

التقرير الختامي للمناظرة الوطنية في موضوع
"السياسة العقارية للدولة ودورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية"
المنعقدة بالصخيرات يومي 8 و9 دجنبر 2015

تحت الرعاية السامية لصاحب الجلالة محمد السادس نصره الله، نظمت رئاسة الحكومة يومي 8 و9 دجنبر 2015 بالصخيرات مناظرة وطنية في موضوع "السياسة العقارية للدولة ودورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية".

شارك في هذه المناظرة أكثر من 700 مشارك يمثلون مختلف القطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية والفاعلين الخواص والمهنيين، فضلا عن ثلة من الأكاديميين والخبراء المغاربة والأجانب، انكبوا طيلة يومين على تشخيص واقع السياسة العقارية للدولة بمختلف تجلياتها ورصد أبرز الإكراهات والاختلالات التي قد تعيق اضطلاع العقار بدوره الأساسي في التنمية، بهدف اقتراح التدابير التشريعية والتنظيمية والإجرائية الكفيلة بإصلاح فعال لقطاع العقار وتحسين حكامته، في أفق إرساء خارطة طريق لسياسة عقارية شاملة ومندمجة من شأنها الاستجابة لمتطلبات التنمية الشاملة والمستدامة التي تنشدها المملكة في ظل القيادة الرشيدة لصاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله.

ويعد عقد هذه المناظرة تنويفا لمسار تشاوري انطلق منذ أزيد من سنة، أشرفت عليه رئاسة الحكومة، بمشاركة القطاعات المعنية، في تنسيق وثيق مع لجنة تحضيرية تضم ممثلين عن كافة المتدخلين العموميين في مجال تدبير العقار، وبدعم من لجنة علمية مشكلة من ثلة من الخبراء الأكاديميين والجامعيين والممارسين المرموقين. وتم خلاله عقد عدد من الاجتماعات التنسيقية للجان المشرفة على المناظرة، كما تم إعداد جملة من المذكرات التشخيصية والاستشراافية من قبل مختلف القطاعات الوزارية والفاعلين المؤسساتيين والخواص والمهنيين في القطاع.

كما تميز هذا المسلسل التحضيري بعقد لقاء تشاوري يومي 3 و4 دجنبر 2014 مع الفاعلين المؤسساتيين والخواص والمهنيين حول واقع قطاع العقار وتقييمهم لمدى انخراط هذا القطاع في مواكبة السياسات العمومية وإسهامه في تحقيق أهداف التنمية، وكذا الوقوف على تطلعاتهم ومقترحاتهم بشأن متطلبات إصلاح هذا القطاع وتطويره وتحسين حكامته.

وقد مكنت مختلف المحطات التشاورية لهذه المناظرة من القيام بتشخيص موضوعي للإكراهات والإشكاليات العملية المرتبطة بقطاع العقار، وهو التشخيص الذي شكل مرجعية أساسية لصياغة التقرير التركيبي حول واقع قطاع العقار، وكذا الورقة التأسيسية للذين شكلا أرضية عامة ومدخلا هاما للمناقشات التي أثنت أشغال هذه المناظرة.

وبعد افتتاح المناظرة بآيات بينات من الذكر الحكيم، تميزت الجلسة الافتتاحية بتلاوة الرسالة الملكية السامية التي وجهها صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله إلى المشاركين في أشغال المناظرة.

وقد أكدت الرسالة الملكية السامية على المكانة الأساسية والأهمية التي يتبوؤها قطاع العقار في مواكبة دينامية التنمية الشاملة التي تشهدها بلادنا، الأمر الذي يجعل من المناظرة فرصة سانحة للفاعلين في هذا المجال للقيام بتشخيص جماعي لواقع هذا القطاع الحيوي والوقوف على أبرز الإكراهات التي تعيق العقار عن القيام بوظائفه، ومن ثم اقتراح التوجهات الكبرى لسياسة عقارية وطنية متكاملة وناجعة، داعياً جلالته إلى استلهم فضائل الحوار والتفكير الجماعي واعتماد المقاربة التشاركية التي كرسها جلالته في معالجة القضايا الكبرى للأمة.

كما اعتبرت الرسالة الملكية السامية أن العقار عامل إنتاج استراتيجي ورافعة أساسية للتنمية المستدامة بمختلف أبعادها، بحيث يعتبر العقار الوعاء الرئيسي لتحفيز الاستثمار المنتج المدر للدخل والموفر لفرص الشغل ولانطلاق المشاريع الاستثمارية في مختلف المجالات الصناعية والفلاحية والسياحية والخدماتية وغيرها، وبالإضافة إلى ذلك، فالعقار محرك ضروري للاقتصاد الوطني لأنه يوفر الأرضية الأساسية لإقامة مختلف البنيات التحتية والتجهيزات العمومية. كما تبنى عليه سياسة الدولة في مجال التعمير والتخطيط العمراني. وهو الآلية الأساسية لضمان حق المواطنين في السكن.

ومن جهة أخرى، أكدت الرسالة الملكية السامية أن الطابع الأفقي لقطاع العقار يجعل الإكراهات والرهانات التي تواجهه أمراً مشتركاً بين مختلف الفاعلين والمهتمين به، تقتضي معالجتها اعتماد منظور شامل، يستحضر كافة الأبعاد القانونية والمؤسسية والتنظيمية والاجرائية .

وقد أجمع المشاركون على أن الرسالة الملكية السامية هي خارطة طريق لإصلاح شامل لقطاع العقار في إطار سياسة واضحة المعالم تأخذ بعين الاعتبار مختلف الأبعاد. وتتمثل مضامين هذه الخارطة فيما يلي:

- اعتماد منظور شامل يستحضر كافة الأبعاد القانونية والمؤسسية والتنظيمية والاجرائية، ويراعي خصوصيات هذا القطاع وطبيعته بنيته المركبة والمتشابكة؛
- مراجعة وتحديث الترسانة القانونية المؤطرة للعقار بشقيه العمومي والخاص، بما يضمن حماية الرصيد العقاري واثمينه، والرفع من فعالية تنظيمه، وتبسيط مساطر تدييره، لتمكينه من القيام بدوره في تعزيز الاقتصادية والاجتماعية لبلادنا؛
- اعتماد الآليات الملائمة لعقلنة تدخلات مختلف الفاعلين المعنيين بتدبير قطاع العقار، داخل الإطار القانوني والمؤسسي الحالي، وذلك ضماناً للنجاح والفاعلية المنشودة على المستويين الوطني والترابي، سواء فيما يخص تخطيط السياسة العقارية للدولة أو تتبع تنفيذها وتقييم أثرها؛
- مضاعفة الجهود من أجل الرفع من وتيرة التحفيز العقاري في أفق تعميمه على كافة التراب الوطني؛
- استثمار التكنولوجيا الرقمية التي يشهدها عالم اليوم في مجال ضبط البنية العقارية وتأمين استقرارها وتداولها؛

- الرفع من مستوى التكوين الأساسي والمستمر للموارد البشرية المشرفة على تدبير العقار، ولا سيما عبر دعم التخصص في هذا المجال، والانفتاح على المستجدات التي يعرفها على المستويين الوطني والدولي؛
- إصلاح نظام الأراضي الجماعية، واستثمار وترصيد نتائج الحوار الوطني بشأنها ومخرجاته الأساسية لتأهيل أراضي الجماعات السلالية لتساهم بنصيبها في النهوض بالتنمية وجعلها آلية لإدماج ذوي الحقوق في هذه الدينامية الوطنية، وذلك في إطار مبادئ الحق والانصاف والعدالة الاجتماعية؛
- تضافر الجهود من أجل إنجاز عملية تمليك الأراضي الجماعية الواقعة داخل دوائر الري لفائدة ذوي الحقوق مع مجانية هذا التمليك؛
- تسريع وتيرة تصفية الوضعية القانونية للأراضي الجماعية بهدف توفير مناخ ملائم لدمج أمثل لهذه الأراضي في مسلسل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد؛
- إعادة النظر في الإطار القانوني والمؤسسي المنظم للأراضي الجماعية وتبسيط المساطر لتدبير أنجع لهذا الرصيد العقاري،
- التهيئة الجيدة للفضاء العمراني والحد من التفاوتات المجالية، وتكريس العدالة الاجتماعية من خلال وثائق التعمير، بدل أن تكون هذه الوثائق وسيلة للمضاربة التي تتناقى مع مصالح المواطنين؛
- إرساء العدالة العقارية في توزيع الأعباء والارتفاقات المقررة للمصلحة العامة بين ملاك الأراضي وضمان توزيع عادل لفائض القيمة الناجم عن وثائق التعمير؛
- تسريع إقرار مدونة جديدة للتعمير بهدف خلق المرونة اللازمة لإعداد وتنفيذ وثائق التعمير مع العمل على جعلها أداة ناجعة لتعبئة العقارات ومحاربة المضاربة العقارية ؛
- ضرورة تسهيل ولوج المواطنين للسكن الكريم عن طريق:
 - إرساء آليات عملية وإجرائية لضبط السوق العقارية قصد تفادي المضاربة وانعكاساتها على الأثمان؛
 - إيجاد حلول مبتكرة لتمويل العقار الموجه للسكن؛
 - اعتماد الشفافية في مساطر تعبئة العقار الموجه للسكن.
- مواصلة إصلاح الأنظمة العقارية المرتبطة بالاستثمار الفلاحي بشكل يجعل العقار دعامة أساسية لتطوير الفلاحة ورافعة للتنمية القروية التي تحظى بالأولوية ضمن اهتمامات جلالته؛
- تركيز الجهود على تيسير ولوج المستثمرين إلى العقار من خلال تبسيط مساطر انتقاله وتداوله
- العمل على تامين العقار العمومي وضمان الولوج إليه وفق قواعد الشفافية وتكافؤ الفرص؛
- اقرار نظام جبائي عقاري عادل وفعال ومحفز للإستثمار من أجل الموازنة بين حقوق الملاكين والدولة بهدف إسهم فاعل للعقار في الدينامية الاقتصادية؛
- اعتماد استراتيجية وطنية شمولية وواضحة المعالم تروم تامين العقار وإدماجه في التنمية، وتزليلها في شكل مخططات عمل تتضمن كافة الجوانب المتعلقة بتصوير وتنفيذ هذه السياسة مع ما يرتبط بذلك من تدابير تشريعية وتنظيمية وإجرائية وغيرها، في تكامل بين الدولة والجماعات الترابية، باعتبارها فاعلا أساسيا في التنمية؛

- مواكبة السياسة العقارية للدولة بالتقييم المستمر للاختيارات المتبعة من طرف الدولة في مجال تدبير العقار بهدف قياس أثرها على مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وغيرها، بهدف العمل على تقويم اختلالاتها وتحسين نجاعتها وفعاليتها.

وفيما يخص أشغال المناظرة، فقد انتظمت في جلسة عامة، وتسع ورشات موضوعاتية:

- محور الجلسة العامة: أية سياسة عقارية للدولة؟
- الورشة الأولى: البنية العقارية بين إكراهات الواقع ومتطلبات الإصلاح؛
- الورشة الثانية: الأمن العقاري؛
- الورشة الثالثة: دور العقار في تحقيق العدالة الاجتماعية والمجالية؛
- الورشة الرابعة: حكامه العقار العمومي؛
- الورشة الخامسة: موقع العقار في مجال التعمير والتخطيط العمراني؛
- الورشة السادسة: العقار والسكن؛
- الورشة السابعة: دور العقار في دعم الاستثمار؛
- الورشة الثامنة: دور العقار في التنمية الفلاحية والقروية؛
- الورشة التاسعة: الجوانب المالية لتدبير العقار: النظام الجبائي، والتمويل العقاري.

وانطلاقا من الرسالة الملكية السامية وما تضمنته من توجيهات سديدة، ومن خلال النقاش حول محاور الجلسة العامة والورشات الموضوعاتية، خلص المتناظرون إلى جملة من التوصيات التي تروم في مجملها اقتراح مداخل عملية لإصلاح قطاع العقار وتحسين السياسة العقارية للدولة بما يعزز الدور الحيوي لهذا القطاع باعتباره رافعة أساسية للتنمية الاقتصادية الشاملة والمستدامة.

وتشكل التوصيات الواردة بعده تركيبيا لأبرز ما تمخض عن أشغال هذه المناظرة، على أن تتم صياغة تقرير تفصيلي لأشغالها:

1. على مستوى الترسنة القانونية المؤطرة للعقار:

مراجعة وتحديث الترسنة القانونية المؤطرة للعقار، بشقيه العمومي والخاص، من أجل ملائمة التشريعات العقارية مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي عرفها المغرب، وضمان إدماج فاعل للعقار في دينامية التنمية، ولا سيما من خلال:

- إعداد مدونة للملك الخاص للدولة؛
- تحديث الترسنة القانونية للملك العام للدولة (ظهير فاتح يوليوز 1914 المتعلق بالملك العام، وظهير 30 نونبر 1918 المتعلق بالاحتلال المؤقت)؛

- مراجعة ظهير 10 أكتوبر 1917 المتعلق بالمحافظة على الغابات واستغلالها؛
- وضع نظام قانوني موحد لأملاك الجماعات الترابية؛
- مراجعة القانون رقم 7-81 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة وبالاحتلال المؤقت في اتجاه تبسيط مسطرتها، وبما يكفل التعويض العادل داخل آجال معقولة؛
- تعديل القانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات.

2. على مستوى تعزيز الأمن العقاري:

- تعزيز الامن العقاري من أجل تحصين الملكية العقارية والرفع من قيمتها الاقتصادية والائتمانية، من خلال العمل على:
- إحداث أقسام عقارية متخصصة داخل محاكم المملكة، من أجل تسريع البت في القضايا العقارية؛
 - حث القطاعات المتدخلة في العقار على إرساء وتطوير نظام معلوماتي جغرافي؛
 - إجراء التحديد الإداري للأراضي الجماعية من أجل ضبط مساحتها بشكل دقيق وتسريع وتيرة تصفية وضعيتها القانونية.

3. على مستوى تحسين تدير قطاع العقار:

- اعتماد خطة عمل لتسريع وتيرة تعميم نظام التحفيظ العقاري، ووضع الآليات الإجرائية الكفيلة بتتبع تنفيذها؛
- دعم التخصص في المجال العقاري لتأمين التكوين الأساسي والمستمر للموارد البشرية العاملة في قطاع العقار.

4. على مستوى تحسين حكامه العقار العمومي:

- إرساء قاعدة بيانات متطورة وقادرة على استيعاب وضبط جميع المعلومات المتعلقة بالعقار العمومي من أجل تحسين معرفة مدبري الملك العمومي بمكونات الملك العمومي، سواء من حيث مساحتها وموقعها الجغرافي أو من حيث طبيعتها، وإعطاء الإحصائيات المطلوبة في الوقت المناسب لتمكين السلطات العمومية من اتخاذ القرارات المناسبة؛
- مراجعة الإطار التنظيمي المتعلق بعمل اللجان الإدارية للتقييم، في اتجاه إعادة النظر في تركيبة ومهام وآليات اشتغال هذه اللجان، وتبسيط المساطر المعتمدة في هذا التقييم؛
- إعداد دليل مرجعي لتعبئة وتثمين العقار العمومي، يتضمن على الخصوص:
 - تنميط المعايير التي يتعين توفرها في برمجة المرافق والتجهيزات العمومية؛
 - معايير تخصيص أملاك الدولة لفائدة الإدارات العمومية؛
 - مساطر ومعايير تفويت وكراء العقارات العمومية وفق قواعد الشفافية وتكافؤ الفرص؛

- آليات المراقبة القبلية والبعديّة لعمليات التفويت والكرء، ومدى احترام شروط وتحملات إنجاز المشاريع المرتبطة بها.

5. على مستوى دور العقار في مجال التعمير والتخطيط العمراني:

تعزيز موقع العقار في مجال التعمير والتخطيط العمراني، ولا سيما من خلال:

- إرساء تخطيط حضري فعال منبثق من وثائق مدروسة بما يحقق العدالة الاجتماعية والمجالية من جهة، دون إغفال مقومات التنمية المستدامة من جهة أخرى؛
- اعتماد صيغة التعمير التشاركي في إعداد وتنفيذ وثائق التعمير؛
- تفعيل الدراسات العقارية ضمن عملية وضع وثائق التعمير بما يضمن الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات الأوعية العقارية في إنجاز هذه الوثائق، لتيسير تطبيق وتنزيل مقتضياتها وتعبئة العقارات المتواجدة بها؛
- تفعيل المقتضيات المتعلقة المساهمة العقارية المجانية للملاك الخواص في إنجاز التجهيزات العمومية الواردة في وثائق التعمير؛
- إرساء آليات جديدة تمكن من تعبئة الأراضي اللازمة لإحداث مشاريع التهيئة الحضرية ومناطق الأهمية الاستراتيجية (إعلان المنفعة العامة، التشاور، التفاوض)؛
- ضمان العدالة العقارية في توزيع الأعباء والارتفاقات المقررة للمصلحة العامة بين ملاك الأراضي وضمان توزيع عادل لفائض القيمة الناجم عن وثائق التعمير؛
- إرساء آليات تكوين رصيد عقاري احتياطي يمكن من مواجهة متطلبات التوسع العمراني في المستقبل؛
- إرساء الآليات اللازمة للتحكم في السوق العقارية من أجل توجيه إنتاج المجال الحضري وفقا للاختيارات التي تقوم عليها وثائق التعمير؛
- تقنين مسطرة الاستثناء في مجال التعمير من خلال إقرار مساهمة الملاك المستفيدين من هذه المسطرة في تكاليف التعمير لفائدة الدولة بنسبة 30% أو 20%؛
- إحداث صندوق وطني لاستخلاص القيمة المضافة العقارية الناتجة عن التعمير، تخصص موارده لتجديد الاحتياطات العقارية للدولة وفتح مناطق جديدة للتعمير.

6. على مستوى تحسين سياسة الدولة في مجال السكن:

العمل على تيسير ولوج المواطنين للسكن اللائق وتنويع العرض السكني الملائم لمختلف الشرائح الاجتماعية، لا سيما من خلال:

- تفعيل مبدأ الالتقائية على مستوى التدبير العقاري في مجال السكن، ووضع مقاربة تشاركية لتنسيق الجهود وفق مخططات استراتيجية وطنية شمولية عوض المقاربات القطاعية؛

- تحيين وتفعيل النصوص الخاصة بنقابات الملاك الحضريين؛
- تشجيع التوسع العمودي في المدن الكبرى من أجل ترشيد استعمال الوعاء العقاري؛
- تسوية وضعية التجزئات العشوائية التي خضعت لإعادة الهيكلة، لتمكين الملاكين فيها من تحفيظ مساكنهم أو بقعهم الأرضية؛
- دعم برامج السكن في العالم القروي.

7. على مستوى دور العقار في مجال التنمية الفلاحية والقروية:

- متابعة مشاريع ضم الأراضي الفلاحية وإحداث مناطق جديدة للضم، وإصلاح القوانين المتعلقة بهذه العملية بهدف تجاوز الصعوبات المسجلة في تطبيقها مراجعة الظهير الشريف الصادر بتاريخ 30 يونيو 1962 كما تم تميمه وتغييره المتعلق بضم الأراضي الفلاحية؛
- تعزيز آلية التجميع الفلاحي كآلية للحد من تجزيء البنيات العقارية؛
- مضاعفة الجهود الرامية إلى تعميم نظام التحفيظ العقاري، عبر تكثيف عمليات التحفيظ الجماعي للأراضي الفلاحية، وتحسيس الفلاحين بأهمية التحفيظ؛
- تطوير تدبير أراضي الدولة في مجال الاستثمار الفلاحي عبر الشراكة مع الخواص؛
- الحد من ظاهرة الزحف العمراني على حساب الأراضي الفلاحية، من خلال ضبط أي تداخل بين وثائق التعمير والأراضي الفلاحية، وضبط مسطرة الاستثناءات الممنوحة في مجال التعمير.

8. على مستوى تحسين دور العقار في مجال دعم الاستثمار

- تيسير ولوج المستثمرين إلى العقار وتبسيط مساطر انتقاله وتداوله، مع العمل على تثمين العقار العمومي وضمان الولوج إليه وفق قواعد الشفافية وتكافؤ الفرص؛
- تيسير تعبئة العقار العمومي لإنجاز المشاريع الاستثمارية بشتى أصنافها الصناعية والسياحية وغيرها، وفق رؤية استراتيجية وطنية بتنسيق بين الفاعلين العموميين،
- تطوير آليات عملية لضمان تكوين احتياطي عقاري مخصص للمشاريع الاستثمارية عن طريق شركات فعالة مع الفاعلين العموميين أو الملاك الخواص؛
- تبني أوسع لمشاريع الحظائر الصناعية المخصصة للكراء، مع وضع ميكانيزمات مواكبة من أجل ضمان جاذبية هذه المشاريع.

9. على مستوى تحسين النظام الجبائي العقاري:

- تعميم مرجعية أثمان المعاملات العقارية الذي تم الشروع في تطبيقه من طرف المديرية العامة للضرائب على مستوى مدينة الدار البيضاء؛
- تضريب العقارات المجمدة قصد إدماجها في الدورة الاقتصادية.

10. على مستوى تحسين فعالية آليات التمويل العقاري:

▪ إعادة النظر في أنظمة التمويل العقاري المختلفة بما يمكن من تحسين دوره في النهوض بقطاع العقار والإسهام في إدماجه في الدورة الاقتصادية، وكذا مواكبة مجهود الدولة الرامي إلى تمكين المواطنين من الولوج إلى السكن؛

▪ التسريع بإصدار مشروع القانون المتعلق بالسندات المؤتمنة، والذي من شأنه خلق دينامية جديدة في السوق العقارية.

وحرصا على ضمان تنزيل التوصيات المنبثقة عن المناظرة الوطنية حول السياسة العقارية للدولة ودورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، أجمع المتناظرون على ضرورة تتبع تنفيذ هذه التوصيات، مع الحرص على انتظام عقد هذه المناظرة، وجعلها مناسبة متجددة للقيام بالتقييم الموضوعي والمستمر لسياسة الدولة في مجال العقار.