

Maroc

À quelle production urbaine la politique du logement contribue-t-elle ?

Les auteurs reviennent sur un article publié dans le dernier numéro de La revue foncière pour poser plus largement la question des relations qui existent entre la politique du logement et le mode de production de la ville.

La dernière livraison de la revue (numéro 15, février 2017) livre un article intéressant sur la politique urbaine et la politique de l'habitat du Maroc : Tarik Harroud : « Maroc - Un urbanisme d'État en quête de terrains publics ». Les questions que pose cet article méritent d'être développées et d'ouvrir un débat auquel nous aimerions contribuer. Il faut donc voir dans le « papier » qui suit, un appel à de nouvelles contributions

Quelques questions sur la production urbaine et la politique marocaine du logement

Pour ouvrir ce débat, formulons d'entrée de jeu, une sorte de principe qui va guider notre argumentation : si le logement social remplit une fonction sociale et nationale essentielle, il est normal que la puissance publique fasse de gros efforts pour la soutenir, en particulier en injectant dans les filières de production son patrimoine foncier. C'est à l'explicitation critique de ce principe que nous voudrions nous attacher au moins brièvement.

1 – Qu'est-ce que le logement « social » ?

Le logement social est une sorte de label valorisant. C'est plus prosaïquement un logement subventionné, en immeuble collectif, de qualité médiocre, en accession à la propriété à bas coût (vendu 15 000 à 25 000 équivalents euros), produit par des promoteurs privés bénéficiaires de dérogations, d'allocations foncières publiques, de

régimes fiscaux avantageux (exonération de TVA, d'IIGR, de taxes locales...), profitant des économies d'échelle qu'autorisent les superficies urbanisées. Il est accessible à des ménages assez modestes solvabilisés par une politique volontariste de crédit aux ménages pour l'accession à la propriété.

Le logement social sert de fer de lance et de justification à la création de nouveaux quartiers, de nouvelles villes et de villes nouvelles dans lesquels les promoteurs privés se sont lancés à corps perdus, avec la bénédiction des pouvoirs publics, dès lors qu'ils peuvent se glorifier d'être de « bons » promoteurs puisque producteurs de logement social. Il faut voir de ce point vue, la construction de ce type de logement comme un label.

Une des fonctions de l'actuelle politique du logement social (et par là, une des fonctions du foncier public comme aliment de la filière) est de développer un secteur de la promotion immobilière très performant, à tel point qu'il est devenu l'un des exportateurs marocains les plus en vue. En contrepoint, il faut remarquer que le secteur d'activité productive (au sens des statisticiens) du bâtiment et des travaux publics (BTP) n'a pas connu de très grands progrès, à la mesure de la promotion foncière.

Cette politique du logement social a pour conséquence urbaine la formation de banlieues fragiles et pour conséquence immobilière, la constitution de copropriétés improbables, à telle point qu'on parle déjà dans les cercles du pouvoir de procéder, à terme, à des opérations de rénovations « comme en France ».

Olivier Toutain
Architecte et urbaniste
Jean-François Tribillon
Juriste et urbaniste

Des sources récentes¹ montrent aujourd'hui toutes les interrogations sur le modèle du logement social qui doit faire face à des invendus, à une saturation des marchés (même à Casablanca pourtant auparavant épargné par la crise), à une baisse des prix, à un affaiblissement des pouvoirs d'achat et de la demande en acquisition. Cependant, à toute chose malheur est bon car la crise a entraîné une chute des prix des appartements et la disparition des arrangements « au noir » auparavant de rigueur.

Des observations récentes² ont permis aussi de constater sur les terrains, l'impact très critiquable, notamment via la dérogation, de ces opérations souvent « hors sol » sur l'avenir des villes et l'intégration des nouvelles extensions urbaines. Il y a ici confusion entre logement et habitat qui se différencient par la capacité du second à s'insérer dans une multiplicité de réseaux matériels (électricité, eau, routes), économiques (transports, travail, commerce) et sociaux (éducation, santé, famille, amis) imbriqués les uns aux autres.

Paradoxalement, le logement social neuf s'intègre moins facilement à la ville que l'habitat produit par les opérations de « débidonvillisation » (en partie grâce aux moyens financiers considérables mobilisés par la puissance publique – équipements collectifs, fonciers publics – et aussi par l'intervention de tiers constructeurs s'associant aux bénéficiaires fonciers de l'opération pour faciliter l'édification des immeubles de relogement). Les opérations d'habitat social ne bénéficient ni des mêmes facilités, ni des mêmes commodités. Elles posent des problèmes (copropriété à faire fonctionner, uniformité sociale à assumer, gestion urbaine spécifique à inventer) que les accédants et les communes ne sont pas préparés à traiter.

2 – Qu'est-ce que le foncier « public » ?

La notion de foncier public est assez floue. Il est formé d'un ensemble de terres que la puissance publique met à la disposition des grands promoteurs privés pour produire du logement social. Ces terres sont principalement :

- du foncier qui est entre les mains de personnes non propriétaires au sens classique



Logements sociaux à Kénitra

© Olivier Toutain

que l'État peut déposséder par le moyen d'actes administratifs (*habous*³, *guich*⁴, collectifs⁵) ;

- du foncier qui est entre les mains de la puissance publique au titre de son domaine privé qui est constitué ici pour l'essentiel d'anciennes propriétés de la colonisation agraire coloniale.

Le foncier public est un stock qui s'épuise (ou qui est difficilement mobilisable à proximité immédiate des agglomérations) :

- en s'écoulant dans les opérations des promoteurs qui le vendent en pleine propriété aux acquéreurs de logements ;
- parce qu'il n'est pas réalimenté en raison de la résistance grandissante des possesseurs à statuts spéciaux (collectivistes, bénéficiaires *guich*, ou usagers à bon compte des biens *habous*) et du fait du refus et/ou des difficultés de la puissance publique, à acquérir de nouveaux biens de droit commun, soit par expropriation (malgré la modernité et la souplesse de la loi sur l'expropriation), soit par préemption (les agences urbaines disposent de ce pouvoir du fait de la loi, laquelle en est restée aux principes faute de texte pour l'organiser) ; on notera au passage que ce système de la préemption est séduisant mais très difficile à faire fonctionner correctement.

Le régime du droit foncier moderne toujours organisé par le *dahir*⁶ du 12 août 1913 et la politique d'immatriculation systématique qui s'en est suivie au Maroc, contrairement à d'autres pays, a porté ses

fruits, notamment dans le « Maroc utile », urbain comme rural. L'exigence d'un titre de propriété immatriculée pour déposer une demande de permis de lotir ou de construire fait de l'immatriculation au livre foncier le régime foncier obligé de droit commun en ville. Lorsque l'extension urbaine touche des zones de petite agriculture ou d'élevage, le travail juridico-foncier consiste à urbaniser ces terrains en les regroupant et en établissant des titres fonciers avant de procéder à leur lotissement. Ce travail de passage de la tenure agraire à la propriété urbaine dite « moderne », puis à la création de terrains à bâtir est pris en main par des lotisseurs professionnels privés qui sont des hommes d'affaires et des notables très efficaces.

Plutôt que de repousser encore plus loin le champ de prospection des terrains publics, ne serait-il pas souhaitable pour les pouvoirs publics d'essayer de renouveler leur stock foncier à proximité des villes mais aussi d'inaugurer de nouvelles voies de production et de financement alternatif de logements bon marché.

Malgré la percée de l'habitat collectif (les logements en immeuble collectif sont passés de 14 % en 2000 à 25 % du parc immobilier de logements en 2012⁷), la maison marocaine (logement habitat mono ou plurifamilial autoconstruit / autoproduit à R+2, R+3) reste toujours largement préférée avec plus des deux tiers des logements existants⁸ même si cette filière devient plus difficile à mettre en œuvre dans les grandes villes. →

1 Fédération nationale des promoteurs immobiliers (FNPI). <http://www.leconomiste.com/article/1007818-immobilier-grosse-operation-de-destockage-en-2017>

2 Étude sur le système de planification urbain au Maroc. Direction de l'Urbanisme.

3 Terres issues de donations religieuses.

4 Terres traditionnellement affectées à l'entretien de forces militaires.

5 Terres communes d'un groupe ethnique.

6 Décret royal.

7 Enquête nationale sur le logement 2012. Ministère de l'Habitat et de la Politique de la Ville. Le dernier recensement de la population et de l'habitat montre aussi que la part des ménages logés dans les maisons marocaines modernes en milieu urbain est passée de 62,5 % en 2004 à 65,9 % en 2014.

8 Logements principaux.

→ L'attrait pour ce type d'habitat doit être aussi rapporté à la demande des ménages : selon une enquête nationale de 2016⁹, près de 15 % des demandeurs souhaitent acquérir un bien de moins de 140 000 Dh, 41 % un bien de 140 000 Dh à 250 000 Dh, et 13 % souhaitant louer. Le grand avantage de la « maison marocaine » est d'offrir une grande diversité de réponses face à ces différents types de demandes (accès d'un lot à construire en pleine propriété, achat d'un étage en copropriété, location d'un étage, voire d'une seule pièce).

Une forme évoluée et récente de ce mode de production est le dispositif de relogement des ménages issus des bidonvilles, en lots d'habitation plurifamiliaux R+3 par l'intermédiaire de tiers investisseurs. Cette expérience basée sur des associations entre des ménages souvent très démunis et des petits promoteurs/investisseurs ainsi que des participations (financière et foncière) de l'État montre qu'il est possible de soutenir d'autres modes de production du logement social (certes, encore une fois, dépendante du foncier public). Elle s'inspire des partenariats publics-privés initiés à Casablanca dans les années 90¹⁰ mais aussi dans d'autres contextes internationaux reposant sur des incitations (droits à construire, dérogations, etc.) données à des investisseurs privés en échange de la prise en charge du financement et de la réalisation de logements sociaux.

Le « foncier ordinaire » et le besoin d'opérateurs dédiés à l'aménagement urbain

Ne serait-il pas souhaitable de réfléchir aussi à la façon dont on peut aménager le foncier à urbaniser, en particulier celui réservé à cette fin dans les documents d'urbanisme ? En dehors des grandes opérations maîtrisées (la plupart du temps situées sur des terrains publics), l'aménagement foncier au Maroc n'opère pas là où le prévoit les plans d'urbanisme...

Il n'existe en effet ni outil, ni dispositif opérationnel permettant de faciliter l'urbanisation et l'équipement d'un ensemble de propriété privées (remembrement, incitations, fiscalité...) dans une zone d'urba-

⁹ Enquête nationale sur la demande en habitat 2016. Ministère de l'Habitat et de la Politique de la Ville.

¹⁰ Consistant en des participations des promoteurs privés à la prise en charge (réalisation et financement) d'un pourcentage de logements sociaux dans leurs opérations immobilières en échange de droits à construire supplémentaires.



Autoconstruction à Ain El Aouda

© Olivier Toutain

nisation nouvelle (ZUN). Sans forcément aller jusqu'à rappeler le foncier ce qui peut s'avérer complexe, les communes ne prennent jamais l'initiative *a minima* d'ouvrir les voies structurantes dans un plan d'aménagement et de les équiper (via des arrêtés d'alignement, du préfinancement, etc.)¹¹

Elles préfèrent faute de moyens, ou par facilité, s'en remettre dans la réalité aux lotisseurs et les laisser ouvrir et réaliser les voies d'une ZUN mais par petits bouts et en ordre dispersé, ou au gré des dérogations en dehors des secteurs prévus à cet effet et c'est là que réside le problème.

Ceci révèle une faiblesse importante du

système marocain qui est celle de « l'absence d'opérateur dédié à l'aménagement urbain et foncier » ordinaire, capable de permettre l'accès à un logement ordinaire, à une grande majorité de ménages, selon des modes de production éprouvés et particulièrement adaptés à leurs moyens et leurs aspirations.

Il s'agit en l'occurrence de bien autre chose que les grandes opérations d'aménagement maîtrisées surgies récemment au Maroc dans les grandes agglomérations mais l'une et l'autre ne sont pas exclusives.

Cette question semble d'autant plus essentielle que la nouvelle loi sur l'organisation territoriale¹² a transféré aux communes des compétences encore plus importantes que par le passé en matière d'urbanisme

¹¹ Voir à ce sujet l'intéressante étude relative à l'opérationnalisation des ZUN de la Direction de l'Urbanisme. 2015.

¹² Loi 113 14 relative aux communes.

Dans le dispositif « tiers associé », deux ménages bidonvillois (appelé binôme) attributaires d'un lot à R+3 mais n'ayant pas les moyens de le construire ont la possibilité de s'associer avec un tiers investisseur¹ avec qui, ils passent un contrat d'association sous seing privé. Les 2 attributaires s'engagent par cet acte à accepter le tiers associé en tant que copropriétaire en échange de la construction de l'immeuble, du paiement d'une contribution de 70 000 Dh² (2 x 35 000 Dh – correspondant à la part des 2 ménages

pour l'achat du lot à l'opérateur public Al Omrane) et de la remise d'un logement (sur 1 étage) à chacune des familles. Le tiers associé récupère en contrepartie les 2 étages restants (en général le RDC et le 1^{er} étage, ainsi que la moitié de la terrasse). Il doit aussi réaliser les travaux selon un descriptif précisé au contrat (gros œuvre, second œuvre, raccordement aux réseaux eau et électricité, assainissement, équipements divers) et des délais de réalisation fixés (le remboursement du loyer aux familles est à la charge du tiers associé en cas de retard). Les deux attributaires sont tenus d'accepter l'inscription du tiers dans le titre foncier de l'immeuble. ■

¹ Les enquêtes ont montré qu'ils pouvaient être des commerçants, des entrepreneurs, des petits promoteurs, des professions libérales, des résidents à l'étranger...

² Environ 6 200 euros.



De nouvelles modalités d'actions et dispositifs pluriacteurs sont pour cela à inventer par le biais des sociétés de développement local (SDL) récemment créées ou de partenariats ou conventions notamment avec l'opérateur public Al Omrane dont une des missions est justement l'aménagement foncier¹⁴.

Trois conclusions à débattre

A. Finalement, n'est-il pas à craindre que le logement social n'ait pas toutes les vertus sociales (du point de vue de la population qu'il cible et qu'il loge...), ni politiques (unité nationale, villes regroupant toutes les classes sociales...) qu'on lui prête ? Des évaluations récentes¹⁵ ont souligné le glissement de la cible des bénéficiaires vers des catégories supérieures ou non éligibles.

B. Si l'épuisement des réserves foncières de la puissance publique peut faire débat (de fait, elle finit presque toujours par en trouver, même si c'est de plus en plus éloigné de là où il faudrait par exemple dans le cas du

PVSB), ne vaudrait-il pas mieux réfléchir à une meilleure utilisation du foncier qu'elle détient ? On doit en tout cas mettre en évidence la nécessité de construire des filières et des procédures d'urbanisme opérationnel afin de donner à faire la ville et l'habitat à des structures d'aménagement qui auraient évidemment à prendre en charge les problèmes fonciers concrets, tels qu'ils se présentent localement.

C. N'est-il pas aussi souhaitable de pousser les pouvoirs publics à inaugurer de nouvelles voies de production de logements bon marché, activant d'autres filières, utilisant d'autres fonciers, lesquelles ne contribueraient pas à fabriquer une troisième ville vulnérable ?

Des pistes d'action et des innovations sont possibles en tirant partie des pratiques et des acquis du Maroc en matière d'habitation multifamiliale économique autoproduite, en faisant évoluer l'offre (type et taille des logements, niveau de finition), les modes de production (recours à des petits promoteurs lotisseurs fonciers et à des entreprises locales de construction) et les possibilités de financement alternatif (recours à l'association, au tiers investisseur, etc.) en fonction des différents contextes. ■

¹⁴ En renouant avec l'esprit des programmes d'action foncière municipaux établis dans les années 90 par l'Agence nationale de lutte contre l'habitat insalubre (ANHI) et des Plans locaux d'habitat et de développement urbain (PLH DU) par le ministère de l'Habitat.

¹⁵ Notamment au niveau de la Direction générale des Impôts.

avec notamment « l'exécution des dispositions des plans d'aménagement » et « l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation »¹³. Cela pose la question des outils et des financements pour y parvenir, mais aussi des acteurs de l'aménagement foncier et du rôle à venir des communes et de leur participation et implication effective vis-à-vis de segments de la demande plus modestes.

¹³ Article 85 de la loi 113 14 relative aux communes.



Système « tiers associé » à Lahraouiyne

© Olivier Toutain