

المملكة المغربية

□□□□□□□□ □

[



رئيس الحكومة

□□□□□□□□ □

□□□□□□

الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة

مجلس النواب - (المادة 100 من الدستور)

جواب السيد سعد الدين العثماني

رئيس الحكومة

السؤال المحوري

السياسة العقارية

للدولة ودورها في التنمية

الاقتصادية والاجتماعية

الثلاثاء

25 يوليوز 2017

www.cg.gov.ma

بسم الله الرحمن الرحيم، الحمد لله والصلاة والسلام على رسول الله  
وعلى آله وصحبه ومن والاه

## السيد رئيس مجلس النواب المحترم، السيدات والسادة النواب المحترمون،

أود أن أشكركم على طرح موضوع السياسة العقارية للدولة ودورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهو موضوع يكتسي أهمية وراهنية كبيرتين، بالنظر للأوراش التنموية الكبرى التي انخرطت فيها بلادنا خلال العقدین الأخيرین علی الخصوص، والدور الموكول للسياسة العامة في مجال العقار، التي يرجى منها جعل هذا الأخير من المحركات الرئيسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والحضرية عن طريق تشجيع الاستثمار المنتج وتوفير سكن متنوع يستجيب لحاجيات مختلف الفئات الاجتماعية، وهذا يقتضي تحرير العقار وتسهيل الولوج إليه بشروط ومساطر ميسرة وشفافة والتخفيف من الريع والمضاربة. غير أن العديد من الإكراهات تثقل العقار العمومي وتحول دون تسخيرها بالطريقة المثلى لخدمة الأهداف المرجوة، وهو ما يستوجب اعتماد سياسة عقارية حقيقية للدولة، تتسم بالشمولية والاندماج والفعالية، وهو ما تعكف عليه الحكومة حالياً، بمعونة شركاء ذوي خبرة معروفة في الموضوع.

وقبل التطرق إلى ما تقوم به الحكومة من أجل إرساء سياسة عقارية وطنية، لابد من الوقوف على أهم الإشكاليات التي تحول دون اضطلاع العقار بدوره كاملاً كرافعة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

أولاً. أهم الإشكاليات التي تحول دون اضطلاع العقار بدوره كرافعة للتنمية

## السيد الرئيس،

يعرف المغرب بنية عقارية مركبة ومعقدة ناتجة عن تداخل مجموعة من العوامل التاريخية والاجتماعية والاقتصادية وغيرها. وقد نتج عن هذه الوضعية تنوع في الأنظمة القانونية المؤطرة للعقار، مما أفرز بدوره جملة من الإكراهات والاختلالات والقيود التي تعيق تصفية الوضعية القانونية والمادية للعقار وتنظيم تداوله واستعماله.

ويمكن الوقوف بالخصوص على الإشكاليات التالية :

1. ترسانة قانونية في حاجة إلى التحيين والتحديث والملاءمة

لعل أول ملاحظة يمكن تسجيلها تتمثل في قدم الترسنة القانونية المنظمة للعقار بمختلف أنظمتها، حيث إن جملة من التشريعات العقارية تعود إلى بداية القرن الماضي إبان نظام الحماية.

ومن جهة أخرى، فقد نتج عن تنوع البنية العقارية بالمغرب تعدد النصوص القانونية المنظمة للعقار باختلاف أصنافه، مما نجم عنه تشتت القواعد المطبقة على الملكية العقارية وتداخلها، مع ما يتبع ذلك من أوضاع قانونية متشابكة ومعقدة.

ولقد تم بذل مجهود كبير خلال العقد الأخير من أجل سن النصوص القانونية التي تروم التخفيف من حدة المشاكل التي يعرفها هذا القطاع الحيوي، غير أن الترسانة القانونية المنظمة للعقار لا تزال تسجل بعض الاختلالات التي يمكن إجمالها فيما يلي:

- غياب منظور شمولي ومتكامل لتحيين وتحديث المنظومة القانونية المؤطرة بما يساير التطورات الاقتصادية والاجتماعية الراهنة والأدوار المتجددة للعقار في التنمية؛
- عدم ملاءمة مختلف النصوص القانونية المنظمة للعقار مع باقي القوانين المتعلقة باستعماله، ولاسيما في مجال التعمير والتهيئة المجالية؛
- افتقار السياسة التشريعية للتنسيق والالتقائية المطلوبين، حيث تتم صياغة النصوص التشريعية والتنظيمية وفق مقاربة منفردة لكل قطاع على حدة، مما يؤدي إلى تداخل النصوص في بعض الحالات؛
- عدم توفر الكثير من النصوص التشريعية للمراسيم التطبيقية والآليات التنظيمية اللازمة لتنفيذها، بما ينسجم مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية.

## 2. ازدواجية النظام العقاري المغربي

على الرغم من سعي مدونة الحقوق العينية إلى تجاوز مشكل ازدواجية القواعد الموضوعية المطبقة على الملكية العقارية والحقوق العينية المتفرعة عنها، فإن النظام العقاري المغربي لا يزال يتسم بالازدواجية، إذ يتعايش نظام العقارات المحفظة الخاضع لأحكام الشهر العيني، مع نظام العقارات غير المحفظة الذي يخرج عن نطاق تطبيق هذه الأحكام.

وتعترض نظام العقارات غير المحفظة، والتي تشكل غالبية النسيج العقاري المغرب، جملة من الصعوبات والإكراهات التي تحول دون تعبئتها وتنظيم تداولها واستعمالها، الأمر الذي يجعل جزءا كبيرا من الوعاء العقاري خارج الدورة الاقتصادية، ومنها على الخصوص:

- هشاشة الوضعية القانونية والمادية للعقارات غير المحفظة، فالعقود العدلية التي يعتمد عليها لإثبات حق الملكية لا تتوفر في أغلب الأحيان على المعلومات المدققة للعقار، لا من الناحية القانونية ولا من الناحية الطبوغرافية من حيث المساحة والحدود والمشتملات؛
- عدم استقرار الوضعية القانونية لهذه العقارات، وكذا التصرفات القانونية التي تقع عليها، وهو ما يجعلها مفتوحة للنزاعات بشكل مكثف، ويعرض حقوق أصحابها أحيانا للضياع؛

- عدم إشهار الحقوق العينية الواردة على هذه العقارات، الأمر الذي يصعب معه، في كثير من الأحيان، تتبع الوضعية القانونية لهذه العقارات، ومعرفة ملاكها الحقيقيين وأصحاب الحقوق العينية عليها؛

- تعقد مسطرة الخروج من الشياخ؛
- غياب جهة محددة لتقييد التحملات العقارية الواردة على العقارات غير المحفظة؛
- ضعف سندات إثبات ملكية هذه العقارات وباقي الحقوق العينية الواردة عليها، وتعدد المنازعات المتعلقة بها، وكذا طول الفترة الزمنية للبت فيها؛

- عدم صلاحية سندات ملكية هذه العقارات كضمانة رهنية لتمكين أصحابها من إمكانية الولوج إلى إمكانية التمويل البنكي، مما يجعلها لا تتوفر على الصفة الائتمانية.  
إن واقعا من هذا القبيل يجعل جزءا كبيرا من الوعاء العقاري خارج الدورة الاقتصادية، مما يستدعي التفكير في تأهيل نظام العقار غير المحفظ وتسخيره لخدمة التنمية، في انتظار إدماجه في نظام السجل العيني مع ما يوفره هذا النظام من امتيازات.

### 3. إشكاليات على مستوى نظام التحفيظ العقاري:

إذا كانت إيجابيات نظام التحفيظ العقاري لا يجادل فيها أحد، من حيث تأمين الملكية العقارية وتيسير تداولها واستقرار المعاملات الواردة عليها، فإن هذا النظام لا يزال يعاني من بعض الإكراهات التي تحد من تعميمه، حيث لا تتعدى نسبة العقارات المحفوظة لحد الآن 20 % من مجموع الوعاء العقاري الوطني، مع الإشارة إلى أن هذه النسبة تفوق في بعض الدوائر الحضرية 90 %.

ومن أهم الإكراهات التي تعيق تعميم نظام التحفيظ العقاري:

- الطابع الاختياري للتحفيظ وجهل الملاك بمزايا التحفيظ؛
- ارتفاع كلفة التحفيظ بالنظر للقدرة الشرائية للمواطنين؛
- كثرة التعرضات وبطء مسطرة البت فيها من طرف القضاء؛
- عدم تحيين الرسوم العقارية التي تؤدي إلى عدم مطابقة الرسوم العقارية للواقع المادي للعقار من حيث أصحاب الحقوق العينية الواردة عليه وتواريخ نشوئها، وكذا التغييرات اللاحقة على وضعيته المادية ومشمولاته.

### 4. تعدد وتنوع الهياكل العقارية

يتميز النظام العقاري المغربي بتنوع هياكله، فالى جانب الملكية الخاصة التي تشكل حوالي 75 % من الوعاء العقاري الوطني، نجد أملاك الدولة العامة والملك الخاص للدولة، والملك الغابوي، وأملاك الجماعات الترابية، والأراضي السلالية، وأراضي الجيش، والأملاك الوقفية. ومع أن هذا التعدد لا يمثل إشكالا في حد ذاته، إلا أن طريقة تدبيره تنطوي على مجموعة من الإكراهات التي تؤثر على تأمين الوضعية القانونية لهذه الأنظمة العقارية المتعددة، وتعبئتها وإدماجها في التنمية. ويمكن التمييز في هذا الإتجاه ما بين ملك الدولة العام والملك الخاص للدولة والملك الغابوي والأملاك الخاصة للجماعات الترابية وأراضي الجموع وأراضي الجيش وأراضي الأوقاف.

### 5. تعدد الفاعلين المؤسساتيين في تدبير العقار: إشكالية التنسيق والالتقائية

لقد نتج عن تعدد وتنوع البنية العقارية أثر على عملية ضبط المجال العقاري وتنظيمه على المستوى المؤسساتي من حيث الجهات الرسمية المتدخلة في تدبير وضبط المجال العقاري، فهناك وزارة الاقتصاد والمالية، ووزارة الداخلية، ووزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، والوزارة المكلفة بالتجهيز، والمندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر، مما يطرح إشكالية التنسيق والالتقائية بين هذه الجهات المدبرة، وعدم توحيد الرؤية بخصوص كيفية ضبط هذه الأملاك وتنظيم استعمالها وتعبئتها.

- ونذكر من جملة الاختلالات المرتبطة بهذه الوضعية:
- صعوبة ضبط الوضعية المادية للعقارات العمومية غير المحفوظة من حيث الحدود والمساحة، مما يطرح إشكالية إثبات الصبغة العمومية للعقار، ويسهل عملية الترامي عليه من طرف الغير وإبرام التصرفات القانونية بشأنه؛
  - غياب قاعدة بيانات خاصة بالعقار العمومي من شأنها تحسين معرفة مدبريه بمكونات هذا العقار، سواء من حيث المساحة والموقع الجغرافي أو من حيث الطبيعة؛
  - نشوء نزاعات في كثير من الأحيان بين الأنظمة العقارية العمومية، في ظل غياب جهة رسمية للتحكيم في شأن هذه النزاعات بدل اللجوء إلى القضاء؛
  - غياب إطار شمولي ومندمج للتخطيط والبرمجة كفيل بتحديد الحاجيات الحقيقية من الأرصدة العقارية للدولة وإعادة تكوينها؛
  - صعوبة إعادة تكوين الاحتياط العقاري العمومي لمواكبة المشاريع التنموية.

ثانيا- نحو اعتماد سياسة عقارية وطنية شاملة ومندمجة :

## 1. المناظرة الوطنية الأولى للسياسة العقارية للدولة

### السيد الرئيس،

لقد بينت مجموعة من الدراسات، آخرها دراسة حول معيقات النمو بالمغرب، أنجزتها الحكومة بشراكة مع برنامج تحدي الألفية الأمريكي والبنك الإفريقي للتنمية، أن العقار أضحى من معيقات النمو ببلادنا.

ووعيا بهذا المعطى، ومن أجل سبر عمق الإشكال، تم في دجنبر 2015، تنظيم المناظرة الوطنية الأولى للسياسة العقارية للدولة، تحت الرعاية السامية لجلالة الملك حفظه الله، الذي وجه رسالة سامية للمشاركين في المناظرة، شكلت خارطة طريق لإصلاح شامل لقطاع العقار في إطار سياسة واضحة المعالم تأخذ بعين الاعتبار مختلف الأبعاد. وتتمثل معالم هذا الإصلاح فيما يلي:

- اعتماد استراتيجية وطنية شمولية وواضحة المعالم تروم تثمين العقار وإدماجه في التنمية، وتنزيلها 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؛
- مراجعة وتحديث الترسانة القانونية المؤطرة للعقار بشقيه العمومي والخاص، بما يضمن حماية الرصيد العقاري وتثمينه، والرفع من فعالية تنظيمه، وتبسيط مساطر تدبيره، لتمكينه من القيام بدورة في تعزيز الاقتصادية والاجتماعية لبلادنا؛
- اعتماد الآليات الملائمة لعقلنة تدخلات مختلف الفاعلين المعنيين بتدبير قطاع العقار، وذلك ضمانا للنجاعة والفاعلية المنشودة على المستويين الوطني والترابي، سواء فيما يخص تخطيط السياسة العقارية للدولة أو تتبع تنفيذها وتقييم أثرها؛
- 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 السبلالية 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 تملك الأراضي الجماعية الواقعة داخل دوائر الري لفائدة ذوي الحقوق مع مجانية هذا التملك؛
- تسريع وتيرة تصفية الوضعية القانونية للأراضي الجماعية بهدف توفير مناخ ملائم لدمج أمثل لهذه الأراضي في مسلسل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد؛
- التهيئة الجيدة للفضاء العمراني والحد من التفاوتات المجالية، وتكريس العدالة الاجتماعية من خلال وثائق التعمير، بدل أن تكون هذه الوثائق وسيلة للمضاربة التي تتنافى 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؛
- 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 تثمين العقار العمومي وضمان الولوج إليه وفق قواعد الشفافية وتكافؤ الفرص؛
- اقرار نظام جبائي عقاري عادل وفعال ومحفز للاستثمار من أجل الموازنة بين حقوق الملاكين والدولة بهدف إسهام فاعل للعقار في الدينامية الاقتصادية؛



- 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.

## 2. الإجراءات المتخذة لتفعيل توصيات المناظرة :

في إطار تفعيل توصيات المناظرة، تم اتخاذ مجموعة من الإجراءات المهمة، منها:

أ. إحداث اللجنة الوزارية الدائمة للسياسة العقارية (المرسوم رقم 2.16.263 الصادر في 24 ماي 2016).

وتعد هذه اللجنة آلية مؤسساتية هامة لتنسيق تدخلات القطاعات المشرفة على تدبير العقار بشقيه العمومي والخاص، وضمان التقائية السياسة العمومية للدولة في هذا القطاع الحيوي والهام. وقد عهد إلى هذه اللجنة، مع مراعاة الصلاحيات المسندة للقطاعات المعنية، بالاختصاصات التالية:

- اقتراح التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة في مجال العقار على الحكومة، والعمل على تتبعها وتقييمها؛
- تنسيق تدخلات القطاعات العمومية المعنية بتدبير العقار بشقيه العمومي والخاص، واتخاذ التدابير اللازمة لضمان التقائية السياسات العمومية في هذا المجال؛
- التداول بشأن التدابير التشريعية والتنظيمية والإجرائية التي تعتمدها الحكومة اتخاذها من أجل إصلاح السياسة العمومية في المجال العقاري، ولا سيما التدابير الكفيلة بضبط العقار العمومي وتحسين حكامته، وتيسير شروط تعبئته لإنجاز المشاريع الاستثمارية، وضمان الولوج إليه وفق قواعد الشفافة وتكافؤ الفرص.
- إجراء تقييم دوري لسياسة الدولة في مجال تدبير العقار بهدف قياس أثر الإصلاحات التي تم تنفيذها في هذا المجال.

وستعقد هذه اللجنة اجتماعها الأول في غضون الأسابيع القليلة المقبلة.

ب. الشروع في إعداد الاستراتيجية الوطنية العقارية:

وذلك بتمويل وشراكة مع هيئة تحدي الألفية الأمريكية، عن طريق وكالة حساب تحدي الألفية-المغرب، وهي مؤسسة عمومية مغربية، أحدثت لتنفيذ برنامج التعاون مع الولايات المتحدة الأمريكية، بغلاف إجمالي قدره 450 مليون دولار أمريكي. وسيتم إعداد هذه الاستراتيجية وفق منهجية دقيقة ومقاربة تشاركية. وفي هذا الاتجاه، سيتم تنظيم مناظرات جهوية على مدى ستة أشهر، في إطار التشاور مع مختلف الفاعلين والمتدخلين على مستوى كل جهة، سواء كانوا عموميين أو خواص أو مجتمعا مدنيا. وسيتم تتبع تنفيذ هذه الاستراتيجية في إطار نفس برنامج الشراكة، للتأكد من حسن تفعيل مضامينها، وفق خطة عمل محكمة تتأسس على أحسن الممارسات في مجال تتبع وتقييم السياسات العمومية دوليا.

ت. الشروع في تملك الأراضي السلالية لذوي الحقوق:

تنفيذا للتعليمات الملكية السامية، سيتم تسريع وتيرة استكمال مسطرة تملك 36 ألف هكتار من الأراضي السلالية الواقعة في المدار المسقي بجهة الغرب لفائدة ذوي الحقوق وتحفيظها لفائدتهم. كما سيتم تملك 46 ألف هكتار إضافية من نفس الأراضي لفائدة ذوي الحقوق وفق مسطرة جديدة ومبسطة بشراكة مع برنامج تحدي الألفية الأمريكي. وتهدف هذه العملية إلى تميمين هذا العقار وإدراجه في الدورة الاقتصادية والرفع من مردوديته.

وسيتم تعميم هذه التجربة في المدارات السقوية بباقي المناطق فيما بعد بحيث ينتظر أن تشمل نحو 300 ألف هكتار.

ويجري تنفيذ هذا المشروع كذلك بتعاون وتمويل من نفس المؤسسة. ولإنجاح هذه التجربة، عملت الحكومة على إعفاء هذه العملية من الضرائب والرسوم، بحيث سيكون تملك العقارات للمستفيدين بصفة مجانية. ث. إرساء نماذج حكاما جديدة لإحداث وتدبير المناطق الصناعية:

ويقوم هذا النموذج على الشراكة بين القطاعين العام والخاص، من أجل إنجاز مناطق صناعية جديدة وإعادة تأهيل أخرى قائمة بناء على طلبات المستثمرين وفق حاجياتهم الحقيقية، تفاديا لإنجاز مناطق صناعية لا تعرف إقبالا من قبل المستثمرين لأسباب مختلفة. وسيتم البدء في إطار برنامج تحدي الألفية بإعادة تأهيل منطقتين صناعيتين قائمتين وإحداث منطقة جديدة وفق هذا النموذج. كما سيتم العمل على تقوية قدرات وزارة الصناعة في هذا المجال عن طريق إنشاء قطب للخبرة سيشتغل على هذه التجربة من داخل الوزارة على أن يؤمن نقل الخبرة فيما بعد.

ج. إحداث الأقطاب الصناعية الجهوية

نظرا للدور الهام الذي يلعبه إحداث الفضاءات الصناعية للنهوض بالمجال الصناعي، تم إنجاز العديد من المشاريع المتعلقة بإحداث وإعادة تأهيل فضاءات الاستقبال الصناعية، بشراكة مع عدة فاعلين ووفق توزيع جهوي يأخذ بعين الاعتبار مؤهلات واحتياجات كل جهة، وذلك للنهوض بجميع المناطق، لاسيما النائية منها.

ح. العمل على تعبئة العقار لفائدة المشاريع الاستثمارية بما يسمح باستباق الحاجيات العقارية لهذه المشاريع، والحد من ظاهرة ارتفاع أسعار العقار في المناطق ذات الجاذبية؛

خ. إرساء استراتيجية وطنية شمولية ومندمجة في مجال السكن بهدف تعبئة العقار الضروري لهذا القطاع، تقوم على الالتقائية وتنسيق تدخلات كافة القطاعات العمومية المعنية بهذا القطاع.



د. وضع خطة لتعميم نظام التحفيز العقاري عبر تبسيط مساطر التحفيز وتقليص آجالها، وفتح مشاريع كبرى خاصة بالتحفيز الجماعي المجاني، وإبرام اتفاقيات شراكة مع بعض القطاعات والمؤسسات؛

ذ. وضع برنامج لتصفية مطالب التحفيز العالقة، حيث تم تعيين 27 محافظا مكافأ بالتحفيز للبت في مطالب التحفيز العالقة واتخاذ القرار المناسب بشأنها؛

ر. تحديث وعصرنة آليات تطبيق نظام التحفيز العقاري من خلال تطوير وسائل العمل وتحسين جودة الخدمات لكي تواكب التطور التقني والتكنولوجي والتفعيل الحقيقي للإدارة الرقمية،

كما تم البدء بالعمل بتمكين ملاك الرسوم العقارية من الاطلاع على وضعية رسومهم العقارية عن بعد من خلال خدمة "محافظتي"، وكذا خدمة الأشهار العقاري الرقمي، وذلك بالإضافة إلى مشروع التدبير اللامادي للطلبات الواردة على مصالح المحافظة العقارية من قبل المهنيين.

**وبالله التوفيق، والسلام عليكم ورحمته تعالى وبركاته.**