

المنظومة العقارية بالمغرب بين التنوع ومشكل الاستغلال وضعف المساهمة التنموية
(أراضي الدولة نموذجاً)

The Real Estate System in Morocco, between Diversity, Exploitation Problem, and
Poor Developmental Contribution: State Lands as a Model

الدكتور/ محمد الغزواني

أستاذ التعليم الثانوي التأهيلي، دكتوراه في التاريخ الحديث، جامعة ابن طفيل القنيطرة، المملكة المغربية

ملخص:

يعتبر العقار أساس التنمية الاقتصادية والمجالية، باعتباره الأرضية التي تبنى عليها السياسات التنموية في مختلف المجالات، سواء في المجال الاقتصادي أو المجال السياحي والعمراني وغيرها من المجالات الأخرى المتصلة بالإنسان، فالمغرب يشهد بنية عقارية مركبة أحيانا ومعقدة أحيانا أخرى، وهذا راجع إلى عدة عوامل جزء منها متصل بالعامل التاريخي، والجزء الآخر يتعلق بالعمل الاجتماعي والاقتصادي، وهذه العوامل كان لها دور كبير في إنتاج منظومة عقارية متنوعة. فعلى هذا الأساس نسعى من خلال هذا المقال تشخيص المنظومة العقارية بالمغرب، مركزين في ذلك على البنية العقارية المتصلة بـ " أراضي الدولة " محاولين من خلالها إبراز التنوع الحاصل فيها، وطرق تدبيرها كما سنهدف كذلك انطلاقاً من هذه الورقة، الوقوف على طبيعة المشاكل التي جعلت من أراضي الدولة بنية عقارية غير مشاركة في المشاريع التنموية، مبرزين في الأخير بعض التوصيات التي نرى فيها فائدة لتحويل أراضي الدولة إلى عنصر مهم له القدرة على مواكبة التحولات ومواجهة التحديات المتصلة بالتنمية الاقتصادية والمجالية.

الكلمات المفتاحية: البنية العقارية، التنمية الاقتصادية، التنمية المجالية، أراضي الدولة، الضعف التنموي، أراضي الجيش، الازدواجية العقارية.

The Real Estate System in Morocco, between Diversity, Exploitation Problem, and Poor Developmental Contribution: State Lands as a Model

Summary :

Real estate is considered the basis of economic and sphere development, as it is the ground on which development policies are built. These policies concern different fields; economic, touristic, urban and others related to people. Morocco sometimes has a compound real estate structure and sometimes a complicated one. This is due to several factors, part of it is related to the historical factor, and the other part is related to social and economic work.

These factors played a major role in producing a diverse real estate system. On this basis, we seek through this article to examine the real estate system in Morocco, focusing on the real estate structure of "state lands", trying to highlight its diversity and management ways. We will also aim, based on this paper, to find out the nature of the problems that have made "state lands" a real estate structure not participating in development projects. At the end, we will come up with some recommendations that we see will help in transforming state lands into an important element that has the ability to keep pace with the changes and face the challenges related to economic and sphere development.

Key words: real estate infrastructure, economic development, territorial development, state lands, development weakness, army lands, duplication of real estate.

مقدمة:

يساهم العقار بشكل كبير في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما يعد كذلك لبنة أساسية في إنجاح مختلف الأنشطة والمشاريع ذات البعد الاقتصادي والاجتماعي، كما أصبح في نظر كثيرين من الباحثين المدخل الوحيد لتحقيق التنمية، على اعتبار أنه عامل إنتاج مهم لكل القطاعات الحيوية ورافعة لا بد منها للتنمية المستدامة بمختلف أبعادها. وهكذا أضحى العقار معدن نفيس، ومن خلاله تبنى سياسات الدول والأمم والحضارات في مختلف المجالات، ولاسيما الاقتصادية والاجتماعية منها. ونظرا لأهميته الفعالة أصبح العقار رقما مهما في قيمة المعاملات الاستثمارية اليوم، وبواسطته عرفت مجموعة من الدول تحولات مهمة سواء على مستوى بنيتها الاقتصادية أو على مستوى واقعها الاجتماعي.

فالتحولات الإيجابية التي شهدتها تلك الدول، لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تفسر خارج السياق التاريخي المتصل بحسن استغلال بنيتها العقارية. أما الدول التي ضلت بعيدة عن هذا الاستغلال المعقلن لبنيتها العقارية لازالت إلى اليوم تعاني من عدة إكراهات وتواجه العديد من التحديات وخاصة المرتبطة بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية. ونظرا لمساهمة العقار في هذه التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي عرفتها الكثير من دول العالم نسعى في هذه المداخلة أن نسلط الضوء على البنية العقارية بالمغرب، وتوضيح بعض الجوانب المتصلة بتنوعها والوقوف عند الأسباب التي جعلتها غير مساهمة في التنمية المجالية والاقتصادية والاجتماعية. فهذه الإضافة التي نسعى إليها ستساعدنا على فهم كيف لم تساهم المنظومة العقارية في المغرب بما يلزم لإحداث تحولات اقتصادية خاصة في القطاع الفلاحي، خاصة وأن التوجه الإقتصادي للدولة ومنذ زمن طويل جدا كان مبني على الرؤية الفلاحية كقاعدة أساسية للنهوض الإقتصادي، لكن للأسف هذه الرؤية الإقتصادية لم يتم الإستثمار فيها بما يلزم، ولهذا لم تستطع الدولة أن تحقق حتى الإكتفاء الذاتي في كل ما يتصل بالأمن الغذائي. ففشل المغرب في تحقيق هذا الرهان دليل قوي على فشل السياسة القطاعية المرتبطة بالقطاع الفلاحي، إلا أن هذا الفشل جزء كبير منه يعود بالأساس في سوء استغلال المنظومة العقارية بالمغرب وخاصة تلك المتصلة بملكية الدولة.

نسعى من خلال هذه الورقة إضافة جديدة في الموضوع مركزين فيها على الأهداف التالية:

أولاً: القيام بتشخيص دقيق يمكننا من رصد مختلف الإختلالات التي يشهدها ملف التدبير العقاري بالمغرب.

ثانياً: دعوة الجهات المسؤولة عن ملف الملك العام إلى ضبط وتحيين الوضعية القانونية التي تُوَطر هذه البنية العقارية بما يجعلها مشجعة وجاذبة للإستثمار الداخلي والخارجي.

ثالثاً: اقتراح الحلول المناسبة والفعالة، حتى تكون هذه البنية العقارية لبنة أساسية للنهوض بالواقع الاقتصادي والاجتماعي، وقادرة على مواجهة التحديات. فما هي مظاهر تنوع البنية العقارية بالمغرب؟ وما المشاكل والإكراهات التي ساهمت في سوء استغلال تلك البنية العقارية؟ وما أثر ذلك على مسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمغرب؟

المحور الأول:

تنوع البنية العقارية بالمغرب وإشكاليات التدبير:

يعرف المغرب ببنية عقارية تتسم بالتنوع والاختلاف، لكن هذا التنوع يطرح الكثير من التعقيدات الناجمة عن مجموعة من العوامل التاريخية والاجتماعية والاقتصادية وغيرها⁽¹⁾، وقد نتج عن هذه الوضعية المتسمة بالتنوع أن رافقها تنوع في الأنظمة القانونية المؤطرة لتلك البنية العقارية، الأمر الذي نتج عنه مجموعة من الإكراهات والمشاكل التي تعيق استثمار تلك المنظومة العقارية المتنوعة وتنظيمها واستغلالها بما يخدم المصالح الاقتصادية والاجتماعية للبلد. كما أن الازدواجية القانونية التي تتسم بها المنظومة العقارية بالمغرب تطرح هي الأخرى إكراهات جمة تؤثر بشكل سلبي على الاستغلال الجيد لتلك البنية العقارية التي يتوفر عليها المغرب. فما هي الخريطة العامة المشكلة للبنية العقارية بالمغرب؟

1. أراضي الجموع:

أراضي الجموع أو ما يسمى كذلك بأراضي الجماعات السلالية، هي الأراضي التي تعود ملكيتها في الأصل إلى الدولة لكن تم توزيعها على جماعات وقبائل سكانية تنتمي للأصل نفسه أو السلالة نفسها. وما يميز هذه الملكيات السلالية، أنها غير قابلة للتفويت مع التقادم، ولا للحجز ولا للبيع. أما تسييرها فيخضع لمجموعة أرباب العائلات المكونة للجماعة السلالية أو من قبل من ينوب عنها، لكن هذا النوع من الأراضي دائماً يخضع لسلطة ووصاية الدولة من الناحية القانونية⁽²⁾. وقد اختص ظهير 27 أبريل 1919 بتقنين طرق تسيير هذا النوع من الأراضي. وعلى الرغم من أن الأصل هو عدم إمكانية تفويتها أو تملكها بالتقادم، إلا أنه يمكن استثناء تفويتها لفائدة السلطات العمومية أو الجماعات المحلية، غير أن هذه التفويطات غالباً ما ترافقها مجموعة من المشاكل وتطرح في النهاية الكثير من المنازعات.

وحسب الإحصائيات الرسمية تصل مساحة أراضي الجموع في المغرب إلى حوالي اثنا عشر مليون هكتار، حيث قدرت الهيئة الوطنية لحماية المال العام في لقاء وطني نظمه حول هذا الموضوع،

(1) - للتوسع حول فكرة التطور العقار التاريخي للقانون المغربي وتحيد أنماطه وأشكاله يراجع :

Paul decroux « droit foncier marocain » edition la porte . rabat. 1972

(2) - كانت هذه الأراضي يخضع تنظيمها إلى القبيلة أو ما يسمى بـ " اجماعة " وفق أعراف وتقاليدها متعارف عليها، لكن الدولة خلقت جهاز تابع لوزارة الداخلية، الذي أصبح هو الوصي الشرعي على هذا النوع من الأراضي، وهكذا تم إصدار الظهير المنظم لها بتاريخ 06 فبراير 1963.

أن عدد المستفيدين من هذا النوع من الأراضي يقدر بنحو تسعة ملايين نسمة⁽³⁾. " وتمثل الأراضي الرعوية منها نسبة تفوق % 85 . وتستغل بشكل جماعي من طرف ذوي الحقوق، بينما توظف أهم المساحات المتبقية في النشاط الفلاحي، حيث يتم توزيع حق الانتفاع من الأراضي الجماعية الفلاحية بين ذوي الحقوق من طرف جمعية المندوبين أو النواب طبقا للأعراف والعادات وتعليمات سلطة الوصاية"⁽¹⁾.

وتتوزع هذه الأراضي ما بين أراضي صالحة للزراعة وتقدر بمليون وخمسمائة ألف هكتار، و أراضي غير صالحة للزراعة وهي عبارة عن أراضي قاحلة أو غابوية. وتدخل ضمن هذه الأراضي، عدد مهم من المقالع يصل عددها إلى 209 مقلع بعوائد مالية مهمة⁽²⁾. كما يتم كراء جزء كبير من هذه الأراضي وأيضا تقويت بعضها لأشخاص الأمر الذي يجعل استفادة الدولة منها بما يحقق المنفعة العامة أمرا صعب التحقق.

فهذه الأراضي من المفروض أن تدفع من خلال استغلالها إلى الأمام بحركة التنمية، وبالتالي تساهم في خلق دينامية اقتصادية تنعكس إيجابا على الواقع الاجتماعي، إلا أن سوء استغلال هذه الأراضي لا يساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المطلوبة. فكل هذه الأراضي تستثمر في أنشطة زراعية تقليدية معيشية، أو يتم استغلالها في مجال الرعي وغالبا ما تكون موضوع نزاع بين الجماعات الموكل له استغلالها، خاصة عندما أخذت هذه الجماعات تتسع وتتوسع من الناحية الديمغرافية. فالنزاع الديمغرافي مع توالي العقود ساهم في تفتيت وتجزئ هذه الأراضي أكثر مما هي مجزأة من أصلها. كما أن طبيعة المشاكل المرتبطة بهذا النوع من تحد من تثمينه. ومن أهم تلك المشاكل والإكراهات التي تعاني منها أملاك الجماعة السلالية والتي تؤثر على مردوديتها مايلي :

- عدم مواكبة الترسة القانونية المنظمة لأراضي الجموع للتطورات الاقتصادية والاجتماعية الراهنة.
- تعدد المنازعات المعروضة على القضاء، وضعف تصفية تلك المنازعات على المستوى القانوني والقضائي .
- مشكل التزوير في عقود البيع والشراء والتفريط خارج الإطار القانوني من طرف ذوي الحقوق، إما بوعي أو بجهل المسطرة القانونية مع غياب آليات قانونية زجرية.
- سيادة منطق العرف على حساب القانون، في استغلال تلك الأراضي وإشكالية حق المرأة السلالية في الاستفادة والانتفاع من الممتلكات الجماعية.

(3) - انظر التقرير السنوي للهيئة الوطنية لحماية المال العام " أراضي الجموع " نشر بالمسائية العربية، ص 15 . يوم 2010/04/02.

(1) - تقرير تركيبي حول واقع قطاع العقار بالمغرب ، " المناظرة الوطنية حول السياسة العقارية للدولة "، دجنبر 2015، صص 8- 9 .

(2)- انظر التقرير السنوي للهيئة الوطنية لحماية المال العام، مصدر سبق ذكره .

2. أراضي الجيش:

سميت بأراضي الجيش لأن هذه الأراض كانت تابعة في البداية إلى أراضي المخزن، لكن تم توزيعها على قادة الجيش الذين كانوا ينظمون الأعمال، وبمقتضى ذلك " يمكنهم الحصول على أكثر من عشرين موزانيا (المخازني هي قطعة أرضية تمنح لرب الأسرة وتعادل ثماني هكتارات من البور وأربعة هكتارات من الأراضي السقوية) " (1) هي أرض فلاحية أو قابلة للفلاحة تخلت عنها الدولة لفائدة مجموعة من القبائل التي ساهمت في الحفاظ على النظام وحماية حدود الدولة والخدمة في صفوف جيش السلطان، على أن تتمتع تلك المجموعات القبلية بحق الانتفاع من هذه الأراضي في حين تحتفظ الدولة بحق الرقابة والملكية. وتتواجد هذه الأراضي بمحيطات المدن العاصمية القديمة وهي الرباط ومراكش ومكناس وفاس، وكذا بضواحي بعض المدن الأخرى كسيدي قاسم . وتقدر مساحة هذا النوع من الأراضي بحوالي 300.000 هكتار (2).

أما من الناحية القانونية فأراضي الجيش تتسم بعدم الوضوح، ذلك أنها لا تتوفر على قانون خاص ينظمها ويكون قادر على هيكلتها، كما أنها تتداخل أحيانا مع ظهير 27 أبريل 1919 المتعلق بالأراضي السلالية الذي وإن استثنى أراضي الجيش من مجال تطبيقه، إلا أنه عاد بمقتضى التعديل الذي جاء به ظهير 19 أكتوبر 1937 ليمنح سلطة الوصاية على أراضي الجماعات السلالية إمكانية الدفاع عن مصالح الجماعات التي تستفيد من أراضي الكيش، وهذا هو المرجع القانوني الذي تعود إليه وزارة الداخلية في حفظ وصيانة حقوق ومصالح هذه الجماعات في كل ما يخص تدبير وتسيير أراضي الكيش. كما تخضع أراضي الكيش لأحكام القرار الوزاري المؤرخ في فاتح نونبر 1912 والذي يحدد بين الأراضي غير القابلة للتقويت.

كما تتميز أراضي الكيش ببوضعية مزدوجة. الأولى كونها تدخل في إطار أملاك الدولة، والثانية كونها تعد في عداد أراضي الجموع، مما جعل جهازين إداريين يتجاذبان من حيث الاختصاصات بشأنها، وهما مديرية الشؤون القروية التابعة لوزارة الداخلية ومديرية الأملاك المخزنية التابعة لوزارة المالية. وكنتيجة لهذه الإزدواجية والتشابه مع النظام الجماعي، فإن أراضي الكيش غير قابلة للتقويت والحجز والتقدم ويمكن أن تكون موضوع نزاع الملكية من أجل المنفعة العامة. ومن خلال الفراغ القانوني وغياب ترسانة قانونية قادرة على تنظيم هذا النوع من الأراضي، تظهر مجموعة من المشاكل والتحديات التي تحول دون تحقيق التنمية المنشودة إن على المستوى الإقتصادي أو على المستوى الإجتماعي. ومن تلك الإكراهات وحسب ما جاء في فحوى التقرير الذي خلصت إليه المناظرة الوطنية نذكر مايلي:

(1) -MOHAMED SALAH DINE. MAROC : Tribus, Makhzen et Colons,essai d'histoire économique et sociale. Ed. L'harmatan. Paris, 1986, p78.

(2) - المناظرة الوطنية حول السياسة العقارية للدولة، مصدر سبق ذكره ، ص 9.

- صعوبة ضبط المستفيدين، خاصة بالنسبة للأجانب عن القبيلة.
- لجوء كثير من العائلات والأفراد إلى إقامة رسوم ملكية أو رسوم حيازة بقصد تملك هذه الأراضي.
- صعوبة ضبط هذه العقارات بسبب عدم تحفيظها⁽³⁾.

3. أراضي الأوقاف:

هذا النوع من الأراضي هو الآخر يخضع لسلطة الدولة وإشرافها، فأراضي الأوقاف أو ما يسمى كذلك بأراضي الأحباس كانت في الأصل في ملكية أفراد أو جماعات، لنهم وهبوا للمؤسسات الدينية من مساجد وزوايا دينية. ونظرا لتعدد هذه الأراضي فقد خصها المشرع بقانون يعرفها وينظمها. وحسب هذه المدونة الوقفية، فالوقف هو " كل مال حبس أصله بصفة مؤبدة أو مؤقتة، وخصصت منفعتة لفائدة جهة بر وإحسان عامة أو خاصة. ويتم إنشاؤه بعقد، أو بوصية، أو بقوة القانون"⁽¹⁾.

وعموما تتعدد الأصول العقارية الوقفية، التي تشرف على تسييرها وتديبرها اليوم وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، من وعاء عقاري فلاحي يتألف أساسا من أراضي ذات منفعة فلاحية ومقالع تبلغ مساحتها الإجمالية حوالي 85 ألف هكتار⁽²⁾، كما أوضح " جوزيف لوسيونى " " أنه إلى حدود سنة 1929م كانت قيمة الأملاك الزراعية المرتبطة بأراضي الأحباس تصل إلى 258 مليون فرنك ممثلة في 28260 قطعة في شتى نواحي المغرب"⁽³⁾ بالإضافة إلى أشجار مثمرة وأملاك سكنية وأخرى تجارية. لكن هذا النوع من الأراضي بالرغم من كبر مساحته وتنوعه يبقى هو الآخر يعاني في صمت من جملة اختلالات يمكن إدراجها على النحو الآتي :

- تعرض بعض أراضي الأوقاف إلى الإغتصاب والتراخي عليها من قبل بعض الجناة بطرق غير قانونية وغير مشروعة.
- تفويت مجموعة من أراضي الأوقاف في إطار صفقات عمومية غير منتجة.
- تهميش أراضي الأوقاف وعدم الإهتمام بصيانتها.
- تكبير الكثير من أراضي الأوقاف بعقود إجارة طويلة الأمد دون استثمارها بما يحقق المنفعة الاقتصادية والاجتماعية

(3) - نفسه ، ص، 9 .

(1) - انظر، مدونة الأوقاف الصادرة بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.09.236 المؤرخ في 8 ربيع الأول 1431 الموافق 23 فبراير 2010 .

(2) - المناظرة الوطنية حول السياسة العقارية للدولة، مصدر سبق ذكره ، ص ، 10.

(3) – Joseph Iuccioni. Les fondations pieuses « habous » au Maroc Sociologiques sur le Maroc depuis les origines jusqu'en 1956. Rabat, 1982, p23.

- النظرة التقليدية والكلاسيكية لمستغلي أراضي الأوقاف على أنها أراضي من الدرجة الثانية بالنسبة له بسبب عدم ملكيته الفردية لها لذلك التعامل معها في إطار استثمارها قلما يكون إيجابيا وفعالاً وناجعا.
- بظاً وثيرة تصفية الوضعية القانونية للرصيد العقاري الحبسي بسبب كثرة النزاعات المعروضة على المحاكم وبظاً وثيرة تحفيظ هذه الأملاك.
- ضعف مردودية بعض الأملاك الوقفية⁽⁴⁾.

4. أراضي المخزن:

هي أراضي الدولة التي يطلق عليها إسم " الأملاك المخزنية " جزء منها يستغل في الزراعة البورية والجزء الآخر في الزراعة السقوية، فضلا عن الجزء الثالث الذي يظم المغروسات بمختلف أشكالها، وتخضع من حيث الإستغلال للمخزن أو الملك باعتباره قائد المسلمين وبناء على ذلك يتصرف فيها " تصرف ذي الحق في حقه من بيع وهبة ومعارضة"⁽¹⁾. كما تشمل أراضي المخزن كذلك،المجال الغابوي والمساحات الخاصة والطرق والشواطىء والأودية والأبار والسواقي والشواطىء والعيون وكل ما لا يجوز تملكه للخواص لأنه يعد في مصلحة الجميع⁽²⁾.

كان للإختلالات السالفة الذكر دورا مهما في جعل أراضي الأوقاف خصوصا وأراضي الدولة عموما ضعيفة الإنتاجية، إلا أنه هناك عوامل بنيوية وموضوعية أخرى لا بد من الإشارة إليها والتي كان لها النصيب الأوفر في شلل البنية العقارية التابعة للدولة من حيث الإنتاجية وهنا تجدر الإشارة إلى مسألتين أساسيتين فالأولى ارتبطت بالمرحلة الإستعمارية، حيث مورست سياسة قامت على أساس تعطيل أراضي الدولة وعدم إدماجها في التنمية الإقتصادية بالإضافة إلى الإستلاء عليها وتحويلها لخدمة المشروع الإستعماري وذلك من خلال الضغط الذي مورس عليها في إطار سياسة الإستغلال الإستعماري. فبمجرد توقيع نظام الحماية عمل المستعمر الأجنبي على مصادرة جميع أراضي الدولة في إطار ما سمي بالإستعمار الرسمي. أما المسألة الثانية فتتعلق بمرحلة الإستقلال وإلى حدود يومنا هذا إذ لم تقم الدولة بحسن استغلال وتدبير هذه الأراضي بما يخدم النمو الإقتصادي الوطني. فمعظم أراضي الدولة تم توزيعها على السكان وهم أنفسهم قاموا بتوزيعها فيما بينهم طبقا لأعراف الجماعة.

ساهم توزيع أراضي الدولة الذي تحكم فيه عرف الجماعة إلى تكاثر المستفيدين مع مرور الوقت وتنامي الأجيال وهذا الأمر قاد الملكية العقارية إلى التشتت أكثر مما هي مشتتة.

كما ولد نزاعات قضائية لم تستطع المحاكم القضائية وفي غياب ترسنة قانونية مؤطرة ومنظمة لهذه الأراضي من وضع حلول لتلك النزاعات بما يجعل الديمومة الإنتاجية لتلك الأراضي مستمرة وبدون توقف.

(4) - المناظرة الوطنية حول السياسة العقارية للدولة، مصدر سبق ذكره ، ص 10.

(1)- مصطفى بوشعراء ، الاستيطان والحماية بالمغرب، ج 1، المطبعة الملكية ، الرباط، 1984، ص 332.

(2)- فريد لمربني ، صراع الحداثة والتقليد ومعوقات التحول اللبرالي في المغرب ، سلسلة وجهة نظر، مطبعة النجاح الجديدة، 2006، ص 101.

التدبير الثاني الذي يظل في اعتقادنا سبب عقم الإنتاجية والمردودية الاقتصادية هو التفويت الذي حصل لبعض أراضي الدولة في إطار عمليات الكراء الطويل والمتوسط الأمد وطبقا لهذه القاعدة فوتت أراضي ذات مساحات كبيرة جدا إلى أشخاص دون أن تلتزمهم الدولة بالإنتاجية وحسن الإستغلالية كشرط لجعل تلك العقود مستمرة أحيانا وقابلة للتمديد أحيانا أخرى. إن غياب التجديد الإداري وغياب استراتيجية إصلاحية لهذه الأراضي سواء من قبل الدولة أو من قبل الخواص الذين فوتت لهم تلك الأراضي إما في إطار نظام الجماعة أو في إطار عقود كراء جعلها عقيمة الإنتاجية وبعيدة كل البعد عن المساهمة في أي مشروع تنموي.

المحور الثاني:

مشاكل الإستغلال وضعف المساهمة التنموية:

1. مشكل الإزدواجية العقارية:

إن ازدواجية البنية العقارية التي يعرفها المغرب، وتعدد أنظمتها القانونية يشكّلان إكراها كبيرا يؤثر بشكل كبير على الولوج إلى استغلال العقار بالشكل المطلوب، فالمنظومة العقارية بالمغرب مزدوجة البنية، حيث هناك منظومة عقارية محفظة وأخرى غير محفظة، إلا أن هاتين المنظومتين العقاريتين المختلفتين من حيث التأطير القانوني، تخضعان لنصوص قانونية خاصة، وهي نصوص تعود أغلبها إلى القرن العشرين وتحديدًا بين سنتي 1913 و 1919م، حيث كان المغرب آنذاك تحت نظام الحماية الفرنسية، فقام المستعمر من خلالها بوضع نظام التحفيظ العقاري الذي أقره ظهير 1913 م بهدف تجاوز الأعراف التي كانت تخضع لها المعاملات العرفية المحلية في وجه تملك المستعمر للأراضي المغربية⁽¹⁾، وقد طرأت على هذه النصوص تعديلات بسيطة لم تتغير من حيث مضمونها ومحتواها القانوني بما يشجع على استغلال تلك الملكيات العقارية بما جعلها قاطرة مهمة تساهم في تحقيق التنمية من جهة، ومواكبة التحولات الاقتصادية التي بات يعرفها العالم من جهة أخرى.

إن المنظومة العقارية في المغرب وخاصة تلك التي تعود ملكيتها إلى الدولة مهيكلة منذ بداية القرن العشرين، إلا أن تلك الهيكلة في مضمونها لا تساعد على جعل العقار في صلب التنمية المجالية، ومن جهة أخرى تعدد أنماط وأشكال و تقسيمات البنية العقارية بالمغرب يعد في حد ذاته مشكلا لا يجعل هذه الأخيرة قادرة على مساندة التطورات المجالية التي لها علاقة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، فجزء من هذه البنية العقارية مستمد من بعض الأعراف كالأراضي المسماة " أراضي المخزن وأراضي الجماعات السلالية ثم أراضي الجيش " أما الجزء الآخر فأصوله تعود إلى الشريعة الإسلامية مثل أراض " الأحباس " أو ما يسمى كذلك بأراضي " الوقف "⁽²⁾.

(1) - الهادي مقداد - السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء الطبعة الأولى 2000.

(2) - انظر ندوة تحت عنوان "العقار والاستثمار" أشغال اليوم الدراسي المنظم من طرف عمالة إقليم الحوز والمكتب الجهوي للإستثمار الفلاحي للحوز بتعاون مع مركز الدراسات القانونية المدنية والعقارية بكلية الحقوق بمراكش بتاريخ 19 يونيو 2003 ص 53.

يطرح هذا التنوع صعوبات متعددة ومتفاوتة أحيانا حسب طبيعة ونوع العقار، وتلك الصعوبات أصبحت لا تشجع على استثماره بالشكل المطلوب، بقدر ما باتت تعرقل استغلاله ولم تسمح له أن يكون في قلب أي مخطط تنموي مجالي، كما أن هذا التنوع أصبح يشكل عرقلة كبيرة حتى في إيجاد حلول لتلك الصعوبات والاكراهات لأن هذا التنوع متشعب من حيث الأصول العقارية، حيث كل عقار مرتبط في الأساس بعدة مرجعيات منها التاريخية والدينية ومنها السياسية والاجتماعية، لذلك إيجاد أي صيغة قانونية تنظم هذا التنوع العقاري تبقى مسألة ليس بالسهلة نظرا لاختلاف أصول ومرجعيات البنية العقارية بالمغرب.

2. المشكل القانوني:

تخضع المنظومة العقارية المتصلة بالدولة في المغرب، إلى وضع قانوني خاص بها، وغالبا هذا الوضع القانوني هو الذي يمنع تفويتها أو تملكها لجهات أخرى، وهكذا يخضع التصرف فيها إلى قواعد وأنماط يغلب عليها طابع العشوائية، وحتى استغلالها يبقى في غالب الأحيان تقليدي صرف، كما أن استغلالها في أحيان أخرى يخضع إلى شروط غالبا ما تكون جد معقدة وغير مشجعة.

تساهم كثرة القوانين التي تحكم البنية العقارية في تعقيد وضعيتها وعرقلة كل المبادرات الهادفة إلى إعادة تهيئتها وتأهيلها وعقانة استغلالها، سواء على مستوى الإنتاج والتجهيز، أو على مستوى خلق المرافق العمومية. كما أن تعدد الأنظمة العقارية يجعل كل نظام عقاري يخضع لمقتضيات قانونية خاصة به، تقوم بتسييره إدارات عمومية مختلفة غالبا ما يغيب بينها التنسيق (وزارة الداخلية، وزارة الأوقاف، وزارة التجهيز...). فالنظام العقاري لأمالك الدولة على سبيل المثال، والذي ينظم بمقتضى ظهير 1 يوليوز 1914، أصبح متجاوزا ولا يمكنه مسايرة التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي بات يعرفها المغرب، كما أنه أصبح عائقا أمام أي عملية من شأنها أن تساهم في تهمين الوعاء العقاري بما يخدم أهداف التنمية الاقتصادية والمجالية. وعموما يمكن إجمال ثلاث نقاط تحد من فعالية الملك العمومي بالمغرب:

- ❖ كثرة النصوص القانونية المنظمة للملك العام بالمغرب.
- ❖ تعدد المؤسسات والإدارية الموكول لها صلاحيات تدبير شأن الملك العام بالمغرب.
- ❖ ضعف الموارد البشرية والإمكانات المادية لمراقبة الملك العمومي.
- ❖ التزامي على الملك العام من قبل جهات نافذة في البلاد مستغلة في ذلك الهشاشة القانونية وضعف الرقابة التنظيمية.

3. الاستغلال التقليدي وغياب التقنية:

يحضر هنا التساؤل حول آليات الإنتاج والأدوات المستعملة في الفكر الإنتاجي عموما، هل هي كلاسيكية تقليدية، أم أنها كانت مسايرة للتطور التقني الذي كان سائدا في المجتمعات الأوروبية منذ ظهور عصر الآلة وإلى حدود بداية القرن العشرين؟! إذ كلما كان حجم استعمال الأدوات التقنية كبيرا، كلما كان مردود الأرض جيدا،

وفي هذه الحالة يدل ذلك على مستوى التفكير العقلاني في إدارة الأرض واستغلالها. وهذا النوع من التفكير يقود في نهاية الأمر إلى جعل البنية العقارية مشاركة في التنمية وضامنة لحاجيات الإقتصاد والمجتمع.

يسجل عدد كبير من المؤرخين، وخاصة أهل الإختصاص السوسولوجي الذين اهتموا بالمغرب ما بين القرنين التاسع عشر والعشرين على أن الفكر التقني غاب عند الممسك بالأرض في الفترة التاريخية المشار إليها. فجمي الوسائل والأدوات الإنتاجية التي استعملت في استغلال وإدارة البنية العقارية، كانت تقليدية وعتيقة، وهذه الصورة بدت عادية ما دام " أن إفريقية الشمالية لم تعرف تطورا في قوى الإنتاج، وبالضبط على مستوى التقنيات " (1)

4. ضعف المساهمة التنموية:

عرف المغرب منذ فجر الاستقلال وإلى اليوم، دينامية بطيئة سواء في مجال التنمية الاقتصادية أو في مجال التنمية الاجتماعية. وهذه الدينامية البطيئة، لا يمكن تفسيرها بمعزل خارج عن سياق تعقيدات البنية العقارية في المغرب وتركيباتها المتنوعة كما سبق وأشرنا إلى ذلك. فتتعدد البنية العقارية، يعني تنوع الأنشطة الاقتصادية ومن ثم تنوع الاستثمارات المرتبطة بالدولة من جهة، أو المرتبطة بالخواص من جهة أخرى سواء كانوا مستثمرين مغاربة أو أجانب. إلا أن هذا لم يحدث في المغرب على مدى زمني طويل ولا زال مستمرا إلى اليوم، والسبب في ذلك متعلقا بطبيعة البنية العقارية بالمغرب التي لا زال عنصر التجزئة والتفتت يطغى عليها، إضافة إلى الإشكاليات التي يطرحها ملف التدبير العقاري بالمغرب خاصة من خلال جوانبه القانونية.

إن البنية العقارية في المغرب لم تكن مشجعة بما يلزم، خاصة فيما يتصل بالتنمية من جهة، كما أنها لم تتكيف مع طبيعة التحولات الاقتصادية التي بات يعرفها المجال العالمي خاصة مع بداية التسعينيات من القرن الماضي، والتي بات فيها العالم محكوم بنظام جديد اسمه " العولمة ". من هذا المنطلق وجب إعادة النظر في واقع العقار والبنية العقارية بالمغرب، وخاصة تلك المنظومة العقارية المتصلة بالدولة التي تتسم بالتعدد والتنوع، وفهم صعوباتها والإكراهات التي تهيمن عليها حتى يتسنى لكل الأطراف المتدخلة الوصول إلى حلول تجعل من البنية العقارية في المغرب قاطرة نحو التنمية ورافعة أساسية لكل مشروع من شأنه أن يحقق تطور إقتصادي وتغيير اجتماعي.

نتج عن غياب استعمال التقنية في الوحدات الإنتاجية الزراعية ضعف الإنتاج والمردودية وعدم قدرة البنية العقارية المتنوعة على تحقيق الإكتفاء الذاتي، وتحقيق التنمية الفلاحية من زراعة وتربية الماشية.

" فالأدوات الفلاحية كانت مجرد قطع من الأخشاب لا يتجاوز استعمال الحديد فيها السكة والمنجل والفأس والعتلة وبعض الأدوات البسيطة. أما الوسيلة الوحيدة للعمل في الأرض، فهي زوجة الحرث " (2).

(1) - Lucette Valeensi. Archaisme de le société maghrébine. In, Sur le Féodalisme –CRESM.1974 ,p.229.

(2) - الهادي الهروي، القبيلة والإقطاع والمخزن، إفريقيا الشرق، 2004، ص،81.

انعكس غياب استعمال التقنية في البنية العقارية بالمغرب بكل أنواعها على الإنتاج والمردودية وجعل منها الحاضر الغائب في الإقتصاد الوطني، ووسيلة غير مشاركة في بناء التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ومن أجل جعل الملك العام مشارك فعال في التنمية الاقتصادية والمجالية أصبح لزاما اليوم التفكير في عقلنة الملك العام وإيجاد آليات متطورة تتعلق بتنظيم الأراضي التي تعود ملكيتها إلى الدولة، وتكفل الحد من الإستغلال غير المنتج لهذه الأراضي، ويضمن وضع سياسة تدبيرية حكيمة ومتطورة تستجيب للتحويلات الاقتصادية التي أصبح يشهدها المجال العالمي في ظل نظام العولمة، وتجعل من هذه الأراضي أداة فعالة في تحقيق إقلاع إقتصادي جديد، يستجيب لمتطلبات المرحلة، ويكون قادر على تجاوز التحديات.

خاتمة:

إن معالجة ملف العقار بالمغرب بمختلف تلويناته بات اليوم من الأولويات الأساسية التي يجب أن تنكب عليها الدراسات وخاصة التاريخية منها، لفهم دوره وأهميته من جهة، والتنظير للحكمة الجيدة التي يجب اتباعها في استغلاله من جهة أخرى. فأي تحول اقتصادي أو اجتماعي إيجابي لا يمكن أن يتأتى إلا من خلال التدبير الجيد والحكيم للبنية العقارية المتاحة. ففي غياب هذه الإرادة وتهميش دور العقار في التنمية، ستبقى البنية العقارية بالمغرب والأنظمة القانونية التي تنظمها وتحكمها، موضوع اهتمام كبير من لذن عدد من المهتمين والباحثين سعيا منهم إيجاد صيغ جديدة، لتدبير ملف الملك العام بالمغرب وجعله قاطرة التنمية الاقتصادية والاجتماعية. فرغم كل ما قيل حوله لم تستطع الدولة إلى اليوم التوصل لمقترحات قانونية وتشريعية من شأنها أن تجعل منه آلية من آليات التنمية، ومدخلا لإحداث تغييرات في المناخ الإستثماري بالمغرب. فبالرغم من بعض التجارب الناجحة اليوم في تدبير العقار وجعله مفتوحا على الإستثمارات الخارجية خاصة في مجال الإستثمارات المتصلة بقطاع صناعة السيارات، وكل ما يتصل به من صناعات مكملة أخرى، والتي بدأت دائرتها تتسع بإقليم مدينة القنيطرة، إلا أن الملك العقاري العام في المغرب لا زالت نسبة مهمة منه مهمشة ومغيبية في الفكر الإستثماري الحديث.

تستلزم البنية العقارية المغربية اليوم كونها تتسم بالتنوع، سياسة استراتيجية فعالة، تجعل منها بنية تحقق التكامل، وتساهم في الإقلاع الإقتصادي، وتحديث تحول اجتماعي بما يحقق تجاوز الفقر والهشاشة، وتحسين مناخ الإستهلاك. ولتحقيق هذه الأهداف وجب إعادة النظر في المنظومة القانونية التي تخضع لها هذه الأراضي كمنطلق لتنميتها، مع التفكير في صيغة بديلة لتدبيرها وإدماجها في المخططات التنموية. ومن أجل ذلك نقترح بعض الحلول نجملها في النقاط التالية :

1. إحداث تشريع جديد يتوخى المرونة في جعل الملك العام مشارك في أحداث التطور الإقتصادي ورافعة أساسية لتحقيق التنمية المجالية.
2. وجب إعادة النظر في التشريعات القانونية العتيقة المنظمة للملك العام واستصدار تشريعات جديدة تسير المرحلة وتطور العصر وتستجيب للفكر الاستثماري الحديث.
3. وضع مدونة جديدة لملك الدولة تخضع فيه الأملاك العقارية للدولة إلى قانون تنظيمي واحد ينسجم مع التحويلات التي يعرفها الإقتصاد العالمي .

4. وضع إحصائيات جديدة تضبط أراضي الدولة وتحديد ذوي الحقوق بشكل نهائي.
5. اعتماد نظام التعاونيات لتوحيد الجهود كخطوة أولية لجعل أراضي الدولة عنصرا أساسيا في تحقيق التنمية الإقتصادية والمجالية.
6. تملك الأراضي الجماعية لذوي الحقوق وتشجيعهم على استثمارها وفق برنامج وطني يتم في الإشراف والمواكبة من قبل الدولة وتتبعها لهم لتحقيق المشاريع المسطرة.
7. حث الأبناء على الإنخراط في المشاريع التي تتخذ من أراضي الدولة منطلقا لها من خلال تقديم القروض الضرورية لتمويل الأستثمارات بضمانات قانونية من طرف الدولة.
8. تفويت أراضي الدولة للخواص وفق شروط تراعي الإنتقال السلس للملكية مع الإبقاء على شرط استثمارها بما يحقق المنفعة الإقتصادية والإجتماعية للدولة.

مصادر ومراجع باللغة العربية:

- الهادي الهروي، القبيلة والإقطاع والمخزن، إفريقيا الشرق، 2004.
- الهادي مقداد - السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء الطبعة الأولى 2000.
- فريد لمريني، صراع الحداثة والتقليد ومعوقات التحول اللبرالي في المغرب، سلسلة وجهة نظر، مطبعة النجاح الجديدة، 2006.
- التقرير السنوي للهيئة الوطنية لحماية المال العام " أراضي الجموع " نشر بالمسائية العربية، ص 15 . يوم 2010/04/02.
- تقرير تركيب حول واقع قطاع العقار بالمغرب، " المناظرة الوطنية حول السياسة العقارية للدولة "، دجنبر 2015، صص 8-9 .
- مدونة الأوقاف الصادرة بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.09.236 المؤرخ في 8 ربيع الأول 1431 الموافق 23 فبراير 2010 .
- ندوة تحت عنوان "العقار والاستثمار" أشغال اليوم الدراسي المنظم من طرف عمالة إقليم الحوز والمكتب الجهوي للإستثمار الفلاحي للحوز بتعاون مع مركز الدراسات القانونية المدنية والعقارية بكلية الحقوق بمراكش بتاريخ 19 يونيو 2003

مراجع ومصادر باللغة الفرنسية:

- Lucette Valeensi. Archaisme de le société maghrebine. In, Sur le Féodalisme – CREM.1974

- Paul decroux « **droit foncier marocain** » edition la porte . rabat. 1972
- MOHAMED SALAHDINE. MAROC : Tribus, Makhzen et Colons,essai d'histoire économique et sociale. Ed. L'harmatan. Paris, 1986.
- Joseph luccioni. Les fondations pieuses « habous » au Maroc Sociologiques sur le Maroc depuis les origines jusqu'en 1956. Rabat.