافة إلى مزايا ضريبية للمنعشين العقاريين من أجل دعم السكن الاجتماعي. لكن لوحظ ضعف في تدابير الاستهداف والتخصيص التي من شأنها أن تجعل هذه الجهود تعود بالفائدة على الفئات التي من أجلها تم إحداث هذا النوع من السكن.

وهكذا، فإن تحليل شروط الأهلية التي جاءت بها مختلف قوانين المالية المحدثة للسكن الاجتماعي يظهر نقصاً في الأحكام التي تنص على تخصيص هذا المنتج للفئات المستهدفة. فإذا كان تعريف هذه الأحكام بالنسبة للمنتج السكني بقيمة 140 ألف درهم قد حدد بشكل كاف، فإنه بالنسبة للمنتج بقيمة 250 ألف درهم لم يأت إلا بشرط واحد يتمثل في ألا يكون المشتري مالكا لأي عقار.

وفي هذا الصدد، ينص قانون المالية لعام 2008 على أن صنف المنتج السكني بقيمة 140 ألف درهم مخصص للفئات التي لا تملك شقة في الجماعة المعنية، والتي لا يتجاوز دخلها الشهري مرة ونصف الحد الأدنى للأجور (الذي تم رفعه إلى مرتين من الحد الأدنى للأجور³⁶). وفي هذا الإطار، جاءت دورية وزير السكنى رقم 10247 حول تسويق وحدات السكن ذي القيمة العقارية المخفضة بتاريخ 8 يونيو 2009 لتحديد شروط بيع هذا المنتج لفائدة أربع فئات من المستفيدين، هي كالتالي:

- ساكنة أحياء الصفيح المعنية ببرنامج إعادة الإسكان، وكذا ساكنة الدور السكنية المهددة بالانهيار حسب قوائم الإحصاء المحددة من قبل السلطات المحلية؛
- الأشخاص حاملي البذلة (الأمن الوطني والقوات المساعدة والجمارك ورجال المطافئ وأفراد القوات المسلحة الملكية...) وصغار موظفي الجماعات المحلية والإدارات والمؤسسات العمومية؛
- الأجراء العاملون بالمقاولات التابعة للقطاع العام أو تلك التابعة للقطاع الخاص المنظم، وكذا صغار الحرفيين سواء المنتظمين في الغرف المهنية أو المنخرطين في تعاونيات؛
- الأجراء والتجار والحرفيون غير المنتمين إلى الفئة الثالثة.

أما بالنسبة للمنتج السكني بقيمة 250 ألف درهم، فقد نصت الفقرة الثالثة من المادة 93-I من المدونة العامة للضرائب كما تم تغييرها وتتميمها بموجب المادة 7 من قانون المالية لسنة 2010 على أنه "يشتمل لزوماً العقد النهائي على ثمن البيع ومبلغ الضريبة على القيمة المضافة المطابق له وكذا التزام المقتني بأن:

- يخصص السكن الاجتماعي لسكانه الرئيسية لمدة أربع (4) سنوات ابتداء من تاريخ إبرام عقد الاقتناء النهائي. ولهذا الغرض، يتعين على المقتني أن يدلي للمنعش العقاري المعني بالأمر بشهادة مسلمة من طرف إدارة الضرائب تثبت عدم خضوعه للضريبة على الدخل بالنسبة للدخول العقارية ورسم السكن ورسم الخدمات الجماعية بالنسبة للعقارات الخاضعة لرسم السكن؛
- يرهن لفائدة الدولة.....".

وتجدر الإشارة إلى أن عدم وضع آليات كافية كفيلة بضبط الاستفادة من هذا السكن ومن دعم الدولة المخصص له، وكذا جعله مفتوحاً لجميع فئات المجتمع أفقده طبيعته الاجتماعية. وهكذا، ورغم أن هذا المنتج موجه مبدئياً للأسر ذات الدخل المحدود وغير المنتظم، فإنه لم يتم تحديد أية شروط أخرى كالحدا الأقصى للدخل أو الفئات الاجتماعية والمهنية المعنية على غرار المنتج بقيمة 140 ألف درهم تضمن استفادة هذه الأسر حصرياً من هذا المنتج.

³⁶ في إطار قانون المالية لسنة 2012.

لهذا، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بوضع آليات تسمح باستهداف الأسر ذات الدخل المحدود وغير المنتظم، والتي تم من أجلها وضع آليات إنتاج السكن الاجتماعي، بالإضافة إلى تحديد شروط واضحة لتخصيصه لهذه الفئة من الأسر.

◀ إقصاء فئة من السكان من الاستفادة من السكن الاجتماعي

لم تتمكن آليات إنتاج السكن الاجتماعي من الاستيعاب الكلي لحاجيات هذا النوع من السكن. ذلك لكون هذه الحاجيات مرتبطة بالقدرة التمويلية للفئات المستهدفة، وبالتالي، فإن تباين دخل هذه الفئات يجعل جزءاً منها، بحكم الواقع، خارج إطار الاستفادة من هذا النوع من السكن.

وهكذا، فحسب الوزارة، نجد أن 40% من المستفيدين من فئة السكن بقيمة 140 ألف درهم هم ذوو دخل شهري يتراوح ما بين 3.800 و4.700 درهم، كما أن تحليل نتائج الدراسة التي أنجزتها الوزارة بخصوص الطلب على السكن، يبين أن من بين إجمالي طلب قدر بمليون ونصف وحدة (باحتساب جميع أنواع السكن)، يوجد 21% (18% داخل المجال الحضري) من ذوي دخل أقل من 2.000 درهم، وأنه على المستوى الجغرافي تتمركز هذه الفئة على مستوى كل من جهة بني ملال خنيفرة بنسبة 32%، ودرعة تافيلالت بنسبة 29%، وسوس ماسة درعة بنسبة 28%، وفاس مكناس بنسبة 28%، والشرق بنسبة 26%.

وعليه، فإن الدخل المحدود لهذه الفئة يحد من قدرتها على الادخار والتمويل عن طريق الاقتراض البنكي، مما يجعلها، بحكم الواقع، خارج نطاق الاستفادة من السكن الاجتماعي. وفي هذا الصدد، أبانت الدراسة سالفة الذكر، بخصوص المنتج السكني بقيمة 140 ألف درهم، أن التمويل الذاتي والاقتراض البنكي شكلاً، على التوالي، بنسبة 50% و46%، الوسيّلتين الرئيسيتين لتمويل اقتناء السكن الاجتماعي من هذا الصنف.

وفي الوقت الراهن، يتم تمويل الاستفادة من السكن الاجتماعي عن طريق الاقتراض البنكي حصرياً من خلال صندوق "فوكاريم" و"فوكالوج" اللذين تم دمجهما في إطار صندوق واحد هو صندوق "ضمان السكن"، إلا أن إجماع البنوك ومتطلبات الرهن العقاري وارتفاع مستوى سعر الفائدة يحد من مساهمة هاذين الصندوقين في استفادة هذه الفئة ذات الدخل أقل من 2.000 درهم من القروض البنكية.

وفضلاً عن ذلك، وبغض النظر عن جودة هذا الصنف من المنتج السكني، وصعوبة مسطرة توزيع الوحدات السكنية، فإنه يبقى، حسب مسؤولي شركات العمران، ضعف القدرة التمويلية لهذه الفئة أحد أهم أسباب صعوبة تسويق هذا المنتج لديها، ذلك أن طلبات كثيرة لهذه الفئة لا يتم الاستجابة لها بسبب ضعف دخلها وصعوبة الولوج إلى النظام البنكي، والذي لا يوفر على غرار نماذج بلدان أخرى، سبل اقتراض خاصة بالسكن الاجتماعي.

لهذا، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بإدماج هذه الفئة ضمن المستفيدين من السكن الاجتماعي عن طريق وضع آليات خاصة للتمويل وفقاً للتصنيف الاجتماعي.

ثانياً. فعالية آليات إنتاج السكن الاجتماعي

بخصوص هذا المحور تم تسجيل الملاحظات التالية:

◀ عدم تحقيق الأهداف المتوخاة وتراجع الاتفاقيات المبرمة لإنجاز وحدات سكنية ذات قيمة 140 ألف درهم

في إطار تحقيق الهدف الذي أطلقته الدولة المتمثل، كما سبقت الإشارة إليه أعلاه، في إنتاج 130 ألف وحدة سكنية ذات قيمة عقارية مخفضة (أي تلك التي لا يزيد مجموع قيمتها على 140 ألف درهم) خلال الفترة الممتدة ما بين سنتي 2008 و2012، تم، بتاريخ 29 مارس 2008، إبرام عقد شراكة بين مجموعة العمران والدولة، وقد نصت هذه الاتفاقية على التزام شركات العمران التابعة للمجموعة بإنجاز ما مجموعه 129.138 وحدة سكنية خلال نفس الفترة، وذلك إما بطريقة مباشرة أو بشراكة مع المنعشين العقاريين الخواص.

ومن أجل الاستفادة من الإعفاءات الضريبية، فقد تم، إلى حدود نهاية سنة 2016، إبرام 71 اتفاقية³⁷ بين الوزارة والمكلفة بالسكن والمنعشين العقاريين العموميين والخواص من أجل إنجاز 29.596 وحدة سكنية في المجال الحضري، و5.140 أخرى في المجال القروي. كما تم إبرام 27 اتفاقية مع شركات العمران لإنجاز 11.867 وحدة في المجال الحضري و827 وحدة في المجال القروي، وهو ما يمثل ما مجموعه 12.694 وحدة سكنية.

وبغض النظر على الفترة المحددة لهذا المنتج (بين سنتي 2008 و2012)، فقد عرفت وتيرة إبرام الاتفاقيات تغييرات واضحة، إذ بعد الارتفاع الذي شهدته سنتي 2009 و2010، سجلت هذه الوتيرة تراجعاً ملحوظاً سنة 2011، ثم

³⁷ يتعلق الأمر باتفاقيات تهدف إلى الاستفادة من الامتيازات الضريبية المخولة لهذا الصنف من السكن.

استمر هذا التراجع خلال سنتي 2012 و 2013، لتتخفّض كليا سنة 2015. ويتضح ذلك من خلال عدد الاتفاقيات الذي انخفض من 28 اتفاقية سنة 2009 بغرض إنجاز 12.000 وحدة سكنية، إلى اتفاقية واحدة سنة 2015 تهم إنجاز 56 وحدة سكنية.

وبالإضافة إلى عدم توافق الفترات المحددة لتدابير إنتاج السكن الاجتماعي مع تلك المنصوص عليها في الاتفاقيات، لم تتعد نسبة الإنجاز 17 % مقارنة مع الأهداف المرسومة لإنجاز 130 ألف وحدة سكنية.

ويعزى سبب تراجع الاتفاقيات الذي أدى بدوره إلى انخفاض إنتاج الوحدات السكنية إلى عدة عوامل، أبرزها ندرة العقار (بنسبة 88 %) وغلائه (بنسبة 83 %)، مع الإشارة إلى استفادة معظم المشاريع المبرمجة من تعبئة العقارات العمومية، عن طريق الشراكات مع المنعشين العقاريين، في إطار تحفيزي وبسعر تفضيلي مقارنة مع سعر السوق.

◀ عوائق تسويق الوحدات السكنية ذات القيمة العقارية المخفضة

خلافًا لإحدى شروط تخصيص الوحدات السكنية ذات القيمة العقارية المخفضة المنصوص عليها في قانون المالية لسنة 2008، والمتمثلة في وجوب تخصيص هذه المساكن للسكنى الرئيسية للمواطنين الذين لا يتعدى دخلهم الشهري مرة ونصف (1,5) من الحد الأدنى للأجور أو ما يعادله، تم تقليص الفئات المستفيدة نتيجة تحديد شروط أخرى سلف ذكرها، وذلك حسب ما نصت عليه الدورية الوزارية رقم 10247 سالف الذكر.

وفي سياق متصل، تبين أن شركات العمران تقوم بإنتاج حصة كبيرة من هذه الوحدات السكنية، إلا أن العديد من هذه الشركات تصادف عوائق متعلقة بتسويق هذا المنتج نتيجة لعدة عوامل أفضت بدورها إلى ارتفاع حجم المخزون. ويتعلق الأمر بحالات الشركات التالية:

- شركة العمران فاس مكناس التي يقدر مخزونها بما يعادل 623 وحدة سكنية ذات قيمة عقارية مخفضة، من بينها 262 وحدة متعلقة بالقطب الحضري الجديد راس الماء بفاس؛
- شركة العمران الرباط سلا التي سجلت، إلى حدود نهاية سنة 2016، مخزونا متكونا من 741 وحدة؛
- شركة العمران جهة الشرق التي تتوفر على مخزون يعادل 360 وحدة عند نهاية سنة 2015.

وترجع أسباب مشاكل تسويق هذا النوع من السكن، أساسا، بالإضافة إلى التأخير في التحديد المسبق للفئات المستفيدة وفق مقتضيات الدورية الوزارية السالف ذكرها، إلى عجز الفئات المستفيدة عن الأداء، وعدم اتخاذ التدابير اللازمة لتوفير سكن لائق (كمشاكل البعد والافتقار إلى بنيات تحتية عامة...)، وكذا عدم ملائمة هذا السكن للحاجيات، وأحيانا إلى محدودية الطلب على هذا النوع.

لهذا، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بضرورة مراجعة تدابير إنتاج صنف السكن بقيمة 140 ألف درهم من خلال إعادة صياغة تصميمه وأهدافه وأساليب تسويقه، وذلك بالنظر إلى الحاجيات السكنية الملحة التي لم تتم تلبيتها، وكذا ضعف الإنتاج والإقبال على هذا النوع من السكن.

◀ تجاوز الأهداف المرسومة بخصوص إنتاج فئة السكن بقيمة 250 ألف درهم

كما سبقت الإشارة إليه أعلاه، حددت الوزارة المكلفة بقطاع الإسكان أهداف الآلية المتعلقة بالمنتج السكني بقيمة 250 ألف درهم في 300 ألف وحدة في أفق سنة 2020. وفي هذا الصدد، تم إبرام 999 اتفاقية مع القطاعين العام والخاص إلى حدود نهاية سنة 2016.

وقد بلغ عدد الوحدات موضوع الاتفاقيات المبرمة، إلى حدود نهاية سنة 2016، ما يقارب 1.546.929 وحدة، أي ما يفوق خمس مرات الهدف المتوخى، كما بلغ عدد الوحدات التي حصلت، في نفس التاريخ، على شهادة المطابقة ما مجموعه 283.879 وحدة، أي ما يعادل 94% من الهدف المسطر. يضاف إلى ذلك، أنه تم فتح أوراش جديدة لإنجاز 176 ألف وحدة. وكحصيلة إجمالية، توجد 459.880 وحدة سكنية في السوق أو قيد الإنشاء، متجاوزة، بذلك، الهدف الذي تم تحديده، وذلك قبل أربع سنوات من نهاية الأفق المخصص لهذا الهدف في سنة 2020.

وتطرح هذه الوضعية إشكالية جدوى التحديد القبلي للأهداف المرسومة. فضلا على أن الإفراط في إنجاز الوحدات سيخل بتوازن السيناريو الأساسي الذي يتعلق بهدف إنتاج 300 ألف وحدة، مما سيؤثر في المدى القصير والمتوسط على المعايير الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية لهذا السيناريو.

وبناء على ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بضرورة مراجعة تدابير إنتاج السكن بقيمة 250 ألف درهم من خلال إعادة صياغة تصميمه وأهدافه، حتى يتأتى تحقيق الأهداف التي أحدثت من أجلها، وذلك بناء على الحاجيات السكنية في هذا القطاع وكذا بالنظر إلى النفقات الضريبية المترتبة عن الإفراط في الإنتاج.

◀ صعوبة الإدماج المجالي لمشاريع السكن الاجتماعي

يتبين، من خلال مراجعة المواقع الجغرافية لمشاريع السكن الاجتماعي الذي لا تتعدى قيمته 250 ألف درهم على المستوى الوطني، أن 83 % منها متواجدة في المناطق المحيطة بالجماعات³⁸. وتتغير هذه النسبة من جهة إلى أخرى، مسجلة 71 % على صعيد جهة الدار البيضاء-سطات، و 31 % بجهة بني ملال خنيفرة.

ويفسر مسؤولو قطاع السكن هذه الحصيلة، بكون إكراهات التعمير لا تسمح بإمكانية إنجاز هذه الوحدات إلا على مستوى الوعاء العقاري الذي يسمح بتحقيق التوازن المالي لعمليات السكن الاجتماعي، حيث يتم ذلك، أحيانا، عن طريق الاستثناءات لوثائق التعمير.

وتطرح هذه الوضعية إشكالية الترخيص لمكون أساسي للمجال العمراني للمدن خارج مقتضيات وتوجهات وثائق التعمير، حيث أن 40 % من المشاريع أنجزت في إطار المسطرة الاستثنائية، علما أن المشاريع المنجزة في الأراضي التي تشملها وثائق التعمير لا تشكل سوى 62 % على الصعيد الوطني. وفيما يلي، نورد الآثار التي يمكن استجلاؤها نتيجة هذه الاستثناءات الممنوحة:

- ضعف الانسجام العمراني في المدن بسبب كثرة انتشار المشاريع في محيط المدن؛
 - تمركز التجمعات العمرانية في هوامش المدن دون توفير البنيات التحتية الضرورية، مع غياب الربط بشبكة المواصلات العمومية، وكذا البعد عن أماكن العمل؛
 - تنامي مشاريع السكن الاجتماعي بشكل سريع في غياب تصور واضح وتحكم عقلا في تطورها.
- وبصفة عامة، فإن غياب رؤية مشتركة لكل الفاعلين في عملية التخطيط والتدبير العمراني يشكل مظهرا من مظاهر الفشل في تحقيق الانسجام بين الفضاءات الحضرية بشكل يتيح إدماج عمليات السكن الاجتماعي فيها، ويمكن، بالتالي، من تفعيل مقتضيات وتوجهات وثائق التعمير، ومن التخطيط للبنيات التحتية واللوجستية، وذلك قصد إيجاد حلول أنجع لإشكالية السكن الاجتماعي.

وبناء على ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بضرورة وضع دراسة من أجل إعداد وثيقة للتخطيط العمراني تشكل مرجعا لكل عمليات السكن الاجتماعي على مستوى التكتلات العمرانية.

◀ خلق فرص جديدة لتعزيز السكن الاجتماعي عن طريق الأقطاب والمدن الحضرية الجديدة

يلاحظ أن إحداث جيل جديد من مشاريع الأقطاب والمدن الحضرية الجديدة لم يكن مقرونا بوضع إطار قانوني واقتصادي وحكامه جيدة تمكن من النهوض برهانات تنميته، حيث أن غياب التنسيق بين مختلف الشركاء، وكذا عدم التوفر على إطار قانوني مناسب، يجعل هذا النوع الجديد من المشاريع يواجه عدة عوائق واختلالات ترتبط بضعف البنيات والمرافق الأساسية، وكذا الربط بشبكة المواصلات العمومية، والتي من شأنها أن تؤثر سلبا على إمكانية تنميتها مستقبلا.

ويعتبر اختيار المواقع الجغرافية للمدن والأقطاب الحضرية الجديدة عاملا أساسيا في تحديد مهمتها وتطورها مستقبلا. إلا أن هذه الرؤية لا زالت مبهمه، وكمثال على ذلك نذكر حالة المدن الجديدة التي تمت زيارتها كنامسنا وتمنصورت وراس الماء، إذ أن إحداث هاته المدن واختيار موقعها الجغرافي لم تملية التوجهات الاقتصادية والقرب من أماكن العمل في علاقة مع الاستراتيجيات القطاعية ذات الصلة، بل ركزت على الاستجابة للحاجيات الملحة للسكن، وذلك بالاعتماد أساسا على المناطق التي توفر فرص تعبئة الوعاء العقاري³⁹ وتمكن من إنتاجها بتكلفة منخفضة.

وبالنظر إلى الوضعية الحالية، نجد أن بعد هاته الفضاءات العمرانية المحدثة عن أقطاب الأنشطة الاقتصادية يجعل منها فضاءات مخصصة للسكن فقط، سواء تعلق الأمر بالسكن الاجتماعي أو بعمليات إعادة الإيواء.

ولهذا، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بإشراك جميع القطاعات المختصة في عملية إنجاز المرافق الأساسية، وذلك لمواكبة إحداث المدن والأقطاب الحضرية الجديدة بغية ضمان سكن اجتماعي لائق.

◀ تصور منتج للسكن الاجتماعي مبني على نماذج دفاتر تحملات ذات صيغة عامة وثابته

تجدر الإشارة إلى أن قطاع الاستثمار في السكن الاجتماعي يخضع لدفاتر تحملات تحدد الخصائص والمواصفات ومعايير الفعالية التي يجب أن يستجيب لها السكن الاجتماعي، وتبين هذه الدفاتر الحد الأدنى من الشروط المعمارية والهندسية والتقنية الواجب احترامها من طرف المنعشين حتى يتسنى لهم الاستفادة من الإعفاء الضريبي.

³⁸ حسب معطيات الدراسة الصادرة عن الوزارة المكلفة بقطاع السكن، والمتعلقة بتقييم برنامجي السكن الاجتماعي الذي لا تتجاوز قيمته 250 ألف درهم و 140 ألف درهم.

³⁹ يتعلق الأمر بأراضي الدولة المفقوتة في إطار تعبئة العقارات العمومية لفائدة السكن.

غير أنه، من خلال استقرار هاته الدفاتر، يلاحظ أنه يغلب عليها طابع الإيجاز، ولا تسمح بتحديد نوعية المواصفات التقنية بالدقة التي يتعين توفرها في مشاريع السكن الاجتماعي. وهذا ما يجعل المنعشين العقاريين أمام هامش تصرف كبير. ولهذا فرغم تقيدهم بشروط هذه الدفاتر، فإن ذلك لا يكون دائما كافيا لتوفر متطلبات ومعايير الجودة. وفي هذا الباب، تم رصد الملاحظات التالية:

• **عدم الأخذ بعين الاعتبار بعض التدابير العمرانية الإضافية**

تشير دفاتر الشروط الخاصة بأن الرخص الممنوحة في إطار مشاريع السكن الاجتماعي يجب أن تحترم وثائق التعمير، وكذا القوانين والدوريات المعمول بها. غير أنه، وفي ظل غياب ممثل الإدارة المكلفة بقطاع السكن عن اللجان التي تمنح هاته الرخص، والتي لا يعتبر عضوا فيها بحكم القانون، فإنه لا يتم الأخذ بعين الاعتبار ببعض المقتضيات العمرانية الإضافية في ملفات طلبات الرخص. ويتعلق الأمر بالمقتضيات المدرجة في الجدول التالي:

المقتضيات العمرانية الإضافية الواردة ضمن دفتر التحملات الخاص بمشاريع فئة السكن بقيمة 250 ألف درهم

الكثافة العمرانية	230 مسكن لكل 10.000 متر مربع
مواقف السيارات	موقف لكل خمسة مساكن
مكتب السانديك	مكتب لكل مجمع سكني
المساحات الخضراء	غرس شجرة لكل مسكن (3 أمتار كأدنى علو)

• **مواصفات معمارية غير كافية وفي غالب الأحيان غير مطبقة**

تحدد دفاتر الشروط التقنية والمعمارية مساحات السكن الاجتماعي والعناصر المكونة له بالنسبة للسكن ذي القيمة العقارية المخفضة (أي لا تتعدى قيمته 140 ألف درهم)، وكذا للسكن بقيمة 250 ألف درهم.

ووفقا لمقتضيات المادة I-93 من المدونة العامة للضرائب، ينص دفتر التحملات على أن المساحة المغطاة للسكن الاجتماعي تتراوح ما بين 50 و80 متر مربع، وتشتمل، إذا تعلق الأمر بشقة، بالإضافة إلى مساحة أماكن السكني، على قسم الأجزاء المشتركة المخصصة للشقة المعنية المقدر بما لا يقل عن 10 %، وبالتالي، تكون المساحة المغطاة للشقة لا تقل عن 50 متر مربع، مع العلم أن دفتر التحملات يحدد المساحات الدنيا للعناصر المكونة لشقة من فئة السكن بقيمة 250 ألف درهم كما هو موضح في الجدول أسفله.

المساحات الدنيا للعناصر المكونة لفئة السكن بقيمة 250 ألف درهم

العناصر	المساحات الدنيا بالمتر المربع
صالون	12
غرفة 1	9
غرفة 2	7
مطبخ	5
حمام	2
المساحة السكنية	35

وفيما يتعلق بفئة السكن بقيمة 140.000 درهم، فإن المساحة المتوسطة تقدر بحوالي 52 متر مربع، مع الإشارة إلى أنه يوجد ضمن هذه الفئة حوالي 20 % من الوحدات ذات مساحة أقل من 50 متر مربع.

كما ينص دفتر التحملات على تخصيص نهايات لأنابيب المياه الساخنة والباردة على مستوى سطح المبنى لكل شقة، وذلك لتسهيل إيصالها بسخانات المياه التي تشتغل بالطاقة الشمسية. وعلى الرغم من عدم احترام هذا المقتضى في كثير من الأحيان، فإنه لا يتلاءم مع السكن الاجتماعي والفئات المستهدفة بهذا النوع من السكن، نظرا لطبيعة استعمال أسطح المباني وثمان السخانات التي تشتغل بالطاقة الشمسية المرتفع نسبيا بالنسبة لهذه الفئة.

ومن جهة أخرى، تجدر الإشارة إلى أنه، يجب تخصيص مسار للولوجيات في عمارة واحدة على الأقل من بين عشر عمارات، وذلك من أجل تسهيل ولوج ذوي الاحتياجات الخاصة، إلا أن هذا الإجراء رغم أنه غير كاف، فإنه غالبا ما لا يطبق.

• مواصفات تقنية غير دقيقة

لا تحدد دفاتر التحملات بالنسبة لبعض مهني البناء المراجع التقنية المنظمة التي يجب على المنعشين العقاريين الالتزام بها لضمان جودة السكن الاجتماعي، بل تشير بشكل مقتضب للمعايير الجاري بها العمل فيما يتعلق بأشغال البناء من الدرجة الثانية، وذلك دون تحديد الخصائص والمصادر والجودة التي يجب احترامها بالنسبة لكل مادة من مواد البناء التي لها علاقة، على سبيل المثال، بأعمال النجارة والصباغة والحماية من تسربات المياه والترصيص الصحي والكهرباء والإضاءة والتكسيات، إلخ.

وعموماً، فإنه من المفترض أن تشمل قاعدة المعايير جميع الجوانب التقنية، وليس فقط تلك المنصوص عليها في دفتر التحملات كما ورد ذكره سابقاً في المثال أعلاه، بل يجب أن تشمل أيضاً إجراءات العزل الصوتي والحراري للبنىات وسلامتها من الحرائق.

• عدم تصنيف المقاولات الناشطة في الميدان واللجوء المتتالي إلى التعاقد من الباطن

يلجأ المنعشون العقاريون غالباً إلى متخصصين في ميدان الأشغال، وذلك من أجل إنجاز وحدات سكنية اجتماعية ذات جودة مقبولة، غير أن دفاتر التحملات لا تنص على أي شرط متعلق بتصنيف المقاولات الناشطة في هذا الميدان مع الأخذ بعين الاعتبار حجم المشروع السكني وتحدياته، أضف إلى ذلك اللجوء المتكرر والمتتالي إلى التعاقد من الباطن، مما يقلل من هوامش الربح، وبالتالي يؤثر على جودة هذا المنتج الاجتماعي.

وبناء على ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بمراجعة دفاتر التحملات المتعلقة بالسكن الاجتماعي خاصة عبر ما يلي:

- تبني مقارنة واضحة مبنية على تحديد المساحة السكنية الملزمة للأطراف المعنية بالسكن الاجتماعي؛
- تحديد المعايير الملزمة للمنعشين العقاريين من خلال وضع نظام مراقبة الجودة لإنجاز وحدات سكنية تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات القطاع؛
- ضرورة اعتماد تصنيف المقاولات الناشطة في مجال السكن الاجتماعي، سواء خلال إبرام عقود مع المنعشين العقاريين، أو عند اللجوء إلى التعاقد من الباطن، وذلك قصد كسب رهان الجودة.

ثالثاً. نجاعة آليات إنتاج السكن الاجتماعي

تم، بخصوص هذا المحور، تسجيل الملاحظات التالية:

◀ تعبئة كبيرة للعقارات العمومية لصالح السكن مقابل تخصيص نسبة ضئيلة منها للسكن الاجتماعي

بذلت الدولة منذ سنة 2003 مجهودات كبيرة من خلال تعبئة العقارات العمومية لصالح قطاع الإسكان. فحسب البيانات المستقاة من مديرية أملاك الدولة، تم القيام بتعبئة عقارات عمومية بمساحة وصلت إلى 150.790.024,5 م²، أي ما يفوق 15.000 هكتار.

وقد تم تفويت هاته العقارات في إطار اتفاقيات مع مجموعة العمران، أو في إطار لا ممرکز عن طريق تفويطات ودية لصالح منعشين عقاريين عبر اتفاقيات بأسعار تفضيلية من أجل إنجاز مساكن اجتماعية. إلا أن مديرية أملاك الدولة لا تتوفر على بيانات متعلقة بحقيقة التخصيص الفعلي لهذه العقارات، وكذلك مدى احترام هؤلاء المنعشين لالتزاماتهم في استخدام هاته الأراضي.

وعليه، فمجموع الأراضي المتعاقد بشأنها مع مجموعة العمران ومع باقي المنعشين العموميين بلغ ما يعادل 7.664 هكتاراً، تمت تعبئتها في إطار اتفاقيتين، الأولى سنة 2003، والثانية سنة 2009.

ومن خلال المعطيات المتوفرة لدى مجموعة العمران، اتضح أنها استغلت ما يناهز 4.706 هكتار، حتى حدود 30 شتنبر 2015، حيث قامت، بصفتها صاحبة المشروع، وعن طريق إبرام اتفاقيات، ببناء 101.517 وحدة من السكن الاجتماعي، عن طريق إبرام 404 اتفاقية شراكة.

وفي إطار اتفاقيات الشراكة هذه، التزم الشركاء الذين استفادوا، في نفس الوقت، من أسعار تفضيلية ومن شروط مشجعة للموازنة (péréquation)، ببناء 184.061 وحدة سكنية، منها 101.496 وحدة فقط خصصت للسكن الاجتماعي موزعة بين 69.954 وحدة من فئة السكن بقيمة 250 ألف درهم، و31.542 وحدة من فئة السكن ذي القيمة العقارية المخفضة، وهو ما يعني أن 45 % من المساكن المتبقية التي تم الالتزام بإنجازها على الوعاء العقاري العمومي الممنوح للشركاء لا تصنف ضمن المساكن الاجتماعية.

غير أنه لم يتم إنجاز سوى 68.048 وحدة للسكن الاجتماعي، منها 53.828 من صنف السكن بقيمة 250 ألف درهم، و14.220 وحدة من صنف السكن بقيمة 140 ألف درهم، على أراضي عقارية بلغ مجموع مساحتها ما يعادل 823 هكتاراً.

علاوة على ذلك، قامت مجموعة العمران بشكل مباشر، وبصفتها صاحبة المشروع، ببناء 33.469 وحدة سكنية، منها 21.288 وحدة سكنية من فئة السكن ذي القيمة العقارية المخفضة، و12.181 وحدة من فئة السكن بقيمة 250.000 درهم. مستغلة، في ذلك، عقارا عموميا بلغت مساحته 3.883 هكتارا.

وبناء عليه، وبالنظر إلى المساحات المستغلة من الوعاء العقاري العمومي المعبأ (4.706 هكتار)، وإلى عدد وحدات السكن الاجتماعي المنتجة (101.517 وحدة سكنية)، يتبين أنه لكل اثنان وعشرون وحدة سكنية منتجة، قامت الدولة، في المتوسط، بتخصيص هكتار واحد من العقار بأسعار تفضيلية، وأحيانا رمزية، كما هو مبين في الجدول التالي:

العقار العمومي المستغل (بالهكتار)	عدد الوحدات المنتجة	عدد الوحدات المنتجة في الهكتار الواحد
مجموعة العمران	3.883	33.469
المنعشون العقاريون في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص	823	68.048
المجموع / المتوسط	4.706	101.517

إضافة إلى ما سبق، يتبين، من خلال هذا الجدول، أن عدد الوحدات المنتجة في الهكتار الواحد تتراوح ما بين تسع (9) وحدات سكنية و82 وحدة سكنية. وهو ما يجعلنا نطرح السؤال فيما يخص بناء تسع (9) وحدات سكنية فقط في الهكتار الواحد، حيث يستدعي هذا الأمر التساؤل حول طبيعة الوحدات السكنية التي أنجزتها مجموعة العمران في هذا الصدد، بكونها هل تنتمي لمشاريع السكن الاجتماعي أم لا.

← محدودية استغلال الوعاء العقاري المعبأ

لم يستغل الوعاء العقاري المعبأ في إطار الاتفاقيات، بشكل كامل، حيث لا تزال مساحة 3.547 هكتارا غير مستغلة نظرا لأسباب مختلفة، معظمها عبارة عن إشكاليات، يتطلب حلها المزيد من الوقت ومشاركة العديد من المتدخلين. هذا الوعاء العقاري المعبأ والغير مستغل، يتوزع على النحو التالي:

- 634 هكتارا لا زالت في طور الدراسة من أجل فتحها لعمليات البناء؛
- 1.898 هكتارا في طور فتحها للتوسع العمراني، منها 923 هكتارا تقع في المدينة الجديدة الخياطة، والبقية في أقطاب عمرانية جديدة كإسلي، وبوسكورة...؛
- 715 هكتارا غير مغطاة بوثائق التعمير، وتتواجد بالأقطاب الحضرية الجديدة كبقوناندل ودار بوعزة وغيرها؛
- 56 هكتارا مستغلة بشكل غير قانوني من طرف الأغيار؛
- 244 هكتارا تخلت عنها مجموعة العمران بسبب القيود المادية المتعلقة باستغلالها. حيث تشمل 179 هكتارا منبثقة عن اتفاقية سنة 2003، والتي تم التخلي عنها بسبب تفويت 84 هكتارا واقعة في دار بوعزة وعين حرودة إلى شركة إدماج سكن والشركة العامة العقارية، وكذلك بسبب كون 85 هكتارا من هذه الأراضي غير صالحة للاستغلال في هذا المجال لقربها من مطار الدار البيضاء.

وعلى ضوء ما سبق، فإن الوعاء العقاري العمومي غير المستغل يقع أساسا في المدن الجديدة والأقطاب الحضرية الجديدة. مع العلم أن هذه الأخيرة تكافح من أجل تشكيل تجمعات حضرية حقيقية تلبي جميع شروط المعيشة المناسبة. وبالتالي، وحسب ما أكدته مديرية أملاك الدولة، يكون معظم العقار العمومي المعبأ يتواجد في الأقطاب الحضرية الجديدة، وأن مخزون هذه العقارات داخل المدن قد تم استنفاده تقريبا، يتبين أن المكون العقاري قد بلغ محدوديته كوسيلة لتشجيع الاستثمار في مجال السكن الاجتماعي، ولا يمكن للاستراتيجيات المستقبلية الاستناد عليه لتعزيز هذا النوع من السكن.

← اختلافات الشراكات بين القطاعين العام والخاص

تنص اتفاقية الشراكة بين القطاعين العام والخاص⁴⁰ على تفويت شركة العمران لبقعة أو مجموعة من البقع مجهزة بالبنيات التحتية وبشروط تحفيزية⁴¹ للمنشع العقاري، تجعله يستفيد من رهن عقاري من الدرجة الأولى يخول لهولوج إلى السوق المالي والحصول على قروض بنكية. كما تنص هذه الاتفاقية على إبرام اتفاقيات تحدد التزامات الأطراف المتعاقدة، وخاصة تلك المتعلقة بتحديد محتوى برنامج السكن الاجتماعي المزمع إنجازه.

⁴⁰ لا يتعلق الأمر بالشراكات بين القطاعين العام والخاص كما تم تحديدها بمقتضى القانون رقم 86.12، بل بتسمية اعتمدتها مجموعة العمران لتحديد الاتفاقيات المبرمة مع المنعشين العقاريين قصد إنجاز وحدات السكن الاجتماعي.

⁴¹ حسب معطيات مجموعة العمران، يقدر ثمن التفويت ب 639 درهم للمتر المربع.

ولقد تم تبني هاته الصيغة التعاقدية في إطار تثمين المدن الجديدة والمناطق الحضرية الجديدة⁴² وذلك بغية تسريع وثيرة إنجاز المساكن الاجتماعية، إلا أن تدبير هذا النوع من الاتفاقيات يثير مجموعة من الملاحظات والتساؤلات، نذكر أهمها كالتالي:

فعلى المستوى التنظيمي، لا تستند اتفاقيات الشراكة بين القطاعين العام والخاص على أي إطار معياري أو قانوني، بل فقط هناك دوريتان تم اعتمادهما لتأطير هذا النوع من الشراكات، ويتعلق الأمر بالدورية رقم 2748/DP/PPP بتاريخ 21 نونبر 2008، والدورية رقم 378/ PIDS/DP/PPP بتاريخ 12 مارس 2012. ويعتبر غياب هذا الإطار مصدرا لمجموعة من الاختلالات التي تمت إثارتها سابقا على مستوى تقارير المجلس الأعلى للحسابات حول مراقبة تسيير شركات العمران، ويتعلق الأمر، على سبيل الذكر، بما يلي:

- تفويت أراضي بشكل ودي للمنعشين العقاريين، في أغلب عمليات التفويت، دون اللجوء للمنافسة عن طريق طلبات إبداء الاهتمام؛
 - إبرام اتفاقيات الشراكة بأثمنة تفضيلية وتسهيلات في الأداء مقابل التزام المنعشين الخواص بإنجاز العمليات موضوع الشراكة داخل الأجل المحددة. في حين لوحظ تفويت أراضي قبل أداء المنعشين العقاريين لثمن التفويت كاملا، وفي غياب تقييد رهن لفائدة الدولة على هذه الأراضي.
- وبالإضافة إلى ذلك، فبدلا من أن تستند هاته الشراكات على رؤية توفق بين الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية، فإنه يتم اختزالها في تفويض تحقيق الأهداف المسطرة والمتعلقة بإنجاز أورش السكن الاجتماعي، والتي تركز أساسا على الاستفادة من أراض للدولة فوتت بأثمنة تفضيلية.

وفي هذا الصدد، أشار المجلس الأعلى للحسابات في عدد من تقاريره الخاصة المتعلقة بمهمة مراقبة تسيير شركات العمران (خاصة شركات العمران الدار البيضاء وتامسنا ووجدة) إلى أن الأراضي التي تم تفويتها في إطار الشراكة تم استخدامها لأهداف غير تلك المتعلقة بإنجاز المساكن الاجتماعية والمرافق العامة. حيث تجدر الإشارة هنا إلى أن اتفاقيات الشراكة تتضمن تخصيص نسبة 20 % من محتوى البرنامج التعاقدى لإنجاز مساكن اجتماعية من فئة السكن بقيمة 140 ألف درهم لإيواء سكان دور الصفيح. إلا أن المنعشين العقاريين، وكما سبق للمجلس الأعلى للحسابات أن أشار إلى ذلك بمناسبة مهامه السابقة المتعلقة بمراقبة تسيير شركات العمران، لا يحترمون التزاماتهم بشأن إنجاز المساكن الاجتماعية والتجهيزات العامة المتفق على تنفيذها، علاوة على النقائص التي تشوب تلك الاتفاقيات فيما يتعلق بالتأطير القانوني والتقني والتتبع.

وبناء على ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- العمل على وضع مekanizats أخرى تسمح بإنجاز سكن اجتماعي ذو جاذبية من ناحية التكلفة من خلال إدخال عناصر أخرى غير تلك المتعلقة بالوعاء العقاري؛
- العمل على وضع إطار تنظيمي خاص باتفاقيات الشراكة يستند على مرجع معياري وقانوني؛
- المزج بين الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية لاتفاقيات الشراكة من خلال أعمال مقارنة راجح- راجح.

◀ نقائص في التدبير والتتبع ومراقبة عمليات السكن الاجتماعي

مكن تحليل التدابير التنظيمية الرامية إلى قيادة وتأطير عمليات السكن الاجتماعي على المستوى الوطني والمحلي، من النظر في مضمون الدوريات الموجهة إلى المصالح المكلفة بتتبع هذه العمليات على المستوى الجهوي والمحلي، حيث تنص، أساسا، على:

- إحداث لجنة مركزية مهمتها توجيه وتتبع هذه العمليات؛
- إصدار مجموعة من التعليمات إلى الوكالات الحضرية لحثها على تحديد العقارات، والإسراع بتحيين وثائق التعمير، إضافة إلى إنجاز الدراسات القبلية، والسهر على البث في ملفات رخص البناء داخل أجل 21 يوما، وكذا احترام شروط دفاتر التحملات المتعلقة بهذه العمليات.

ونظرا لعدم قيام اللجنة المذكورة بدورها بالشكل المطلوب، لم يتم تنفيذ هذه التدابير إلا بشكل جزئي، ويبقى التأخر المسجل بخصوص الحصول على تراخيص البناء من بين العوائق التي حالت دون إنجاز أمثل لعمليات السكن الاجتماعي.

وعلاوة على ذلك، لا تضم اللجان المكلفة بتراخيص المشاريع ممثلين عن المديريات الجهوية التابعة لقطاع السكني، وبالتالي يصعب على هذه المديريات مطالبة المنعشين العقاريين عند الترخيص، باحترام الشروط التقنية والمعمارية الواردة في دفاتر التحملات المتعلقة بالسكن الاجتماعي.

⁴² تعتبر مدينة تامسنا مثالا حيا، حيث وصلت نسبة الشراكات بين القطاعين العام والخاص من أجل النهوض بهذه المدينة إلى 80 في المائة.

وتجدر الإشارة إلى أن التتبع على المستوى الجهوي والمحلي يبقى من اختصاص هذه المديريات، بحث تعتبر بالأساس مختصة لمطالبة المنعشين العقاريين بكل الوثائق الضرورية قبل الشروع في الأشغال، وكذا عند تسلم المشاريع من أجل الحصول على شواهد المطابقة التي تمنح الحق في الحصول على الإعفاءات الضريبية.

وبحسب بنود الاتفاقيات ذات الصلة، يجب تبليغ هذه المديريات بوثائق تتضمن تقدم أشغال مشاريع السكن الاجتماعي. غير أن المنعشين العقاريين لا يقومون بتقديم هذه الوثائق بشكل دوري. وكنتيجة لذلك، فإن المديريات المذكورة توجد في حالة عجز من الناحية القانونية والعملية عن ضمان تتبع سير تقدم أشغال هذه المشاريع، وكذا وضعية المبيعات من الوحدات السكنية وتسويق مخزونها.

ويضاف إلى ذلك ضعف الموارد اللوجستكية والبشرية، وعجزها عن المتابعة بسبب حجم المشاريع المتفرقة داخل نطاق اختصاصهم الترابي. وفي هذا الإطار، وبحسب مسؤولي بعض هذه المديريات، فإنه لا يتم حتى إشعارهم بوجود مشاريع اجتماعية قيد التنفيذ داخل مجال اختصاصهم الترابي إلا عند طلب شهادة المطابقة من طرف المنعشين العقاريين.

وهكذا، تجدر الإشارة إلى أنه لا يتم استصدار شهادة المطابقة من طرف المديريات المعنية إلا بعد معاينة المصالح التابعة للجماعة للأشغال، والتأكد من مدى مطابقتها للمشاريع المرخصة سلفاً من أجل إصدار رخصة السكن. وتضطلع هذه المديريات عند التسلم المؤقت للأشغال بدور أساسي يتجلى في السهر على احترام المنعشين، خلال مدة سنة، لالتزاماتهم بأعمال الصيانة والإصلاح، إذا اقتضى الأمر، لحالات العيوب والشوائب المحددة في دفاتر التحملات وغيرها.

وبالموازاة مع ذلك، فإن وجود مسطرتين للحصول على التراخيص (رخصة السكن التي تمنحها الجماعة، وشهادة المطابقة التي تمنحها الوزارة المكلفة بقطاع السكن) متداخلتين فيما بينهما، من شأنه أن يدفع إلى التفكير في إمكانية دمج المسطرتين من أجل إشراك جميع الفاعلين المعنيين في الالتزام، خلال مختلف مراحل إنجاز المشاريع، باحترام الأنظمة المتعلقة بالتعمير ومقتضيات دفاتر التحملات.

ومن الناحية العملية، تقوم المديريات المذكورة بأعمال المراقبة بعد نهاية الأشغال، بحيث تصبح مقتصرة على مراقبة بعض الجوانب الظاهرة، كعدد الأشجار الواجب توفرها بالنسبة لعدد المساكن المنجزة، والمنشآت التقنية، والمعدات أو الدعامات فوق أسطح المباني، وربط القنوات بالشبكة، وغيرها.

وفي الواقع، تعد شهادة المطابقة مجرد نتيجة لمختلف وثائق المراقبة التقنية التي خضعت لها المشاريع المعنية، والتي تشهد، بالاعتماد على هذه الوثائق بالأساس، على مطابقة هذه المشاريع للشروط والمقتضيات الواردة في دفاتر التحملات.

بناءً على ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بضرورة وضع مسطرة دقيقة لتتبع ومراقبة وتسليم عمليات السكن الاجتماعي، وذلك من أجل تعزيز الجهود والوسائل المبذولة من طرف مختلف الفاعلين بغية تحقيق رقابة أفضل وضمان نجاعة أكبر لهذه العمليات.

II. جواب وزير إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة

(نص الجواب كما ورد)

في البداية، ينبغي التذكير بأن هذا القطاع قد واجه تحديات اجتماعية كبرى، وفي مقدمتها مشكل السكن حيث أن النمو الديمغرافي السريع الذي عرفته بلادنا وما صاحبه من تزايد في نسبة السكان الحضريين أدّى إلى تحولات جذرية على مستوى الهياكل العقارية وتنظيم المجال في بلادنا، مما أدى بدوره إلى عجز في الطاقة الاستيعابية السكنية لتلبية حاجيات السكان المتزايدة، بصورة اضطر معها غالبية ذوي الدخل المحدود إلى الاستقرار بسكن غير لائق.

هذه العوامل وغيرها جعلت القطاع العقاري يظل موسوماً بحدة الطلب على السكن، الشيء الذي نجم عنه عجز سكني متراكم وضعف التجهيز ببعض الأحياء. ويعزى هذا العجز إلى الاختلال القائم بين العرض والطلب على السكن والإكراهات التي تعيق توفير عرض وافر ومتنوع.

وفي هذا الصدد، تم وضع تصور استراتيجي للنهوض بالقطاع ورفع العراقل التي تواجهه من خلال البرامج الحكومية في مجال الإسكان خاصة تلك المتعلقة بالسكن الاجتماعي في إطار الشراكة مع القطاع الخاص، واستجابة للتوجيهات السامية لجلالة الملك محمد السادس أيده الله.

أما فيما يخص تقييم برامج السكن الاجتماعي وكما أشار إليه تقرير المجلس الأعلى للحسابات، فقد تم تنفيذ دراسة سنة 2004 بعنوان "تقييم البرنامج الوطني 200.000 وحدة سكنية اجتماعية وأحكام المادة 19 من قانون المالية لسنة (1999-2000)"؛ التي استخلصت جميع الجوانب الإيجابية والسلبية لهذا البرنامج السكني، كما سلطت الضوء على توصيات أساسية وضعت أسساً لبرنامج جديد، وتحديدًا للسكن الاجتماعي 250.000 درهم خاصة عبر تخفيض سقف الوحدات السكنية المطلوب إنجازها للاستفادة من الامتيازات الضريبية من 1500 إلى 500 وحدة سكنية اجتماعية، والزيادة في السقف المتعلق بالقيمة العقارية القصوى (200.000 درهم) التي يجب أن تواكب تطور أسعار تكلفة مكونات الوحدات السكنية (العقار، مواد البناء، الحد الأدنى للأجور،...).

بالإضافة إلى ذلك، وعلى النحو الذي جاء في توصيات المجلس الأعلى للحسابات، وتماشياً مع منطق التقييم والتحيين المستمر لبرامجها، فقد قامت هذه الوزارة سنة 2015 بدراسة تقييمية لوضعية السكن الاجتماعي من فئة 250.000 درهم وفئة 140.000 درهم، أبرزت المكاسب التي حققتها الدولة كاستثمار لصالح الاقتصاد الوطني، والتي بلغ حجمها 100.6 مليار درهم وقيمة مضافة بلغت 86.5 مليار درهم، مقابل الإعفاءات الضريبية الممنوحة التي تصل إلى 15.6 مليار درهم.

وإلى جانب ذلك، فقد مكنت هذه البرامج من تحسين ظروف عيش الساكنة، من خلال توفير التجهيزات اللازمة لشروط العيش الكريم في سكن لائق، وكذا المساهمة في تمكين المواطنين من الولوج إلى الملكية.

وفيما يخص الحصيلة، فمنذ إعطاء الانطلاقة لهذين المنتجين حتى الآن، وصل عدد الوحدات المنجزة بالنسبة لبرنامج السكن المنخفض التكلفة (140.000 درهم) إلى 22.865 وحدة من أصل 36.173 وحدة موضوع الاتفاقية أي بنسبة 63 في المائة. أما فيما يتعلق بالسكن الاجتماعي (250.000 درهم)، فقد تم عقد 1114 اتفاقية، لإنجاز 476.979 وحدة من بينها 350.310 وحدة قد تم إنجازها فعلياً. وقد مكنت هذه الدينامية في الإنتاج من المساهمة في تقليص العجز السكني الذي انتقل من 800.000 وحدة سنة 2012 إلى 400.000 وحدة حالياً.

وبخصوص موضوع الفئة المستهدفة، فإن الولوج إلى السكن الاجتماعي من فئة 250.000 درهم، استناداً لأحكام قانون المالية لسنة 2010، مشروط بعدم الملكية. أما فيما يخص المنتج السكني المنخفض التكلفة (140.000 درهم)، فشروط الولوج تتحدد في مستوى الدخل (أقل أو يعادل مرتين الحد الأدنى للأجور)، بالإضافة لعدم الملكية. وبذلك، تبقى مسألة الانزلاق رهينة بسقوط أحد شروط الولوج.

وتماشياً مع توصيات التقرير، تعمل هذه الوزارة على إعادة صياغة الإطار المنظم للبرنامجين، بالشكل الذي يسمح بفصلهما عن بعض من ناحية المساحة والخصائص المعمارية والعمرانية، وذلك بهدف الاستجابة للطلب المستمر والمتزايد على السكن الاجتماعي (40 في المائة من الطلب يخص المنتج الاجتماعي الذي يتراوح ثمنه بين 140.000 درهم و250.000 درهم حسب البحث الوطني حول الطلب في مجال السكن المنجز سنة 2016 من طرف الوزارة)، في إطار برامج متكاملة تأخذ بعين الاعتبار توفير الخدمات الأساسية وكل ظروف العيش الكريم الذي يساعد على ارتقاء الأسر في إطار برامج متكاملة تحقق سياسة القرب.

وبالتأكيد، يمكن بذل المزيد من الجهود لتحقيق تحكم أفضل ونجاعة أكبر بالنسبة لهذين المنتجين من حيث جودة التنفيذ وهي مسألة تم تناولها من خلال وضع وسائل التتبع والمراقبة التالية:

دفتر التحملات: وهي وثيقة تحدد التزامات المنعش العقاري الذي يقبل على إنجاز هذا النوع من السكن وفق شروط ومواصفات محددة، يكون بموجب بنودها ملزماً باحترام (الشروط التقنية التي تخص السكن الاجتماعي، ومقتضيات التعمير والبناء، واعتماد مواد البناء التي تتوفر على معايير الجودة والسلامة) حتى يتسنى له الحصول على شهادة المطابقة.

شهادة المطابقة: وكما تمت الإشارة إلى ذلك في التقرير، تؤيد هذه الوزارة إمكانية إعادة النظر في مسطرة تسليم هذه الشهادة، وذلك بأن تكون متزامنة مع تسليم رخصة السكن، أو تسليم شهادة مطابقة إجمالية ونهائية تعتمد على شواهد مطابقة جزئية مسلمة خلال مراحل إنجاز المشروع، وذلك من أجل تتبع فعلي لمختلف مراحل عملية الإنجاز.

وفيما يتعلق بعملية التتبع، فإن إشراك المصالح المحلية للوزارة يعتبر من الأولويات، وفي هذا الصدد وطبقاً لمقتضيات المادة 9 من الاتفاقية، يتعين على المنعش العقاري أن يمكن القطاع المكلف بالإسكان من تقرير يبين حالة تقدم أشغال البناء، والوحدات المنجزة، والمؤشرات المتعلقة بشروط وأسعار تسويق السكن الاجتماعي، وهو ما من شأنه أن يساعد في إجراء متابعة دقيقة ومفصلة.

ومن أجل تفعيل آلية التتبع، تم تعميم الدورية رقم 682 الصادرة في 2 فبراير 2017 على جميع المصالح المحلية، للتمكن من التواجد في صلب عملية متابعة تنفيذ الأشغال، وذلك عبر:

- العمل على تبني واحترام مقتضيات الدورية التي تصف تقدم أشغال البناء عبر إنجاز تقارير من قبل المقاولين، وذلك وفقاً لبنود الاتفاقية التي تم توقيعها، مع التأكيد على أن هذه التقارير ستشكل شرطاً أساسياً للحصول على شهادة المطابقة؛

- القيام بزيارات دورية ومفاجئة لمواقع البناء، بهدف الوقوف على عملية البناء ومعاينة مدى تقدمها.

وفي السياق ذاته، تجدر الإشارة إلى أن الوكالات الحضرية ملزمة بالسهر على احترام بنود الاتفاقية ودفتر التحملات الخاص بالسكن الاجتماعي اللذان يعتبران من الوثائق المكونة للملف المودع من طرف المنعش العقاري من أجل الحصول على رخصة البناء.

ووفقاً للمعطيات المتوفرة، فإن هذه البرامج تعاني من بعض الاختلالات، خاصة فيما يتعلق بكثافة بعض المشاريع السكنية، التي تعاني نقص في التجهيزات الأساسية، ولهذه الغاية، يجب إعادة النظر في هذه البرامج وإشراك باقي القطاعات المعنية من أجل فتح نقاش عميق يسهم فيه الجميع لبثورة أفكار ومقترحات قادرة على احتواء الإكراهات المطروحة ومعالجة الاختلالات التي تم رصدها.

تتاول التقرير أيضاً مسألة تسويق وبيع المنتج السكني ذو التكلفة المنخفضة، حيث تعرف بعض الوحدات تعثراً في التسويق وذلك بالنظر إلى محدودية دخل الأسر وكذا عدم تجاوبها مع البرامج السكنية المقترحة بحيث تفضل الاستفادة من بقع أرضية.

في هذا الصدد، فإن الوزارة واعية تمام الوعي بضرورة مواكبة الأقطاب الحضرية، التي من شأنها تعزيز الجاذبية لهذه المناطق، في إطار برنامج شمولي، متكامل وتشاركي مع باقي القطاعات المعنية بالتنمية الحضرية وذلك عبر إنشاء المرافق والتجهيزات العمومية، من شبكات الطرق وغيرها.

إن التصور المبدئي للمدن الجديدة، أخذ بعين الاعتبار جميع حاجيات ومتطلبات المدينة (سكن، ترفيه، تجهيزات، أنشطة.....). في هذا السياق، ذكر التقرير بعض الاختلالات التي يجب معالجتها، مع العلم أن انطلاق هذه المدن الجديدة تم في ظل غياب إطار قانوني دقيق ينظم ويؤطر تأسيسها وتبنيها. ووعياً منها بهذه الإشكالية قامت وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة بإعداد مشروع قانون متعلق بالمدن الجديدة، هو الآن بصدد الدراسة في الأمانة العامة للحكومة.

كما تجري حالياً إجراءات جديدة من أجل وضع مخططات إعادة إقلاع خاصة بكل من المدينتين الجديتين "شرفات" و"الحياطة" بإشراك كل الفرقاء المعنيين، في حين تم الانتهاء من تلك المتعلقة بـ "تامسنا" و"تامنصورت".

وفيما يتعلق بالشراكة، فإن الهدف الرئيسي هو المساهمة في تكثيف العرض مع تنويعه، وبالتالي الحد من العجز السكني على الصعيد الوطني. كما تجدر الإشارة كذلك، إلى أن آلية الشراكة بين مجموعة العمران والمنعشين الخواص، تتم من خلال بيع خاضع لشروط والتزامات متبادلة، بما في ذلك العقار العمومي حيث يتم توقيع شراكة تحدد التزامات كل طرف.

وفي الختام، فإن هذه الوزارة تعتبر توصيات المجلس الأعلى للحسابات منطلقاً هاماً، لأجل إعادة النظر في خطط المنتج الاجتماعي ببرنامجه، بغية تحسين ظروف تنزيله وشروط إنجازه.

وفي السياق ذاته، فالقطاع المكلف بالإسكان يعمل على إعادة توجيه أفضل لهذه البرامج من أجل إعطاء نفس جديد لقطاع العقار. وكذلك من خلال إعطاء دفعة جديدة لمنتوج السكن الموجه للطبقة المتوسطة، الشيء الذي سيكون هذه الأخيرة من اقتناء سكن يستجيب لحاجياتها ويتمشى مع قدرتها الشرائية دون اللجوء إلى السكن الاجتماعي. كما يتم تعميق النقاش حول التدابير النوعية الأخرى مع باقي المعنيين من أجل استيعاب الطلب المتزايد على السكن في بعض الجهات (خاصة بالجهات التي لا تشكل مصدر اهتمام المنعشين العقاريين) وتحقيق اندماج اجتماعي في نسيج حضري متوازن ومتكامل.

وأخيرا، إن تنفيذ هذه الخلاصات، وتنزيل هذه التوصيات التوجيهية والخطط التصحيحية المتعلقة بالسكن الاجتماعي، رهين بإشراك كل الفرقاء والشركاء المعنيين والتزام الجميع، كل من موقعه، من أجل النهوض بهذا القطاع الحيوي وبلورة مشاريع سكنية قادرة على احتواء الطلب المتزايد على هذا المنتج وتيسير الولوج لسكن تتوفر فيه شروط العيش الكريم، تفعيلًا لمقتضيات الدستور التي تنص على تمكين المواطن المغربي من حقه في سكن لائق.