

## تعبئة الملك الخاص للدولة من أجل الاستثمار

أخذت الدولة على عاتقها عدة التزامات همت مجالات تنمية عديدة في إطار الاستراتيجية الجديدة للتنمية السوسيو-اقتصادية التي همت عدة قطاعات جوهرية وتمحورت حول مجموعة من البرامج والمخططات القطاعية الرائدة موسومة بسياسة إرادية للسلطات العمومية. ويتعلق الأمر بمخطط المغرب الأخضر والميثاق الوطني للإقلاع الصناعي والمخطط الطاقوي والاستراتيجية الوطنية لتنمية التنافسية واللوجستيك والمخطط الأزرق لتنمية السياحة (رؤية 2020) ومخطط "هاليوتيس" ورؤية 2015 للصناعة التقليدية ومخطط "رواج" (رؤية 2020) والمخطط الاستعجالي للتربية والتكوين (رؤية 2020) واستراتيجية "مغرب ابتكار" والاستراتيجية الصحية (رؤية 2012) وغيرها من المخططات الأخرى....

ولمواكبة هذه السياسات القطاعية، تم تعبئة 150.000 هكتار ما بين سنة 2002 و2013 لفائدة مشاريع عمومية وخاصة والتي همت عدة قطاعات من بينها 95.000 هكتار خصصت لتنفيذ مخطط المغرب الأخضر على ثلاثة أشطر تدخل في إطار الشراكة الفلاحية بين القطاعين العام والخاص، و65.000 هكتار من أجل مصاحبة المشاريع المتعلقة بإنجاز البنيات وتدعيم عدة استراتيجيات قطاعية لإنجاز استثمارات متوقعة تقدر تكلفتها الإجمالية بما يناهز 253 مليار درهم، وإحداث 199.000 منصب شغل. وقد خصصت 45% من المساحة المعبئة خلال هاته الفترة لقطاع الطاقات المتجددة و23% لقطاع السكني و20% لقطاع السياحة و8% لقطاع الصناعة.

وفي سنة 2014، تم تعبئة حوالي 5.080 هكتار، خارج إطار الشراكة الفلاحية بين القطاعين العام والخاص<sup>1</sup>، من أجل إنجاز 194 مشروع يتوقع منها أن تجذب استثمارا يقدر ب 21,2 مليار درهم وإحداث 23.846 منصب شغل على مدى تنفيذ هذه المشاريع. وقد همت المشاريع التي تم فحصها في إطار النظام التعاقدية 56% (2.843 هكتار) من المساحة المعبئة للاستثمار و49% (9,547 مليار درهم) من المشاريع المتوقعة. بالنسبة للتدبير اللامركز، استهلكت 96% من المشاريع المصادق عليها 44% (1.062 هكتار) من المساحات و51% (9.930 مليار درهم) من المشاريع المتوقعة.

في إطار برنامج السنوي لسنة 2015، قام المجلس الأعلى للحسابات بمهمة مراقبة التسيير لمديرية أملاك الدولة التابعة لوزارة الاقتصاد والمالية همت تعبئة الملك الخاص للدولة من أجل الاستثمار. وقد أبرز المجلس الأعلى للحسابات الاختلالات المعيقة لتعبئة أملاك الدولة والتي تتمثل في قصور على المستوى القانوني والهيكلية والتدبيرية مرتبط بالتخطيط والبرمجة والتعبئة والتثمين من أجل رفع القيمة.

### I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

نورد فيما يلي أهم ما أسفرت عنه هذه المهمة من ملاحظات وتوصيات

#### ◀ عدم إيلاء الأهمية الكافية للعقار خلال مباشرة الإصلاحات المتعاقبة لمدونة الاستثمار

يظل تيسر وسهولة الحصول على العقار أداة أساسية بين أيدي السلطات العمومية لتشجيع الاستثمار، سواء منه الأجنبي أو الوطني. كما تولي الجهات المانحة<sup>2</sup> أهمية خاصة للعقار باعتباره معيارا أساسيا لتقدير وتقييم مناخ الأعمال. ووعيا منها بأهمية العقار، قامت السلطات العمومية بإصلاحات متتالية، من أجل تحسين الإطار القانوني المكرس لتشجيع الاستثمار والتي مرت أساسا بأربع مراحل:

عرفت المرحلة الأولى التي استمرت إلى غاية سنة 1996، ادخال مدونات قوانين الاستثمار القطاعية. إلا أن هذه المدونات لم تنص على تدابير تحفيزية من شأنها إبراز العقار كعنصر محدد وقاطع في اتخاذ قرار الاستثمار وتنفيذه. وعلاوة على ذلك، فقد أدى تعدد وتغليب المقتضيات الضريبية ذات الصبغة القطاعية إلى خصائص ونقص في التناسق والتناسب ما بين التحفيز الضريبية المتوقعة والآثار المتوقعة من تشجيع الاستثمارات.

ابتداء من سنة 1996، وبسبب النقائص السالفة الذكر تم سن مدونة للاستثمار<sup>3</sup> لتعويض مدونات قوانين الاستثمار القطاعية باستثناء القطاع الفلاحي. وقد أطلقت هذه المدونة المعالم الأولى للتحفيز العقارية. وهمت التدابير المنصوص عليها أساسا، الإعانات العقارية المباشرة وتكوين احتياطي من العقارات الموجهة لإنجاز المشاريع الاستثمارية وتحديد مساهمة الدولة من أجل اقتناء وتجهيز الأراضي اللازمة لهذه الاستثمارات.

<sup>1</sup> في إطار الشراكة بين القطاع العام والخاص التي انطلقت ابتداء من سنة 2005، تمت تعبئة مساحة تزيد عن 99.000 هكتار همت 600 مشروع بمبلغ استثماري يصل إلى ما يناهز 19 مليار درهم وإحداث 47.515 منصب شغل.

<sup>2</sup> بالنسبة لمؤشر سهولة الحصول على العقار، صنف تقرير مناخ الأعمال لسنة 2015 المغرب في المرتبة 75 من بين 189 اقتصاديات دولية تم تقييمها مقابل المرتبة 168 من بين 183 دولة سنة 2013.

<sup>3</sup> ظهر رقم 1.95.213 بتاريخ 8 نونبر 1995 بموجب اصدار القانون إطار رقم 18.95 بمثابة ميثاق للاستثمار دخل حيز التنفيذ ابتداء من شهر يناير 1996 (جريدة رسمية رقم 4336 بتاريخ 6 دجنبر 1995).

وقد تميزت المرحلة الثالثة بمنح امتيازات ضريبية لفائدة المنعشين العقاريين<sup>1</sup> ومساهمة مالية مباشرة يمنحها صندوق الحسن الثاني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بمثابة مساهمة سواء في تكلفة اقتناء الأرض أو تكلفة إنشاء المباني. حسب اختيار المنعش.

وابتداء من سنة 2002، قامت السلطات العمومية بإرساء التدبير اللامركز للاستثمار. وأصبح، منذ ذلك التاريخ، ترخيص بيع العقار من اختصاص ولاية الجهات لإنجاز مشاريع الاستثمار التي لا يتعدى مبلغها 200 مليون درهم. هذه الصلاحيات<sup>2</sup> التي همت في البداية قطاعات الصناعة والصناعة الغذائية والمعادن والسياحة والصناعة التقليدية والسكنى تم تمديدها الى قطاعات التعليم والتكوين والطاقة والصحة.

### ◀ عدم تعريف الملك الخاص للدولة وتحديد نظامه القانوني وعدم ضبط محفظة عقارات الدولة

لم يعط المشرع المغربي تعريفا دقيقا للملك الخاص للدولة وللنظام القانوني الذي يخضع لتطبيقه. إلا أنه، وحسب التعريف الأكثر شيوعا، يتكون هذا الملك، من جهة من العقارات التي لا تدخل في نطاق الملك العمومي المنظم بظهير الفاتح يوليوز 1914 ومن جهة أخرى من العقارات التي لا تخضع للأنظمة الخاصة من التشريع العقاري المغربي كالحبوس والملك الغابوي وأراضي الجموع.

فعلا، فهذا التعريف بمفهومه الناقص المتعارف عليه، ينطوي على صعوبات تتعلق بضبط الوعاء العقاري للملك الخاص للدولة وطبيعته ووظائفه ومساطر تدبيره وتثمينه وضمان حقوق والتزامات الدولة باعتبارها صاحب الملك وكذا النظام القانوني المطبق عليه.

كما يظل غياب التعرف الدقيق على العقارات التابعة لأملك الدولة وعدم ضبط محفظة عقاراتها وكذا العقار القابل للتعبئة حاجزا كبيرا يحول دون القيام بتثمين أمثل لعقار الدولة. ولحد الآن، لم تقم السلطات العمومية بعد بإحصاء شامل لعقاراتها.

وزيادة على ذلك، فإن أداة الإحصاء العقاري غير متوفرة حيث نجد فوارق ما بين محفظة أملاك الدولة والعقارات المخصصة أو تلك الموضوعة رهن إشارة الأجهزة العمومية أو تلك المتأتية من مساطر خاصة للاسترجاع أو الضم (المصادر والأراضي المسترجعة من الاستعمار والتركات الشاغرة أو بلا وارث والأراضي التي لا مالك لها، الخ).

### ◀ بنية عقارية غير متجانسة وعدم استكمال تطهير الوضعية القانونية لأملك الدولة

في سنة 2014، قدرت الأملاك العقارية التي تدبرها مديرية أملاك الدولة بحوالي 1.703.677 هكتار بقيمة افتتاحية مسجلة بالحصيلة المحاسبية للدولة تناهز 567 مليار درهم. وحسب طبيعة الأملاك، فإن 69% (136 مليار درهم) من هذه العقارات تتواجد بالوسط القروي و23% (128 مليار درهم) بالمدار شبه الحضري و8% (303 مليار درهم) بالمدار الحضري.

كما أن البنية العقارية غير المتجانسة، بالنظر إلى أصولها التاريخية للتملك، تزيد من تعقيد تعبئة العقار. حيث أن الرأسمال العقاري يتكون من عدة أصناف من العقارات تنتم بالتنوع والاختلاف من حيث طبيعتها ومساطر تطهيرها. ويضم هذا الرأسمال العقاري أساسا عقارات تتميز بأقدمية تبيعيتها للملك الخاص للدولة والأراضي المسترجعة من الاستعمار في إطار ظهير 2 مارس 1973 والتحديدات الإدارية المصادق عليها والتي هي في طور المصادقة والأراضي المسترجعة في إطار ظهير 26 شتنبر 1963 والأراضي المصادرة في إطار ظهير 1958 والتي تشكل بالتتابع حوالي 42% و22% و14,02% و8,45% و3% من المساحة الإجمالية.

علاوة على ذلك، فإن تعبئة الملك الخاص للدولة يعيقها عدم استكمال عملية تطهير وضعيته القانونية.

وفيما يخص تحفيظ الملك الخاص للدولة، يتبين من خلال تحليل ما تم إنجازه في مجال التحفيظ بأن أكثر من نصفه أي 53% (890.916 هكتار) محفظ. وتشكل العقارات التي هي في طور التحفيظ حوالي 41% (694.276 هكتار) لكنها تعاني من عدة عراقيل، استمرت لعدة سنوات، على مستوى مختلف مراحل مسطرة التحفيظ العقاري (مرحلة إيداع مطلب التحفيظ والتحديد والمسح وتأسيس الرسوم العقارية). أما الباقي ومساحته (105.903 هكتار) بنسبة 6% فلم يتم تحفيظه بعد.

<sup>1</sup> ظهير رقم 1.85.100 بتاريخ 17 غشت 1985 بموجب اصدار القانون رقم 15.85 المؤسس لتدابير تشجيع الاستثمارات العقارية؛ ظهير رقم 1.88.19 بتاريخ 4 ماي 1988 بموجب اصدار القانون 07.88 المغير للقانون رقم 85.15 المؤسس لتدابير تشجيع الاستثمارات العقارية.

<sup>2</sup> بموجب المراسيم رقم 2.09.471 و2.13.909 على التوالي بتاريخ 8 دجنبر 2009 و23 ماي 2014 الغيرة والمنتمة للفصل 82 من الظهير الملكي بمثابة نظام للمحاسبة العمومية لسنة 1967 كما تم تثمينه وتغييره.

## ◀ غياب سياسة عقارية وغياب أجهزة مكلفة بالرصد وضبط الأسواق العقارية

في غياب سياسة عقارية فإن أساس عمل الدولة في مجال العقار ينحصر في عمليات التفويت والاقتناء والتخصيص والكراء استجابة للحاجيات الأنية التي يعبر عنها المستثمرون، في حين يستوجب أن تكون هذه العمليات كنتيجة لتخطيط استراتيجي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية تمكن، من جهة، من الاستعمال العقلاني للثروة العقارية ومن جهة أخرى، من العمل على خلق التناسق وإيجاد نقاط الالتقاء بين السياسات العمومية القطاعية. غير أنه وفي الواقع، فإن آليات العمل في مجال العقار تعاني من عدة اختلالات تحول دون الاستجابة لمعايير التثمين والتدبير العقلاني للرأس المال العقاري.

بالإضافة إلى ما سبق، وبسبب تقلص الوعاء العقاري وارتفاع أسعار العقار وتعقد مساطر إنجاز وثائق التعمير ونقلها مع ازدياد الطلب على العقار، فإن الملك الخاص للدولة لا يمكن لوحده تلبية هذا الطلب حيث أن المصالح المكلفة بتدبير هذا القطاع تضطر في الغالب إلى تعبئة أراضي تابعة لأنظمة عقارية أخرى كالمملك العام والملك الغابوي وأراضي "الغيش" وأراضي "الجموع".

ومع ذلك، يتعثر ويصطدم مجهود التعبئة هذا بالإكراهات القانونية المرتبطة بهذه الأراضي التي تتميز في المقام الأول بعدم قابليتها للتفويت والتناقص وعدم خضوعها لنزع الملكية من أجل المنفعة العامة، حيث أنه في الغالب يتم التحايل على هذه الإكراهات باللجوء إلى مقتضيات استثنائية خاصة بكل نظام عقاري.

بالنسبة لأدوات الرصد وتتبع ومعرفة أسواق الأملاك العقارية، فالأجهزة المكلفة بالرصد وتتبع تطور العقار هي مجزأة (بنك المغرب والوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية وقطاع السكنى والتعمير والمديرية العامة للضرائب والموثقين والعدول والوسطاء العقاريين، إلخ).

زيادة على هذا، فإن الولوج للمعلومات المتعلقة بالمعاملات العقارية ومؤشرات الأثمان للأموال العقارية واستغلالها يظل رهينا بإرساء نظام معلوماتي للتدبير لدى الفاعلين المتدخلين في مجال العقار.

وتظهر هذه الوضعية عدم تضافر جهود هؤلاء الفاعلين وغياب مرصد عقاري من أجل تجميع وتوطيد الجهود المبذولة من لدن هذه الهياكل، حيث أن المرصد العقاري يهدف إلى إنتاج معلومات إحصائية وخرائطية من شأنها المساهمة في ضبط ومعرفة تقريبية للمجال الترابي. ولا يقتصر هدف هذا المرصد على تبادل المعلومات فحسب، بل يتوخى أيضا تقييم القرارات السابقة من أجل استشراف وتهيئة القرارات المستقبلية.

## ◀ قصور في مجال التقييم والبرمجة المتعددة السنوات للحاجيات من العقار

لوحظ فيما يخص التقييم والبرمجة متعددة السنوات للحاجيات وترجمتها الفعلية ضمن وثائق التعمير نقص على مستوى التنسيق ووضوح في الرؤية بين مديرية أملاك الدولة والقطاعات الوزارية المعنية لتحديد احتياجاتها المتوقعة من العقار على المدى المتوسط والطويل والتي يتم اعتمادها عبر برمجة متعددة السنوات.

وتعاني تعبئة العقار أيضا، من نواقص في مجال التخطيط مرتبطة بإكراهات تفرضاها وثائق التعمير. وتظل السلطات العمومية بذلك بعيدة كل البعد عن إمكانية الشروع في اعتماد سياسة عقارية استشرافية واستباقية حول توسع المدن والتجمعات الحضرية وتلبية حاجيات المستثمرين من العقار، وذلك من أجل تأمين توفير وتكوين الاحتياطات العقارية الكافية التي تستطيع الاستجابة لحاجيات المستثمرين.

للإشارة، فإن تعبئة العقار المحددة داخل وثائق التعمير تعطي مزيدا من الوضوح في الرؤية بالنسبة للمستثمرين العموميين والخواص فيما يخص تهيئة المجال الترابي وفق منهجية توافقية وتخطيط تشاوري من أجل تحديد الحاجيات الإجمالية المتوقعة من العقار للتجهيزات العمومية وكذا الاستثمارات المنتجة. وتمكن هذه التعبئة أيضا من منح اختصاصات محدودة بالنسبة للمديرين العموميين ما عدا بعض العمليات الاستثنائية التي يمكن قبولها لأسباب مرتبطة بمصلحة عامة مبررة.

## ◀ غياب أدوات لتحقيق الاستفادة المثلى لتخصيص العقار القابل للتعبئة

تعاني تعبئة العقار من غياب أدوات لتحقيق الاستفادة المثلى من تخصيص العقار المعبأ عبر إعداد نظام مرجعي قطاعي يضع معايير تخصيص المساحات حسب الطبيعة النوعية لمشاريع الاستثمار (الصناعة والسياحة والسكنى والتعمير والمصالح الإدارية، إلخ). وستهدف هذه المعايير إلى تجنب تعبئة مساحات ذات قياسات مبالغ فيها مقارنة مع مدى وأفق المشاريع التي سيتم إنجازها.

كما أن التطور المتزايد لأسعار العقارات يرجع بالأساس إلى الركود الناتج عن الانخفاض الفعلي للعرض وقلة الأراضي المجهزة فعليا وكذا غياب أدوات تقنين السوق العقارية باستثناء حق الشفعة لصالح الدولة والضريبة المفروضة على الأراضي غير المبنية.

وتعود الأسباب التي أدت إلى هذا الانخفاض إلى العوائق التي يفرضها التنظيم العمراني من حيث تعبئة الوعاء العقاري وتغطية احتلال الأرض وإعداد تصاميم التهيئة وكذا صعوبات مسطرة التحفيظ العقاري. وتضاف إلى هذه المعوقات عمليات المضاربة العقارية ودورها في توجيه سوق العقار من حيث زيادة القيمة/الأرباح المرتقبة عوض تحقيق الإنتاج والمردودية المتوخاة نتيجة لجوء بعض الملاك إلى حيازة العقار باعتباره ذو قيمة استثمارية لتوظيف آمن للأموال.

### ← عدم تقييم أثر التحفيز العقارية الممنوحة على أئمة البيع

من بين الأسباب التي أدت إلى الحد من ترميم العقار عدم تقييم التحفيز العقارية باعتبارها مجهود مشاركة ومساهمة ممنوحة من لدن الدولة على غرار النفقات الجبائية. وقد تم تقييم هذه النفقات برسم سنة 2015 بما يقارب 32 مليار درهم حيث يحتكر القطاع العقاري لوحده نسبة 22,1% (7,093 مليار درهم) مقابل 21,58% (7,427 مليار درهم) من مجموع النفقات الضريبية التي تم تقييمها سنة 2014، والتي تبلغ 34,407 مليار درهم.

هذا، وبعد الانتقال من محاسبة الميزانية إلى المحاسبة على أساس الاستحقاق وإعداد المخطط المحاسباتي للدولة، لم يعد مبررا على وجه الإطلاق تحديد أئمة بيع العقارات تكون أدنى من أئمة السوق تحت ذريعة اعتبارات ذاتية لتحفيز وتشجيع الاستثمار، لأن من شأن استمرار هذه الوضعية أن يؤدي بالتدرج إلى تصفية الملك الخاص للدولة بأثمان رخيصة. كما ينبغي احتساب الإعفاءات والتخفيضات الممنوحة على أئمة البيع كنفقات عقارية وذلك لضمان الشفافية المالية للميزانية العامة للدولة وترشيد تدبير وتخصيص الثروات.

### ← غياب أدوات إعادة تكوين الرصيد العقاري

تعاني تعبئة العقار العمومي من غياب أدوات إعادة تكوين الرصيد العقاري، حيث تظل مقيدة ببطء وثقل مساطر الاقتناء من أجل الاستثمار، سواء تعلق الأمر بالمسطرة الحبية أو مسطرة نزع الملكية، وكذا المحدودية التي أبانت عنها ممارسة حق الشفعة، باعتباره الوسيلة الوحيدة المتاحة في التشريع العقاري.

وتوظف الدولة حق الشفعة فقط لاعتبارات ضريبية وتلعب دور الردع لتصويب أئمة البيع إذا ارتأت أن المبلغ المصرح به بعقد البيع أقل من القيمة المنصفة للملك موضوع البيع. هذا، ويمكن أن تؤدي ممارسة هذا الحق إلى خلق حالة من انعدام الأمن القانوني على اعتبار أن الدولة تتدخل في تاريخ لاحق لتاريخ التوقيع على عقد البيع مما يؤدي إلى تضرر الطرف المشتري الذي لم يعد بإمكانه أن يسترجع إلا المبلغ المصرح به في عقد البيع.

### ← تعدد المتدخلين في مجال بيع العقارات وعدم استجابة مساطر البيع الحالية لمتطلبات المستثمرين

تعاني مساطر التفويت من إكراه مرتبط بتعدد المتدخلين الذين ليس لهم نفس الوعي بأهمية العقار في مجال الاستثمار بالنسبة للاقتصاد الوطني، حيث أن أجهزة تنظيمية وأجهزة للمصاحبة مكلفة بالسهر على المراقبة والتتبع. تتدخل في الفعل الاستثماري. وقد أدى تعدد هؤلاء المتدخلين إلى إفراغ مبدأ الشباك الوحيد من محتواه وتم الابتعاد كل البعد عن نجاعته وبالتالي عن الهدف الأساسي الذي أحدث من أجله.

للإشارة، فإن الأجهزة التنظيمية تتكون أساسا من ولاية الجهات والعمال والمراكز الجهوية للاستثمار والمجالس الجهوية والجماعية وصندوق الحسن الثاني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والوكالة الوطنية لتنمية الاستثمارات والوكالة الوطنية للتحفيظ العقاري والمسح الخرائطي والوكالات الحضرية والمديرية الجهوية للسكنى ومديرية أملاك الدولة، إلخ.

أما فيما يخص الأجهزة المصاحبة، فتضم اللجان الجهوية للاستثمار التي يترأسها مديرو المراكز الجهوية للاستثمار واللجنة ما بين وزارية المكلفة بالاستثمارات واللجنة الإدارية للخبرة واللجنة التقنية للتحضير والتتبع واللجان المحلية لمعاينة التثمينات ولجان الاستثناءات المرخصة في مجال التعمير واللجان الجهوية المكلفة ببعض العمليات العقارية ولجان منح الحصص داخل المناطق الصناعية ولجان المناطق السياحية.

بالإضافة إلى ما سبق، مازالت المساطر المتبعة لتعبئة العقار تعتمد على أدوات متجاوزة غير قادرة على الاستجابة الفورية للمتطلبات الأنية للمستثمرين. وتتسم مساطر التفويت بتعدها وبطنها سواء على مستوى الفاعلين الذين يتدخلون في دائرة البيع والأداء في معالجة ملفات الاستثمار أو على مستوى تتبع ومراقبة التثمينات التعاقدية للعقارات التي تم تفويتها من أجل الرفع من قيمتها.

### ← تعقيد مساطر التفويت

تتطلب مساطر التفويت غالبا مراحل طويلة الأمد، حيث تستغرق 250 يوما كأجل أدنى لمعالجة ملفات الاستثمار، يحتسب ما بين إيداع الملفات المتعلقة بالمشاريع الاستثمارية وإنهاء الأعمال المرتبطة بمعاينة استكمال الإجراءات الأولية بون احتساب الأجال الإضافية الناجمة عن تدخل شركاء آخرين في هذه المسطرة خصوصا للجان الخاصة.

هذا، ويتطلب إرسال الطلبات المودعة من لدن المستثمرين أجل أقصاه 20 يوما ابتداء من تاريخ تسلمه و30 يوما لكل من الدراسة حول مشاريع الاستثمار التي تنجز من لدن المركز الجهوي للاستثمار والدراسة التي تنجزها اللجنة الفنية المكلفة بالقيام بالتحضيرات والتتبع، وتستغرق مرحلة تفويت العقار التابع للملك الخاص للدولة 80 يوما وتتطلب معاينة الإجراءات الأولية الملزمة للمستثمر 90 يوما.

علاوة على ذلك، فقد تطول مدة هذه المسطرة أكثر إذا احتسبنا الأجل اللازم لإتمام أعمال اللجنة المكلفة بمعاينة التثمين التي تتعدى على أساس كل ستة أشهر موزعة على المدة المخصصة لتثمين مشروع الاستثمار.

### ← اختلالات تتعلق بتحديد أئمنة البيع

تعرف مساطر التفويت بعض النواقص المرتبطة بالتسيير وتتعلق أساسا بتحديد أئمنة البيع. ذلك أن منشور الوزير الأول رقم 209 الصادر في 26 يونيو 1976 المنظم للجنة الإدارية المكلفة بالخبرة لم يعط تعريفا دقيقا لهذه الخبرة ولنطاقها القانوني. كما أن هذه اللجنة لا تتوفر على نظام يوضح طريقة اشتغالها وكيفية اتخاذ القرار والتصويت. أيضا، فهذه المسطرة لم تحدد الإجراءات التي يتعين اتخاذها في حالة عدم الاتفاق حول ثمن البيع المقترح بين أعضاء اللجنة. كما يجب أن يرتكز التقييم الصحيح لقيمة الملك العقاري على أساس معايير موضوعية تأخذ بعين الاعتبار العناصر المادية (المساحة والمحتويات والموقع الجغرافي والموضع والحالة العامة ونوعية التربة وطبيعة التضاريس والتجهيزات، إلخ) والوسائل القانونية (عقارات محفظة أو في طور التحفيظ والتهيئات المتوفرة والوضعية بالنسبة لوثائق التعمير، إلخ).

إلا أن هذه اللجنة تعتمد في الغالب على الأئمنة المستنبطة في الأقصى من ثلاث معاملات عقارية تتعلق ببعض الأملاك العقارية المجاورة أو المحاذية للعقار موضوع التفويت. وقد بين تحليل الأئمنة التي أبرمت بها عقود البيع مؤخرا أنها لا تعكس عموما واقع السوق العقارية حيث أن قيمة الأراضي موضوع التفويت تكون في بعض الأحيان أقل من أئمنة المعاملات العقارية المقارنة.

ومن جهة أخرى، يجب ألا يتعدى ثمن البيع 10% من التكلفة التقديرية الإجمالية للمشروع الاستثماري. فإذا تجاوز الثمن هذا الحد فإن المستثمر ملزم إما بإعادة النظر في التركيبة المالية لمشروعه وذلك بالرفع من التكلفة الإجمالية للاستثمار أو التقليل من المساحة المطلوبة، وإلا فإنه لا يمكن إنجاز البيع. غير أنه في بعض الحالات لا يتم احترام هذا المقتضى.

### ← نقائص متعلقة بمنظومة تتبع ومراقبة التثمينات التعاقدية من أجل رفع القيمة

تعرف حكمة العقار قصورا على مستوى تتبع التثمينات من خلال نظام يوفر التقارير المتعلقة بسير الأعمال وتقدم الأشغال ولوحة للقيادة تمكن من توجيه العمل العقاري عبر تقييم دوري للفعالية وأثر الإنجازات التي تحققت فيما يخص الاستثمارات الفعلية وزيادة القيمة المضافة ومناصب الشغل المحدثة.

ويتجلى هذا القصور من جهة على مستوى القيام بالإجراءات الأولية وتسجيل العقار المعبأ وإعداد الملف التقني والحصول على التراخيص الضرورية ومن جهة أخرى على مستوى المراقبة البعدية لتسليم العقار موضوع التفويت من أجل معاينة الإنجازات الفعلية لمشاريع الاستثمار والتأكد من احترام المستثمر للالتزامات المنصوص عليها بدقتر التحملات الملحق بعقد البيع.

### ← عدم الإسراع بتبني أدوات مبتكرة لتثمين العقار

يعتبر تفويت العقار الخام المتوفر طريقة مهمة للتثمين لأنه يوفر مداخيل فورية لخزينة الدولة، إلا أنه لا يؤمن قطاعا دوامها على المدى المتوسط والطويل. زيادة على ذلك، ومع تقلص الوعاء العقاري فإن مديرية أملاك الدولة سوف لن تستطيع الاستجابة للطلبات المتزايدة على العقار مما يحتم بذلك أهمية إرساء آليات تديرية جديدة لتفويت العقار من لدن الأشخاص العمومية كالشراكة بين القطاعين العام والخاص والإيجارات الطويلة الأمد.

إن من شأن هذا الاختيار أن يمكن المستفيدين من إنجاز استثماراتهم دون الحاجة إلى تسخير جزء مهم من مصادر التمويل لاقتناء الأراضي من جهة، وأن يضمن للدولة المالكة للعقار القدرة على الحفاظ على ممتلكاتها من جهة أخرى.

في أفق تحديث أدوات تعبئة الملك الخاص للدولة، يقترح المجلس الأعلى للحسابات توصيات ومقترحات من شأنها المساهمة في حث القائمين على عقارات الملك الخاص للدولة على تحديد مبادئ وتوجهات لتنفيذ سياسة عقارية تدرج في إطار استراتيجية شاملة ومندمجة لتقوية وإنعاش القطاعات المنتجة. وتهدف إلى تعبئة وترشيد الرأسمال العقاري للدولة الذي ينبغي تثمينه كمورد، والرقى به كرافعة استراتيجية للتنمية من خلال إرساء وسائل جديدة للتسيير والتثمين وأدوات للحكمة الجيدة. وبهذا الصدد، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- فيما يخص الإكراهات المرتبطة بتعبئة الملك الخاص للدولة:
- إعداد مدونة لأملاك الدولة من أجل وضع تعريف للملك الخاص للدولة وتحديد النظام القانوني الخاضع له ومساطر تدبيره وآليات تثمينه ووسائل تعزيز حمايته؛
- إجراء إحصاء شامل لأملاك الدولة من أجل معرفة أفضل وحصر المحفظة العقارية القابلة للتعبئة وضبطها؛
- بذل المزيد من الجهود لتحفيز جميع أملاك الدولة.
- فيما يتعلق بتقييم أدوات ووسائل العمل العقاري:
- وضع نظام لتقييم النفقات العقارية من أجل إبراز جهود التحفيز الذي تبذله الدولة في هذا المجال؛
- إصلاح ميثاق الاستثمار في اتجاه إدماج العنصر العقاري في إطار التدابير التحفيزية للاستثمار؛
- إرساء إطار مخصص لرصد وتتبع الأسواق العقارية؛
- إعداد معايير للتخصيص والتوزيع العقلاني لأملاك الدولة مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصية القطاعات المنتجة وكذا حجم ونطاق مشاريع الاستثمار؛
- وضع نظام معلوماتي مخصص لتدبير أملاك الدولة؛
- تنفيذ برمجة متعددة السنوات للحاجيات المعبر عنها من أملاك الدولة؛
- إشراك وزارة المالية خلال إعداد وثائق التعمير؛
- التفكير في إرساء أدوات قانونية وتقنية ومالية جديدة من أجل إعادة بناء وتكوين الاحتياط العقاري تندرج في إطار منهجية تهدف إلى التنقيب عن العقارات لتعبئتها.
- فيما يخص التفويت من أجل الاستثمار:
- إصلاح مساطر تفويت الملك الخاص للدولة لجعلها متلائمة مع حاجيات ومتطلبات المستثمرين؛
- التفكير في إرساء طرق جديدة لتفويت أملاك الدولة؛
- إصلاح الإجراءات والمساطر التي تنظم ممارسة صلاحيات ومهام اللجنة الإدارية للخبرة؛
- تحسين نظام التتبع والمراقبة من أجل استكمال القيام بالإجراءات الأولية بعد تسلم العقار المفوت ومعاينة الإنجازات.

## II. جواب وزير الاقتصاد والمالية

### (نص الجواب كما ورد)

#### ◀ عدم تعريف الملك الخاص للدولة

عملت مديرية أملاك الدولة، ضمن مخطط عملها الاستراتيجي، على إعداد مشروع مدونة للملك الخاص للدولة يستجيب في جزء كبير منه للملاحظات التي عبر عنها قضاة المجلس الأعلى للحسابات.

ويهدف هذا المشروع، المعروف حاليا أمام الأمانة العامة للحكومة، إلى تعريف الملك الخاص للدولة وتوضيح وضعيته القانونية وتحديث وتبسيط القواعد القانونية والمساطر المتعلقة بتدبيره ووضع آليات لحمايته.

وقد عمل مشروع المدونة على تجميع وتدوين النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالملك الخاص للدولة والتتبع صراحة على مساهمته في تحقيق المصلحة العامة وعلى أن كل عملية عقارية تنصب عليه تتم في إطار التدبير النشط لهذا الرصيد.

ويعرف مشروع المدونة الملك الخاص للدولة بأنه مجموع الأموال والحقوق العقارية أو المنقولة العائدة لها بموجب نص قانوني أو حكم قضائي نهائي، أو تلك التي تؤول إليها من الهبات والوصايا والمبادلات العقارية والأراضي الموات التي لا مال لها.

#### ◀ بنية عقارية غير متجانسة وعدم استكمال تطهير الوضعية القانونية لأملاك الدولة

بذلت مديرية أملاك الدولة مجهودات لضبط الرصيد العقاري للدولة بشكل دقيق حيث قامت، بالتنسيق مع الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية، بمطابقة المعطيات المتوفرة لدى هذه الأخيرة مع معطيات قاعدة البيانات لدى المديرية وشرعت في تدقيق المعلومات بهدف تحقيق مطابقة شمولية لقاعدتي المعطيات الخاصة بكلتا الطرفين ووضع نظام لتحسينها بطريقة أوتوماتيكية.

وقد أسفرت هذه العملية عن تحيين 3.487 رسما عقاريا بمساحة تصل إلى 13.454 هكتارا.

وبالموازاة مع ذلك، يتم تحيين قاعدة المعطيات المتعلقة بتدبير الملك الخاص للدولة من خلال إدراج ملفات التدبير (بها) تفويطات، أكرية، تخصيصات، اقتناءات... واستخراج الوثائق المرجعية (القرارات، العقود، المحاضر...) من التطبيقات المعلوماتية، مما يمكن من التوفر على معلومات محينة ودقيقة بخصوص الوضعية الراهنة للعقار.

كما عملت المديرية على تسريع وتيرة تحفيظ أملاكها عبر إبرام اتفاقية مع الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية وإبرام صفقات مع مكاتب مختصة لإنجاز عمليات المسح الطبوغرافي والتنسيق مع مختلف الشركاء (مديرية الشؤون القروية بخصوص أملاك الجماعات السلالية والمنذوبية السامية للمياه والغابات ووزارة التجهيز والنقل) لتصفية وضعية العقارات موضوع تعرضات متبادلة بين الأطراف.

ويمكن إبراز ما تم تحقيقه خلال الفترة الممتدة بين 2010 و2016 فيما يلي:

- تأسيس الرسوم العقارية لمساحة 197.737 هكتارا.

- وضع مطالب لتحفيظ عقارات مساحتها 186.497 هكتارا.

الوضعية	2010		2016	
	المساحة بالهكتار	النسبة المئوية	المساحة بالهكتار	النسبة المئوية
الرسوم العقارية	772.639	%51	970.430	%52
مطالب التحفيظ	605.517	%40	792.014	%42
العقارات غير المحفظة	134.210	%9	107.902	%6 (-)
المجموع	1.512.420	%100	1.870.346	%100

وهكذا، يتبين أن مجموع المساحة التي تم تحفيظها أو التي هي في طور التحفيظ يصل إلى 1.762.444 هكتارا بنسبة 94% بينما لا تتعدى مساحة العقارات غير المحفظة 12.374 هكتارا بنسبة تقل عن 1% إذا استثنينا مساحة 95.528 هكتارا التي تشكل مساحة تحديد إداري في طور المصادقة.

#### ◀ قصور في مجال التقييم والبرمجة متعددة السنوات للحاجيات من العقار

تتم تعبئة الملك الخاص للدولة من أجل دعم السياسات الحكومية والقطاعية ال ارمية إلى تحقيق التنمية في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

ولضبط الاحتياجات المتوقعة من العقار في إطار برمجة متعددة السنوات، دأبت هذه المديرية على إبرام اتفاقيات بهذا الخصوص مع القطاعات المعنية.

وفي هذا الإطار تم، على سبيل المثال، التوقيع على اتفاقيتين مع قطاعي الصناعة واللوجستيك من أجل تعبئة:

- 1.000 هكتار لتنفيذ استراتيجية تنمية المحطات الصناعية في أفق 2020 ؛

- 3.300 هكتار لتطوير الشبكة الوطنية للمناطق اللوجستية في أفق 2030.

#### ← غياب أدوات لتحقيق الاستفادة المثلى لتخصيص العقار القابل للتعبئة

بههدف تحقيق الاستعمال الأمثل للرصيد العقاري للدولة وتحديد المساحة الضرورية لإقامة المشاريع حسب حجمها ونوعيتها، تم، بتنسيق مع القطاعات الوزارية (المعنية بالصناعة، السياحة، السكن)، فتح ورش لتنميط المعايير لتعبئة عقار الدولة، وذلك بوضع إطار مرجعي حسب القطاعات الإنتاجية يسمح بتعبئة الوعاء العقاري المناسب تبعاً لنوعية المشاريع.

ومن ناحية أخرى، يتم العمل -في إطار اللجن المختصة بدراسة المشاريع- على تشجيع المستثمرين (كلما كان ذلك ممكناً) لإنجاز مشاريعهم بمحاذاة التجهيزات القائمة بغية تجميعها.

#### ← عدم تقييم أثر التحفيز العقاري الممنوحة على أئمة البيع

تساهم الدولة (الملك الخاص) في تنمية الاستثمار بمختلف جهات المملكة عن طريق تعبئة الأراضي اللازمة لفائدة المستثمرين من القطاع العام والخاص، لتمكينهم من إنجاز مشاريع قادرة على خلق الثروات وإحداث فرص الشغل. ويتم تحديد الثمن وفقاً لمقتضيات الفصل 82 من قانون المحاسبة العمومية من طرف لجنة إدارية للخبرة يترأسها عامل الإقليم.

ولتحسين الإطار المنظم للخبرة العقارية، تم التوقيع على اتفاقية مع المديرية العامة للضرائب مكنت من:

- تحديد اختصاصات مختلف المتدخلين في عملية الخبرة العقارية؛
- تنميط وتحسين المنهجية المتبعة لتحديد القيمة التجارية لأملك الدولة من خلال بطاقة نموذج تبين خصائص العقار ومميزاته؛
- اعتماد عناصر للمقارنة يتم الإدلاء بها من قبل مصالح التسجيل.

#### ← غياب أدوات إعادة تكوين الرصيد العقاري

يجب أن تخضع الاقتناءات العقارية للدولة للحاجيات المعبر عنها من طرف مختلف القطاعات. وتجنباً لمخاطر احتلال عقارات الدولة من طرف الغير وتجميد الأموال العمومية لأمد طويل دون تصور حول الحاجيات المرتقبة من العقار، يتعين:

- بلورة رؤية شمولية للإمكانات العقارية المتاحة بتنسيق مع كافة المتدخلين والفاعلين وخاصة الذين يسهرون على تسيير العقارات العمومية الأخرى؛
- اعتماد برمجة متعددة السنوات لتحديد الحاجيات الإجمالية من العقار الضروري لإنجاز التجهيزات العمومية والاستثمارات المنتجة مع توزيع هذه الحاجيات حسب السنوات والجهات؛
- منح الاقتناءات العقارية تخصيصات ملائمة عند إعداد مخططات التعمير وتصاميم التهيئة؛
- التفكير في النموذج الاقتصادي المناسب لتمويل اقتناء عقارات الدولة وتعزيز طرق حمايتها.

#### ← نقائص متعلقة بمنظومة تتبع ومراقبة التثمينات التعاقدية من أجل رفع القيمة

تخضع عملية تفويت عقارات الدولة لمقتضيات دفتر الكلف والشروط الذي يحدد شروط الإنجاز والفسخ كما يتم تتبع الإنجازات من طرف لجنة محلية برئاسة والي الجهة.

ومن أجل تعزيز آلية التتبع، تم إحداث لجنة وزارية لدراسة مشاريع الاستثمار المتعثرة بعد إحصائها لتتخذ اللجنة المذكورة بشأنها القرار المناسب (إيجاد حلول للمشاكل الإدارية، منح أجل إضافي للمستثمر أو فسخ العقد واسترجاع العقار).

وفي هذا الإطار، تم استرجاع عقارات بمساحة إجمالية تفوق 2000 هكتار، كما تمت مراجعة دفتر الكلف والشروط من أجل ضمان توازن يوفر الحماية والتكافؤ بين حقوق وواجبات الدولة والمستثمر على حد سواء.

ومن جهة أخرى، عمل مشروع القانون المتعلق بالاستثمار الذي يلغي القانون الإطار رقم 18.95 بمثابة ميثاق للاستثمار على تعزيز هذه الإجراءات من خلال:



- التنصيص على اللجن المكلفة بدراسة وتقييم المشاريع على المستوى المركزي والجهوي والمحلي؛
  - تعزيز آليات تتبع المشاريع الاستثمارية وجعل هذا المسلسل أكثر شفافية.
- وعلاوة على ذلك، دعا منشور رئيس الحكومة بتاريخ 05 شتنبر 2012 الوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات لتحليل الفوائد التي يتم تحصيلها من المشاريع التي تحظى بالموافقة مقارنة مع الامتيازات الممنوحة لها (ضريبية وجمركية وعقارية).

#### ◀ عدم الإسراع في تبني أدوات مبتكرة لتمثين العقار

- لضمان استعمال أمثل لرصيدها العقاري، تعمل مديرية أملاك الدولة على اعتماد نموذج اقتصادي يركز على:
- الكراء بدل البيع لاسيما بالنسبة للمشاريع التي تتطلب أوعية عقارية بمساحات كبيرة على هامش المدن، مما سيمكن، على المدى المتوسط أو البعيد، من استرجاعها وتعبئتها من جديد لفائدة التجهيزات العمومية والاستثمار المنتج؛
- المساهمة العينية في الرأسمال بالنسبة للمشاريع الكبرى (على سبيل المثال: القطب الحضري لمازاكان بشراكة مع المكتب الشريف للفوسفاط).