

المجلس
الاقتصادي
والاجتماعي
والبيئي



المملكة المغربية
Royaume du Maroc

ⵎⴰⵔ ⵏ ⵙⵉⵔ ⵏ ⵙⵉⵔ ⵏ ⵙⵉⵔ ⵏ ⵙⵉⵔ
CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

رأي

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

دراسة التأثيرات المترتبة عن الاستثناءات
في مجال التعمير

إحالة رقم 2014/11

رأي

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

دراسة التأثيرات المترتبة عن الاستثناءات
في مجال التحمير

مدخل

وجه رئيس مجلس النواب إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، يوم 10 فبراير 2014، طلب دراسة وإبداء الرأي في نجاعة المنظومة الحالية للاستثناءات الممنوحة في مجال التعمير، وفي تأثيراتها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية بالجماعات الترابية التي يفوق عدد سكانها 400 ألف نسمة، وخاصة تلك الخاضعة لنظام وحدة المدينة، وذلك في أفق الإحاطة الواسعة بهذه الظاهرة.

وطبقا للقانون التنظيمي رقم 12-128 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، ونظامه الداخلي، كلف مكتب المجلس اللجنة الدائمة المكلفة بقضايا البيئة والتنمية الجهوية بدراسة هذا الموضوع.

وقد صادقت الجمعية العامة للمجلس، خلال دورتها العادية، بتاريخ 27 نونبر 2014، بالإجماع على التقرير حول «الاستثناءات في مجال التعمير: التحليل والتوصيات»، وعلى أساس هذا التقرير أعد المجلس رأيه الآتي المتعلق بالاستثناء في مجال التعمير.

عناصر تمهيدية

يُقصد بالاستثناءات في مجال التعمير الرخص الممنوحة لمشاريع غير منصوص عليها في وثائق التعمير الخاصة بمنطقة معينة. ويعود العمل بالاستثناء في مجال التعمير إلى السبعينات، ولكنه لم يُقنن إلا في فبراير 1999، بصدر دورية 254 عن وزارة إعداد التراب والبيئة والسكنى، والدورية رقم 622 الصادرة في ماي 2001. وقد أعبقتهما دوريتان وزاريتان مشتركتان، وهما على التوالي الدورية رقم 27/3020 في مارس 2003، والدورية رقم 31/10098 في يوليوز 2010.

واستهدفت هذه المذكرات إضفاء مرونة وشفافية أكبر على عملية دراسة المشاريع الاستثمارية المقدمة لمصالح التعمير، في محاولة لتجاوز طابع الصرامة التي تتسم بها وثائق التعمير وبطء مسطرة تعديلها ومراجعتها والتعقيدات التي تكتنفها. وكان الهدف من هذا المسعى، الذي اعتمده السلطات العمومية كحل مؤقت، بث دينامية جديدة في قطاع يُعدُّ حجر الزاوية في كل المشاريع الاستثمارية الاقتصادية والاجتماعية.

وقد استُحدثت بموجب الدورية الصادرة سنة 1999 لجنة مختصة على مستوى الوزارة لتسليم رخص الاستثناء للمشاريع الاستثمارية. ولكن نظرا للعدد المتزايد من الملفات، أصبحت اللجنة المركزية عاجزة عن دراسة كل الطلبات. هكذا صدرت الدورية الثانية سنة 2001 التي نصت على نقل هذا الاختصاص إلى المستوى المحلي. وعُهد برئاسة اللجنة المحلية لدراسة ملفات طلب رخص الاستثناء إلى المفتش الجهوي للتعمير، بحيث لا تُعرض على اللجنة المختصة المركزية سوى المشاريع الاستثمارية الكبرى التي لم تحظ بالتوافق على المستوى المحلي.

وقد صدرت بعد ذلك الدورية الثالثة رقم 27/3020. يتعلق الأمر بدورية مشتركة بين الوزارة المكلفة بالتعمير ووزارة الداخلية، باعتبارهما القطاعين الوزاريين الأساسيين المسؤولين عن مجال التدبير العمراني. ونصت هذه الدورية على إنشاء لجنة جهوية خاصة برخص الاستثناء في مجال التعمير، مكلفة بدراسة الطلبات المقدمة للاستفادة من هذه المسطرة. وتتكون هذه اللجنة، التي يترأسها والي الجهة، من العامل ومدير المركز الجهوي للاستثمار ورئيس الجماعة ومدير الوكالة الحضرية والمسؤول الجهوي للإدارة المعنية بالاستثمار. ويُتخذ قرار منح رخص الاستثناء بإجماع أعضاء اللجنة. وقد أدى تطبيق هذه الدورية، خلال الفترة الممتدة ما بين 2003 و2010، إلى حدوث بعض التجاوزات، وخاصة المضاربات العقارية وإنجاز بعض المشاريع فوق أراضٍ مخصّصة للمرافق العمومية وأخرى ذات مؤهلات فلاحية كبرى.

وسعيا إلى تدارك هذه الاختلالات، أصدرت السلطات العمومية دورية جديدة، وهي الدورية رقم 31/10098 الصادرة سنة 2010، بهدف إحاطة مسطرة الاستثناء بمزيد من الضمانات والقيود القانونية، من خلال التنقيح على أن رخصة الاستثناء تخص الشخص بعينه ولا يجوز له تفويتها لغيره. فضلا عن ذلك، فإن هذه الدورية تمنع منعا باتا أن تطال الاستثناءات المساحات المخصصة للمرافق العمومية وللفضاءات الخضراء وطرق التهيئة ودوائر الري والمناطق المهددة بالفيضانات أو التي تتطوي على بعض المخاطر والمناطق الواجب حمايتها. إضافة إلى ذلك، فقد حددت هذه الدورية نوع المشاريع التي يمكن أن تستفيد من مسطرة الاستثناء في مجال التعمير، وحصرتها في المشاريع الاستثمارية ذات الطابع السياحي والصناعي وتلك المرتبطة بالصناعات التقليدية والخدمات، إلى جانب مشاريع السكن الاجتماعي ومحاربة السكن غير اللائق.

ويبقى أن رخص الاستثناءات الممنوحة طبقا لدوريات وزارية، والتي لا يعززها أساس قانوني قوي، تُعتبر كأداة لإضفاء المرونة على مجال التخطيط العمراني، لهذا يجب أن تمثل الاستثناء لا القاعدة. ويمثل اللجوء إلى مسطرة الاستثناءات تعبيرا عن قصور يشوب عملية التخطيط العمراني، ومسا بالأهداف المتوخاة من وثائق التعمير، مما يجعل الإدارة نفسها عُرضة للعبة المصالح والرهانات المرتبطة بمسلسل التعمير. وقد كانت هناك مجموعة من المحاولات الرامية إلى مأسسة ممارسة الاستثناء في مجال التعمير وإدراجها داخل إطار قانوني. ومع ذلك، فإن مشاريع النصوص القانونية في هذا المجال لم تعرف طريقها إلى التطبيق، نظرا لصعوبة التشريع في هذا الميدان.

أهداف الرأي

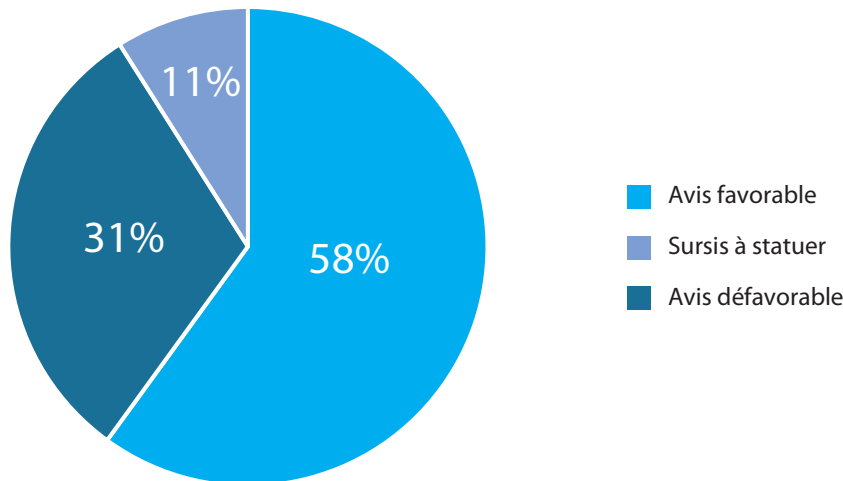
كان من الضروري لإعداد هذا الرأي إجراء تحليل مفصّل لطريقة إعمال الإدارة لمسطرة الاستثناء في مجال التعمير، قصد الإحاطة بظروف تطبيق المذكرات السابق ذكرها ومستوى مطابقة رخص الاستثناء الممنوحة للمساطر الجاري بها العمل، مع التوقف أيضا عند التأثيرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للمشاريع المستفيدة من هذه المسطرة. والهدف من ذلك إعادة النظر في مسألة تقنين رخص الاستثناء في مجال التعمير، من خلال إضفاء مرونة أكبر على عملية تفعيل المنظومة القانونية. وقد تبين من الضروري في هذا الإطار استشراف آفاق تطور التخطيط العمراني في ضوء مآل الجهوية المتقدّمة. فضلا عن ذلك، يبقى لزاما تحديد الرافعات القانونية والمالية والعقارية والضريبية، وغيرها، مع اقتراح مجموعة من التوصيات العملية المناسبة.

ويمثل هذا العمل ثمرة مسلسل يقوم على مبدأ الاستماع، تم فيه الإنصات إلى الفاعلين المعنيين والشخصيات المشهود لها بالخبرة والكفاءة في هذا المجال، مع تحليل المنظومة التشريعية والمسطرية الجاري بها العمل، واستثمار الوثائق المرتبطة بإشكالية الاستثناء في مجال التعمير، إضافة إلى نقاش مستفيض متواصل بين أعضاء اللجنة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

الحصيلة التركيبية

تبين الأرقام المرتبطة بمسطرة الاستثناء في المستوى الوطني، كما قدمتها وزارة التعمير وإعداد التراب، استنادا إلى الإحصائيات المنجزة من طرف الوكالات الحضرية، التي تضطلع بمهمة سكرتارية اللجنة المختصة برخص الاستثناء، الحجم الكبير لهذه الممارسة، وتبرز أيضا آثارها الاقتصادية والسوسيو-مجالية والبيئية على مجموع التراب الوطني.

هكذا، منذ تطبيق الدورية الوزارية المشتركة رقم 27/3020 وحتى نهاية 2013، درست اللجنة المختصة بطلبات الاستثناء 13222 مشروعا، بمعدل 110 مشروع شهريا. ويتبين من هذه الحصيلة أن 7578 مشروعا حصل على الموافقة المبدئية، أي بنسبة 58 في المائة، و4150 تم رفضه، بنسبة 31 في المائة، و1492 أُجّل البتُّ فيه، أي ما يعادل نسبة 11 في المائة.



توزيع القرارات الصادرة عن اللجنة المختصة بدراسة طلبات الحصول على الاستثناء في الفترة ما بين 2003 و2010

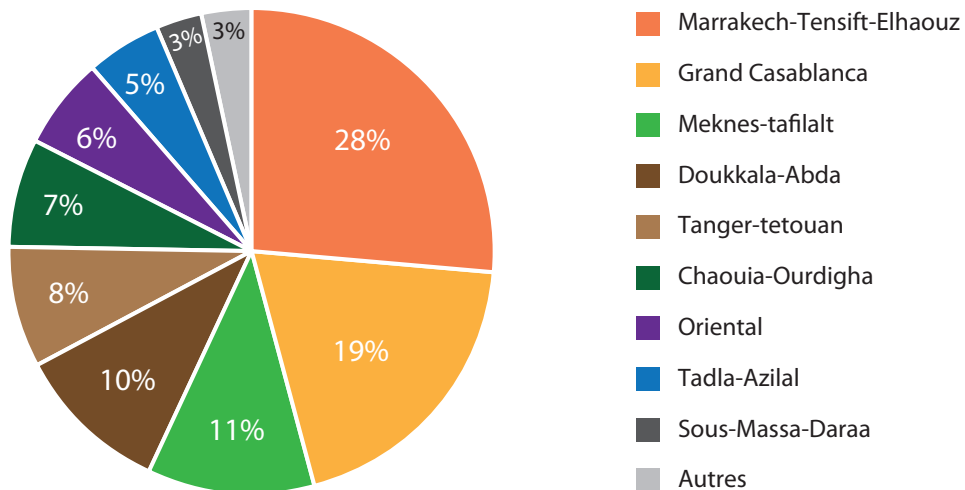
ارتفع بشكل ملحوظ في فترة تطبيق الدورية الصادرة سنة 2003، عدد الاستثناءات الممنوحة في مجال التعمير، حيث درست اللجنة المختصة 9256 مشروعا، بمعدل 128 مشروعا شهريا، ووافقت على 59 في المائة من الطلبات المقدمّة.

وخلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2013، التي تتزامن مع دخول الدورية الأخيرة الصادرة سنة 2010 حيز التنفيذ، درست اللجنة المختصة 3966 مشروعا، بمعدل 99 مشروعا شهريا. وقد أعطت موافقتها المبدئية لما يعادل 2175 مشروعا، بنسبة 55 في المائة. هكذا انخفض عدد الملفات المدروسة من 128 إلى 99، وتراجعت نسبة الموافقة المبدئية من 59 في المائة إلى 55 في المائة. وقد يُفسّر ذلك الانخفاض، على وجه الخصوص، بالقيود التي أتت بها الدورية الصادرة سنة 2010، فيما يخص معايير قبول طلبات الحصول على رخص الاستثناء في مجال التعمير، وخاصة طبيعة المشاريع التي يمكن أن تستفيد من ذلك، وحصر الاستفادة في صاحب طلب الاستثناء، والمحافظة على الأراضي المخصصة للمرافق العمومية والمساحات الخضراء ومسالك التهوية والمدارات السقوية، الخ.

وفي إطار الإحالة الواردة من مجلس النواب، يُطلب من المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي إنجاز تقييم للتأثيرات الناتجة عن الاستثناءات في مجال التعمير على الجماعات الحضرية التي يفوق عدد سكانها 400 ألف نسمة، وخاصة تلك الخاضعة لنظام وحدة المدينة، طبقا للقانون رقم 78.00 الصادر بتاريخ 03 أكتوبر 2002 المتعلق بإصلاح الميثاق الجماعي. وفي هذا الصدد تم حصر ثلاثة عشر مدينة وهي: أكادير والدار البيضاء وفاس والقنيطرة ومراكش ومكناس ووجدة والرباط وآسفي وسلا وطنجة وتازة وتطوان، لتبين تلك التأثيرات.

وقد بلغ عدد المشاريع المعروضة على لجان الاستثناء 3209 و1322 مشروعا، على التوالي خلال الفترتين ما بين 2003 و2009 و2010 و2013، أي ما يعادل 36 في المائة من الملفات المقدمّة وطنيا خلال هاتين الفترتين. وبلغت نسبة المشاريع التي نالت الموافقة المبدئية على التوالي 68 في المائة و63 في المائة، مما يدل على الدينامية التي تتميز بها المدن الكبرى المحتضنة لأهم الأنشطة الاقتصادية.

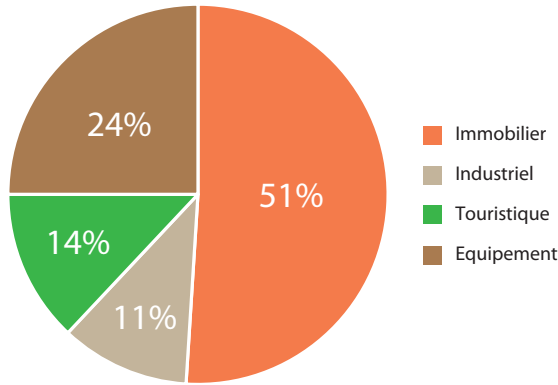
نسبة المساحات المتوقّعة حسب الجهات (2003-2013)



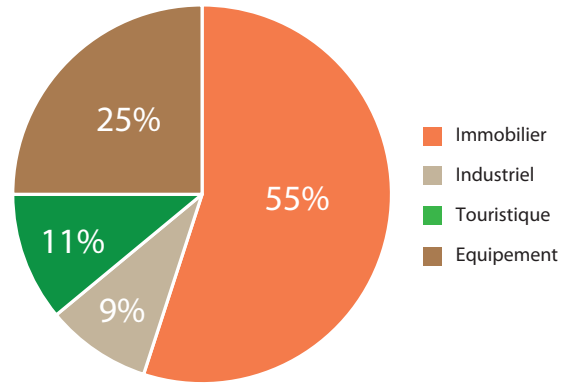
وقد بلغت المساحة المفترضة القابلة للتعبئة خلال الفترة ما بين 2003 و2013، ما مقداره 27046 هكتارا. ومن بين المشاريع البالغ عددها 7578 الحاصلة على الموافقة المبدئية، يُلاحظ أن 898 مشروعا فقط هو الذي أقيم في مناطق جديدة للتعمير، بمساحة إجمالية تبلغ 6649 هكتارا. أما الباقي، فهو عبارة عن رفع في عدد الطوابق وتسوية لبضع الوضعيات العقارية ومراجعة للمقتضيات المنظمة لبعض المشاريع المنجزة سلفا، الخ.

وخلال الفترة ما بين 2003 و2013، قدّر حجم الاستثمارات الإجمالي الذي قد ينتج عن إنجاز 7578 مشروعا حاصلا على الموافقة المبدئية بما يفوق 583 مليار درهم. وقد استفادت المدن الكبرى من نسبة 60 في المائة من مبلغ الاستثمارات الإجمالي على المستوى الوطني.

وفيما يتعلق بطبيعة الاستثناءات الممنوحة، تبين هذه المعطيات التأثير الواضح لمسطرة الاستثناء في مجال التعمير على العقار، مقارنةً بقطاعات الأخرى. وقد مثل هذا القطاع متوسط نسب تتراوح بين 51 و55 في المائة في مختلف الجهات، على التوالي في الفترتين ما بين 2003 و2009 و2010 و2013. وقد انخفضت نسبة المشاريع العقارية نتيجة القيود المنصوص عليها في الدورية الأخيرة الصادرة سنة 2010.



توزيع المشاريع حسب طبيعتها
وحسب الجهات (2010-2013)



توزيع المشاريع حسب طبيعتها
وحسب الجهات (2003-2009)

وخلال الفترة ما بين 2003 و2009، سجّلت المرافق العمومية أو الخاصة نسبة 25 في المائة، متبوعة بالمشاريع السياحية (11 في المائة) والصناعية (9 في المائة)، وسجل القطاعان المنتجان للثروات، وهما السياحة والصناعة، نسبة 24 في المائة.

وفي مقابل الاستثناءات الممنوحة، استفادت الجماعات من تهيئة العديد من المرافق العمومية (المدارس والمستشفيات وفضاءات الترفيه...)، وخاصة بالدار البيضاء، حيث قدر المركز الجهوي للاستثمار عدد الرخص الممنوحة للمرافق بما يناهز 985 مرفقا، منها 652 مرفقا عموميا و333 مرفقا خاصا.

وفيما يتعلق بأسباب التقدم بطلب الحصول على الاستثناء، فإنها تتركز أساسا في المناطق التي تغطيها وثائق التعمير، بنسبة 74 في المائة. وباقي طلبات الحصول على الاستثناء، أي ما يعادل 26 في المائة، ترتبط بمشاريع واقعة في مناطق غير مغطاة بوثائق التعمير. وأغلب الطلبات تتعلق بتغيير التطبيق وتغيير معامل شغل واستعمال السطح، مما يذكي الأطماع ويزيد من الضغوط والتنافس على اقتناء المساحات الشاغرة والعقار العمومي الذي يغدو مجالا للمضاربات.

فضلا عن ذلك، ففضية استكمال المشاريع التي نالت الموافقة تكتسي أهمية خاصة. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن الحصيلة الوطنية للعمل بمسطرة الاستثناء تكشف عن غياب آليات للتتبع والتقييم والتفعيل.

تقييم عملية تطبيق مسطرة الاستثناءات

يتبين من خلال تحليل أنماط التدبير الإداري لمسألة منح الاستثناء وجود مقاربات مختلفة بين الجهات في طريقة تطبيق مختلف المذكرات، مما جعل الطريقة التي يؤول بها المسؤولون مقتضيات مسطرة الاستثناء ويطبقونها تختلف بين هذه الجهة وتلك.

وقد اقتضت الدورية رقم 27/3020 الصادرة سنة 2003 على حث الولاة على الحرص على تحديد معايير اختيار المشاريع التي قد تستفيد من رخص الاستثناء، والأخذ بعين الاعتبار الأولويات الوطنية في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والنهوض بالتشغيل والسكن الاجتماعي ومحاربة السكن غير اللائق، الخ. وتبعاً لذلك، حدد كل لجنة جهوية معايير خاصة بها لانتقاء المشاريع التي ستقوم بدراستها والشروط التي يجب أن تتوفر فيها.

أما الدورية رقم 31/10098 الصادرة سنة 2010، فقد حاولت التحكم في طريقة العمل بمسطرة الاستثناء، عن طريق التصييص على قيود متعلقة بالشروط الواجب توفرها في المشاريع كي تحصل على رخصة الاستثناء. ومع ذلك، ظل الغموض قائماً على مستوى التطبيق، وخاصة مسألة توضيح المعايير التي تسمح بتصنيف مشروع عقاري ما ضمن برامج السكن الاجتماعي، أو منح مشروع اصطياف معين صفة المشروع السياحي.

ويلاحظ أيضاً سواء في الفترة الممتدة ما بين 2003 و2009، أو الفترة ما بين 2010 و2013، اختلاف موقف الجهات من مسطرة الاستثناء، حيث إن بعضها شجع على العمل بها، بينما رفضها البعض الآخر. ويُلاحظ أيضاً أن بعض اللجان اجتهدت في تفعيلها، حيث اعتمدت الانتقاء الأولي للملفات وعمدت إلى توجيه المستثمرين، مما أثر إيجاباً على آجال دراسة الملفات وعلى عملية إنجازها وعلى جودة إنتاج المجال.

وفيما يخص المعايير المعمّدة، يُلاحظ اختلاف بين الجهات، فبعض اللجان حددت نوعاً من «الخطوط الحمراء» (احترام التراث التاريخي والمساحات الخضراء...)، وأقرت معايير يتعين احترامها (مبلغ الاستثمار الأدنى والمساحة ومساهمة المشروع في الأوراش الوطنية الكبرى والمحافظة على مواقع المرافق العمومية...).

فضلاً عن ذلك، لم تُؤكّب مختلف الدوريات بمساطر إجرائية تحدد الإجراءات الإدارية الواجب اتباعها وعدد الوثائق المكوّنة لملف طلب الاستثناء وطبيعتها، ومعايير قبول المشاريع التي قد تستفيد من مسطرة الاستثناء. وقد نتج عن ذلك بطء في معالجة الملفات وعدم التحكم في تطبيق المسطرة، واختلاف بين الجهات في تأويل الدوريات المذكورة وفي طريقة تطبيقها. إضافة إلى ذلك، فإن هذه المذكرات لا تنص على أي إجراء لتتبع إنجاز المشاريع الحاصلة على الموافقة المبدئية من طرف اللجنة.

فضلاً عن ذلك، فإن الدورية الوزارية رقم 6403، الصادرة بتاريخ 5 أبريل 2004، حيث لجان الاستثناء، المُحدّثة بموجب الدورية الوزارية المشتركة رقم 27/3020 الصادرة بتاريخ 04 مارس 2003، على عدم المساس بالأراضي المخصّصة للمرافق العمومية والمساحات الخضراء وطرق التهئية ودوائر الريّ والمناطق الواجب حمايتها المنصوص عليها في وثائق التعمير، وخاصة تلك التي ترتبط بالتعليم والتكوين، كيلا يتم المساس بالحاجيات المستقبلية للسكان.

ومع ذلك، فإن هذه التوجيهات لا تُحتَرَم دائماً، حيث إن هذه الفضاءات العمومية لا تظل بمنأى عن الاستثناء. وتدل المؤشرات المعززة بالأرقام أن تبين أن مساحة من 900 هكتار، كانت مخصصة أصلاً لمنشآت ذات منفعة عامة حُوِّلت إلى عمارات ومبانٍ فُوِّتت للخواص.

ومن بين العيوب المسطرية، يُلاحظ أيضاً أن العديد من لجان الاستثناء عالجت بعض أنواع ملفات طلب الحصول على الاستثناء لتغيير الغرض المخصصة له المباني الخاضعة لأحكام المادة 58 من القانون رقم 12-90 المتعلق بالتعمير، والتي هي من اختصاص رئيس المجلس الجماعي الذي يمكنه، بعد موافقة الوكالة الحضرية وتوفير بعض الشروط، الترخيص بتغيير الغرض المخصصة له المباني، دون الرجوع إلى لجان الاستثناء.

تحليل التأثيرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لمسطرة الاستثناء على مجال التعمير

انصب التحليل على تقييم درجة تحقيق الأهداف المتوخاة من مسطرة الاستثناء، التي هي أساساً ذات طبيعة اقتصادية وسوسيو-مجالية وبيئية، انطلاقاً من المعطيات التقنية وتلك التي صرح بها المستثمرون أنفسهم، المتضمنة في وثائق الوكالات الحضرية والوزارة المكلفة بالتعمير وإعداد التراب. ويكمن الهدف من ذلك في إبراز مختلف تأثيرات الاستثناء الإيجابية منها والسلبية، على التراب الوطني، وعلى مستقبل المجال الترابي كوعاء ومحتوى.

ونذكر من بين التأثيرات الإيجابية:

- جاءت هذه المسطرة بوضع المرونة الضرورية في تديير وثائق التعمير وسمحت بتخطي العقبات التي كانت تمنع إنجاز عدة مشاريع استثمارية. وهي تمكن أيضاً من تقديم جواب على رهانات التنمية الاقتصادية في المستوى الوطني؛
- مكّنت مسطرة الاستثناء من مواكبة ناجعة لتنفيذ السياسات القطاعية (المخطط الأزرق مخطط الاقلاع الصناعي والمناطق الصناعية والخدمات المخطط الأخضر مخطط اللوجستيك المدن الجديدة). والرفع من قدرة بعض الجهات المغربية على اجتذاب الاستثمارات، وعلى سبيل المثال، العديد من العمليات المندمجة التي أطلقها فاعلون عموميون وخواص، رأيت النور بفضل تطبيق مسطرة الاستثناء، وأيضاً بعض المشاريع الضخمة: كالمدينة الجديدة والمجمعات الصناعية والأرضيات اللوجستية والمنشآت السياحية والمجمعات العقارية المرتبطة بالسكن الاجتماعي والتجهيزات السوسيو-جماعية، الخ؛
- تطرح هذه المسطرة نفسها كأداة لتكييف المقتضيات التنظيمية مع خصوصيات الأراضي والمواقع المعنية. وتمكن أيضاً من تدارك بعض الاختلالات المفترضة في وثائق التعمير، ومن التجسيد الفعلي للرؤى المنسجمة مع الواقع ومع حاجيات المواقع والتجمعات العمرانية؛
- قد تُعتبر مسطرة الاستثناء أداة لتحقيق التكامل مع التصميم العمراني، إذ تتيح إمكانية بلورة رؤية شاملة لإعداد التراب الوطني؛
- تُمكن مسطرة الاستثناء من تضايق التأخر والتعقيدات الإدارية المرتبطة بمنح رخص البناء وإحداث التجزئات العقارية والمجموعات السكنية؛
- بفضل هذه المسطرة، تم تغيير الغرض الذي خصصت له بعض الأراضي المخصصة أصلاً لمرافق عمومية، والتي لم يتم استغلالها؛

- سمح نظام الاستثناءات المحدث بموجب مجموعة من المذكرات بإعادة توجيه بعض المناطق طبقا لحاجيات الجماعات والحجم المتوفر من العقارات؛
- مكنت مسطرة الاستثناء من إنجاز المئات من التجهيزات السوسيو-جماعية، ففي الدار البيضاء وحدها، أحصى المركز الجهوي للاستثمار 985 رخصة لإقامة بعض التجهيزات، منها 652 عمومية و333 خاصة؛
- تشكل مسطرة الاستثناء محركا للنمو الاقتصادي والاجتماعي، وخاصة في المدن الكبرى، فعلى المستوى الوطني، يبلغ حجم الاستثمارات المرتبطة بهذه المسطرة 583 مليار درهم، مع خلق 304080 ألف منصب شغل في المدى المنظور؛
- رفعت مسطرة الاستثناء من حجم إنتاج المجال، حيث إن المشاريع المستفيدة من هذه المسطرة تغطي مساحة 25572 مفرضة تناهز 27046 هكتارا. والمشاريع العقارية ضمنها تمتد على مساحة 11996 هكتارا. وستؤدي هذه الأخيرة إلى توفير 92099 بقعة أرضية و230000 وحدة سكنية.

ومع ذلك، فإن هذه الآثار الإيجابية لا تمنع من وجود آثار سلبية ناتجة عن العمل بهذه المسطرة. ولا شك أن ظواهر التأثير على البيئة، والمضاربات العقارية، وعدم وضوح الرؤية، وعدم التحكم في التوسع العمراني وفي إعادة رسم معالم المجال، الناتجة عن تدبير عمراني يعتمد مسطرة الاستثناء، وتغيب عنه الرؤية الشمولية، ويقتصر على دراسة كل ملف بطريقة منعزلة، قد يؤدي إلى مجموعة من الآثار السلبية، وخاصة على المجال الحضري.

وتتعدد التأثيرات السلبية لمسطرة الاستثناء، وتتمثل فيما يلي؛

- تعميم العمل بمسطرة الاستثناء يؤدي إلى المساس بالتوجهات الكبرى لوثائق التعمير وبمقتضياتها. هكذا تفقد هذه الوثائق قوتها القانونية، لتُخزَل إلى مجرد وثائق استشارية؛
- يعبر هذا النظام عن مقارنة تجزئية للتنمية المجالية، ويؤثر سلبا في التصميم العمراني، ويغير جوهريا تصاميم التهيئة التي جاءت بها وثائق التعمير، كما أنه يخلخل الأولويات والتراتبيات، في مجال تتداخل فيه قضايا إعداد التراب والتعمير والسكن. ولا يسمح بإدراج المشاريع ضمن منظور التنمية الترابية المستدامة؛
- تساهم مسطرة الاستثناء في خلق نمط إنتاج عمراني موضعي يقف عند الحالة المعزولة وتغيب عنه الرؤية الشمولية، مما قد يؤدي إلى خلق التنافر وعدم الانسجام المجالي. ومن المعلوم أنه دون رؤية شمولية موجّهة، يستحيل التحكم في تحولات المجال ومستقبله. وقد يشكل السكن الاجتماعي في هذا الصدد، المستفيد من مسطرة الاستثناء، في المدى البعيد، مصدر قلق، نظرا للمعايير المعتمّدة فيه، وخاصة تكدّس 230 وحدة سكنية في الهكتار الواحد؛
- احتمال الاستغلال المفرط للتجهيزات والتقليص من المساحات العمومية، عبر الاقتطاع من الفضاءات المخصّصة للمرافق العمومية، بل إلغائها أحيانا، لصالح المشاريع السكنية، دون تقديم أي تعويض للجماعات تعويضها بأخرى، مما قد يؤدي إلى عدم تلبية الحاجيات الأساسية للسكان. وقد تتفاقم هذه الوضعية بالكثافة السكانية المفرطة في بعض المناطق؛
- مع تكاثر الاستثناءات وتواليها، يُطرح مشكل إدماج المشاريع المستفيدة من هذه المسطرة في وثائق التعمير؛

- مسطرة الاستثناء تحول دون إدراج سياسات إعداد التراب في منظور تنموي مجالي مستدام، نظرا لكونها تغير جذريا توجهات إعداد التراب المتضمنة في وثائق التعمير؛
- خلق نوع من الاضطراب في التدبير العمراني والتخطيط المجالي، من خلال كلفة إضافية غير مقررة، تتحملها الجماعات المحلية والسلطات العمومية؛
- ينتج عن أعمال مسطرة الاستثناء بعض الحيف الاجتماعي، على اعتبار أن الجميع يجد نفسه ملزما بتحمل الكلفة الإضافية الناتجة عن تطبيقها، بينما البعض فقط هو الذي يجني أرباحها؛
- إغراق الأنسجة الحضرية القائمة بكثافة سكانية مفرطة، دون توفير مرافق عمومية تستجيب لحاجيات الساكنة، مما قد يؤدي إلى المساس بجمالية بعض الأنسجة؛
- إزالة المواقع المخصصة للساحات العمومية والمساحات الخضراء يؤثر في جودة حياة الساكنة: اكتساح الإسمت لمساحة 900 هكتار كانت مخصصة في البداية لاحتضان منشآت ذات منفعة عامة، ومنها 420 هكتار للمساحات الخضراء؛
- العمل بمسطرة الاستثناء أدى إلى إنجاز مشاريع على أراض غير مجهزة، ومناطق للزراعة المكثفة، وأحزمة خضراء، ومحميات طبيعية، ومناطق مغروسة، والفرش المائية؛
- فضلا عن ذلك، تبلغ المساحة التي تم تعميمها سنويا ب 5000 هكتار، منها 1000 هكتار من الأراضي الزراعية، وخاصة المدارات السقوية المحيطة بالمراكز الحضرية.
- التأثيرات الإيجابية الناتجة عن مسطرة الاستثناء تظل دون الأهداف المحددة في المذكرات، نظرا لهيمنة كفة المشاريع العقارية (55 في المائة) مقارنة بنسبة المشاريع السياحية والصناعية ذات القيمة المضافة الكبرى (25 في المائة) فضلا عن ذلك، ففي غياب أي وسيلة للتتبع والمراقبة، يتعذر معرفة مآل المشاريع التي حصلت على الموافقة المبدئية؛
- نظام الاستثناء يحرم الدولة من وسائل مالية في إطار قانوني، من خلال اللجوء إلى حلول مالية ظرفية ترفيعية؛
- التدبير العمراني من خلال المذكرات يؤخر الإصلاح التشريعي والتنظيمي الضروري؛
- تدبير المشاريع وفق مقاربة تجزئية دون رؤية مشتركة بين كل الفاعلين يؤثر سلبا في نمط الحكامة المحلية.

غالبا ما ظل تنظيم المجال العمراني عُرضة لتقلبات الظرفية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، ليصبح الاستثناء من باب ردود الأفعال التي تقدم حلولاً جزئية مستعجلة.

عرض الدواعي والأسباب

يسعى هذا الرأي إلى تقديم حصيلة متوازنة وعقلانية تقوم على تقييم كمي وكيفي لمسطرة الاستثناء في مجال التعمير، في الفترة الممتدة ما بين 2003 و2013، استنادا إلى الأرقام المتوفرة لدى وزارة التعمير وإعداد التراب الوطني. وينطلق من عدة اعتبارات وتحده مجموعة من الدواعي تتمثل فيما يلي:

- إقرار مسطرة الاستثناء في مجال التعمير يُعدُّ تعبيراً عن سعي السلطات العمومية إلى تحقيق الشفافية في دراسة المشاريع الاستثمارية، واستغلال فرص الاستثمار. ويُبرَّر اللجوء إلى أعمال هذه المسطرة بافتقار وثائق التعمير للمرونة واتسامها بالصرامة في سياق اقتصادي واجتماعي دائم الحركة والتطور، وعجزها عن إدماج الحاجيات الطارئة سواء للسكان أو المستثمرين، مما استوجب توفير مرونة أكبر في دراسة الملفات المعروضة على أنظار الإدارة، مع تسريع وتيرة المعالجة؛
- إمكانات الاستفادة من الاستثناء المتضمنة في التشريع المغربي في مجال التعمير المنصوص عليها ضمن شروط محدَّدة بدقَّة. ورغم أن هذه الإمكانيات تظل محدودة، فإنها تشكل في نفس الوقت أعمال تخطيط وتديبر للمجال ولفرص الحكامة المجالية. الشفافة والدينامية والقانونية. ولكن غالباً ما يتم تجاهل هذه المرونة، إما جهلاً بها، أو تتصلاً من طابعها الإجمالي، على اعتبار أن الاستثناءات المسموح بها يجب أن تُحدَّد مسبقاً وتُذكر بشكل صريح في نظام التهيئة؛
- الآثار المترتبة عن مسطرة الاستثناء التي تُعتبر إيجابية، وخاصة إزالة العقبات التي تمنع إنجاز العديد من المشاريع الضخمة، كالمدينة الجديدة والمجمَّعات الصناعية والأرضيات اللوجستية والمنشآت السياحية والمجمعات العقارية المرتبطة بالسكن الاجتماعي والمرافق السويو-جماعية؛
- الآثار المترتبة عن مسطرة الاستثناء التي تُعتبر سلبية، وخاصة الكثافة السكانية المفرطة، والرفع من كلفة البنيات التحتية خارج الموقع وانعدام تأطير استراتيجي واختلالات المسطرة، والتأثيرات الاجتماعية والبيئية، الخ.
- عدم توافق مسطرة الاستثناء مع الأحكام القانونية الجاري بها العمل. ويتعين أن ينحصر مجالها في الاستثناءات ولا تتحول إلى قاعدة.

مداخل التغيير الأساسية

يبدو التعمير أقرب ما يكون إلى مجموعة من القواعد القسرية المُلزمة التي لا تتناسب بتاتا مع سياق التنمية العمرانية. وتتجلى النقائص القانونية في شكل ثلاث صعوبات مرتبطة بالتشريع في مجال التعمير. وعلى رأسها صعوبة تحديد خيارات سياسية تحديدا حاسما لا رجعة فيه، وصعوبة رسم مجموعة من الأهداف الواضحة والدقيقة، وصعوبة التحكيم والتقريب بين مصالح متنوعة ومتناقضة. وغالبا ما يسود منطق التردد، عندما يتعلق الأمر بتحديد الخيارات السياسية أو بوضع آليات للتنظيم والتحكيم.

ومع ذلك، يجب ألا يتم تحميل مسطرة الاستثناء مسؤولية كل الاختلالات التي يعاني منها إعداد التراب الوطني. فمن الأكد أن المسطرة الجاري بها العمل لا تشكل وحدها مصدر العلل التي تعاني منها المدينة المغربية. وهذا الإقرار لا يتناقض مع إعادة التأكيد أن التشريعات الحالية مشوبة بالكثير من أوجه النقص والتعقيدات. وبالتالي، فإن إصلاحها، داخل إطار قانوني وشامل، أصبح أمرا ضروريا تفرضه العديد من الاعتبارات والمسوغات.

ويتطلب إصلاح النظام الحالي تجديد المبادئ ومناهج التعمير، مما يقود إلى القول بضرورة النظر إلى هذه القضية كعملية بناء لسياسة عمومية حضرية. ويتعين أن يخضع التدبير العمراني لمنظومة قانونية ومؤسسية وقضائية دقيقة. وإذا كان من الضروري التخصيص على بعض الإجراءات التي تسمح ببعض المرونة، فمن الواجب أن تُحاط بمجموع من الشروط والضوابط. ويمثل التكييف الأصغر والاستعمال المشروط في هذا الصدد آليتين تسمحان بإدخال بعض التعديلات، وتقديم بعض الحلول التقنية إزاء وضعيات ملموسة من شأن الإبقاء عليها الإضرار بقابلية أراض ما للبناء. ومن الضروري أيضا التخصيص على إمكانية إدخال بعض التعديلات لتدارك ما قد يشوب وثائق التعمير من نقائص صغيرة، وتفاذي رفض طلبات البناء لاعتبارات طفيفة.

بناء عليه، من الضروري تفاذي اللجوء المفرط إلى مسطرة الاستثناء، من خلال اعتماد نظام في التخطيط العمراني يجمع بين المرونة والتجانس والعقلانية، مع إخضاع التخطيط العمراني لمنطق يقوم على الضبط والمرونة والشفافية المعززة بالتشاور والانفتاح على الساكنة.

ويجب أن يقوم التخطيط العمراني على التكامل والتفصيل بين الوثائق ذات الطابع الاستراتيجي والوثائق التي تنظم استعمال السطح والارتفاعات ومواقع المرافق العمومية، الخ.

وضمن هذا المنظور، يجب أن تُعدّ وثائق التعمير بمبادرة من الجماعات الترابية المعنية، بوصفها شأننا محليا أساسا. ويُقترح أن تخضع عملية مراجعتها لمساطر واضحة وميسرة، تتيح هامشا كبيرا من الحرية للسياسات المحلية في مجال التعمير وللفرص المرتبطة بالمشاريع التنموية.

ويجب أن يقوم التخطيط العمراني في المغرب على التعاقد، حيث يتعين أن ترتبط فيما بينها بعقود تصميم كل المخططات الترابية مثل المخطط الوطني لإعداد التراب والمخطط الجهوي لإعداد التراب والمخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية وتصميم التهيئة العمرانية.

فضلا عن ذلك، يبدو أمرا مفيدا وحاسما، لتهيئة المجال وتنميته، إحداث بعض المؤسسات الخاصة، باختصاصات واسعة في مجال التخطيط والتدبير العمراني وفي تبسيط مسطرة نزع الملكية، لتدبير بعض المشاريع العمرانية، كما هو الشأن بالنسبة لوكالة تهيئة ضفتي أبي رقراق ووكالة تهيئة موقع بحيرة مارتشيكا. فهاتان المؤسستان تمثلان نموذجا ناجحا في مجال التخطيط المرن والناجح الذي يعتمد آليات قانونية قائمة يمكن الاستفادة منها، ذلك أن التعديلات الخاصة (ما يعادل الاستثناءات) متضمنة في أنظمة التهيئة، بالإحالة على مقتضيات القانون رقم 12-90 المتعلق بالتعمير، وخاصة البند الأخير من المادة 19.

توصيات المجلس

اعتبارا لكون مسألة الاستثناء في مجال التعمير ذات أبعاد متعددة وترتبط بمجموعة من الميادين والاختصاصات، فمن الواجب ألا يُنظر إليها ك ممارسة معزولة، وألا تتم معالجتها معالجة ظرفية تنحصر لهذا الطرف أو ذاك، حيث إن عناصر ومكونات الإشكالية الحالية مترابطة فيما بينها وتتميز بتعقيدها البالغ، كما أن آثار هذه الممارسة، الإيجابية منها أو السلبية، في المستوى الاقتصادي والاجتماعي والمجالي والبيئي، تثير مواقف متباينة.

واعتبارا للآثار الإيجابية لمسطرة الاستثناء، وخاصة إزالة العقبات التي كانت تمنع إنجاز العديد من المشاريع الضخمة، كالمدن الجديدة والمجمّعات الصناعية والأرضيات اللوجستية والمنشآت السياحية والمجمّعات العقارية المرتبطة بالسكن الاجتماعي والتجهيزات الاجتماعية، واعتبارا أيضا لجوانبها السلبية، وخاصة آثارها السيوسيو-مجالية والبيئية والمعمارية والثقافية، والكثافة السكانية المفرطة، والرفع من كلفة البنيات التحتية خارج الموقع وانعدام تأطير استراتيجي واختلالات المسطرة، يقترح المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي القيام بمجموعة من التدابير المتكاملة فيما بينها، توجهها رؤية مندمجة، وتهم أساسا التنظيم العمراني وتمفصل مستويات التخطيط العمراني وانسجامها، وإضفاء المرونة على المساطر، والحكامة المجالية، وتمويل التعمير، والتحكم في العقار، واستحضار الخبرة واستثمارها.

ويجب أن تتجه وتتقاطع جهود الإصلاح والتعديل والاستشراف في شكل متوالية من التدابير في انسجام وتدرج حسب الأهمية، لضمان نجاح الإصلاح المنشود. وفي هذا الإطار، يعرض التقرير الحالي مختلف الأعمال التي يتعين إنجازها في تكامل وانسجام، تحقيقا لنفس الهدف.

يتطلب الأمر وضع خارطة طريق متجانسة المكونات تتضمن الإجراءات ذات الأولوية، والتوصيات المهيكلة المعبرة عن الرهانات الحاسمة المرتبطة بالإصلاح المنشود، مما يضعنا أمام مرجعية معيارية قانونية، وسلسلة من إجراءات التعديل والمواكبة التي من شأنها أن تدعم مسلسل إنجاز التغيير المنشود والدفع به قدما نحو الأمام.

وفي هذا الصدد، يوصي المجلس بتقسيم مداخل الإصلاح الممكن إلى مايلي:

- توصيات ذات طابع إستراتيجي تستهدف أعمال الآليات القانونية لتغيير ومراجعة وثائق التعمير المنصوص عليها في المنظومة القانونية الحالية، وضمان التطبيق الفعلي للأحكام القانونية القائمة التي تحدد قواعد المساهمة في تمويل التجهيزات الأساسية وضبط مسلسل منح الاستثناءات في مجال التعمير.
- توصيات مهيكلة تنصب على مجموعة من الإصلاحات التنظيمية والمؤسسية على المدى المتوسط، وعلى إجراءات جديدة لتعبئة العقار والتمويل، من أجل التخلي عن منطق الاستثناء المطلق وإضفاء المرونة على أدوات التخطيط العمراني؛
- توصيات المواكبة، وتهمّ الجوانب المرتبطة بضمان مواصلة أعمال الإصلاح وديمومتها ومآل أعمال الإصلاح والتطوير المقترحة لهذا الغرض.

أ - توصيات ذات طابع استعجالي

كثيرا ما يتردد الحديث عن طابع الصرامة والتشدد الذي تتسم به قوانين العقار والتعمير، وأيضا عدم إحاطتها بمختلف الجوانب المتعلقة بهاذين المجالين. والحال أن جزءا هاما من المنظومة القانونية الحالية التي تتطوي على العديد من جوانب المرونة لا يعرف طريقه إلى التطبيق. ومثال ذلك المادة 19 من القانون 12-90 المتعلق بالتعمير، والمواد 37 و38 و39 من القانون المذكور التي تنص على المساهمة في إنشاء الطرق الجماعية، والفصل 59 من القانون 7-81 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة وبالاحتلال المؤقت، الذي يقضي بتقاسم زائد من القيمة على بعض الأملاك، جرء التعمير، بين الملاك العقاريين والدولة. بناء عليه، يوصي المجلس بما يلي:

توصيات متعلقة بالأحكام الموجودة في القانون الحالي

1. تفعيل مقتضيات الاستثناء المنصوص عليها في القانون 12-90 المتعلق بالتعمير، وخاصة عن طريق أعمال المادة 19 التي تنص على أن تصميم التهيئة قد ينص على تغيير التطبيق وقواعد استعمال السطح والقواعد المطبقة على البناء، طبقا للشروط القانونية الجاري بها العمل.
2. تطبيق إمكانات منح رخص الاستثناء المتضمنة في القانون 25-90 المتعلق بإحداث التجزئات والتجمعات السكنية والتقسيم، وخاصة إحداث التجزئات والتجمعات السكنية المنصوص عليها في المادة 9، في غياب وثائق التعمير، إذا كان المشروع موافقا لمميزات القطاع المعني.

توصيات متعلقة بالتمويل

3. تفعيل المقتضى الذي يسمح بتقاسم ما يدخل على بعض الأملاك من زيادة في القيمة، بسبب التعمير، بين الدولة والملاك العقاريين، كما هو منصوص عليه في الفصل 59 من القانون رقم 7-81 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة وبالاحتلال المؤقت. وينص هذا الفصل على أنه إذا كان إعلان أو تنفيذ الأشغال أو العمليات العامة يدخل على قيمة بعض الأملاك الخاصة بزيادة تتجاوز 20 في المائة، فإن المستفيدين من هذه الزيادة أو ذوى حقوقهم يلزمون على وجه التضامن بدفع تعويض يعادل نصف مجموع زائد القيمة الطارئ بهذه الكيفية إلى الجماعة المعنية بالأمر. ويخفض عند الاقتضاء التعويض عن زائد القيمة بكيفية لا يمكن أن يقل معها في أي حال من الأحوال عن 20 في المائة مبلغ الزيادة الذي يبقى كسبا للملزم.
4. تطبيق قواعد المساهمة في إنشاء الطرق العامة الجماعية، طبقا للمواد 37 و38 و39 من القانون 12-90 المتعلق بالتعمير؛

توصيات متعلقة بالتحكم في مسلسل منح رخص الاستثناء وتأثيراته

5. تشكيل لجنة تتبع إنجاز المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، طبقا لما هو منصوص عليه في المادتين 9 و10 من المرسوم التطبيقي للقانون 12-90؛
6. إنشاء آليات التقييم البعدي المنتظم المنهجي لتطبيق تصميم التهيئة العمرانية
7. تسريع وتيرة استكمال مشاريع القوانين الجاري إعدادها المتعلقة بوثائق التعمير ومراقبة المخالفات في مجال التعمير. وفي هذا الإطار، يجدر اعتماد نصوص قانونية قصيرة تتضمن حولا لبعض العقبات الطارئة والاختلالات، وخاصة في مستوى القانونين 12-90 و25-90؛

8. تحديد معايير لقبول طلبات الاستثناء تحديداً دقيقاً، وخصوصاً ما تعلق منها بمبلغ الاستثمارات في المشروع، وعدد مناصب الشغل المُحدثة، وأثر المشروع على البيئة، وعلى توقعات واثق التعمير وقيمة المقابل وطبيعته؛
9. إنشاء لجنة مركزية للبت في المشاريع الاستثمارية الضخمة، كالمدن الجديدة والمجمعات الصناعية والأرضيات السياحية ومشاريع السكن المندمجة مع وضع نظام انتقاء أولي ودراسة مسبقة للملفات محلياً؛
10. تقنين مساهمة المستثمرين المستفيدين من رخص الاستثناء في إنجاز تجهيزات عمومية لصالح الجماعة، بوضع أساس قانوني ينظمها وبتتبع درجة وفائهم بالتزاماتهم؛
11. وضع آليات لتتبع وتقييم المشاريع المستفيدة من الاستثناء. ويتعين أن تمكن هذه الآليات من مراقبة تتبع وفاء المستفيد من الاستثناء بالتزامات التي تعهد بها تجاه الجماعة.

ب - التوصيات الهيكلية لضبط العمران

أن إصلاح نظام الاستثناء يستوجب التفكير في وضع منظومة قانونية تقطع مع منطلق الاستثناء المطلق السائد على حساب القاعدة القانونية ومبادئ الشرعية والإنصاف.

تنصبُّ التوصيات الهيكلية على مجموعة من الأعمال الحاسمة والمحددة للإصلاح وتطور نظام التخطيط والتدبير الحضري. ويتمثل الهدف من ذلك

- إضفاء المرونة على أدوات التخطيط العمراني،
- وضع مجموعة من الإصلاحات التنظيمية والمؤسسية على المدى المتوسط،
- إجراءات جديدة لتعبئة العقار والتمويل،
- والقضاء على العقبات التي تواجه الاستثمار وتدارك مختلف الاختلالات التي تشوب نظام تصميم المجال وتدييره.

1. التفكير في وضع أدوات قانونية وتقنية لإضفاء مرونة أكبر على واثق التعمير، كبديل عن التدبير الإداري للاستثناء في مجال التعمير:

- ولا تعني المرونة هنا بأي حال الدعوة إلى التخلي عن التخطيط العمراني، ولكنها تحيل بالتالي إلى تعميم مرن مبسّط المساطر والإجراءات، يسمح بتقاطع التصورات والآراء والمعارف، وبإدخال التغييرات الضرورية في الوقت المناسب، طوال فترة تفعيل التصميم. ومن المناسب في هذا الإطار:
- التفكير في نظام تخطيط مرّن يتيح إمكانية إدخال تغييرات خاصة، واستعمالات مشروطة بمناسبة طلب إحداث تجزئة أو تجمع سكني، أو تكييفات صغرى بمناسبة طلب بناء، وذلك طبقاً لشروط قانونية محددة؛
- التفكير في مساطر مبسّطة لمراجعة وتعديل جزئي أو كلي لوثائق التعمير، بشكل يتيح إمكانية تكييف التصاميم وقواعد التعمير وتعديلها، طبقاً لمسلسلات مرنة وواضحة لمواجهة تطور الرهانات والحاجيات التتموية، ولكن دون التعارض مع المقترضات التنظيمية ولا المس بتصميم التهيئة والبيئة؛
- التنصيص على استثناءات تنظيمية لفائدة المشاريع الهيكلية الضخمة كالمدن الكبرى والمجمعات الصناعية والمنشآت السياحية الكبرى، على غرار أنظمة التعمير لكل من ضفتي أبي رقراق وبحيرة مارتشيك؛

- تخفيف إجراءات تعديل تصاميم التهيئة العمرانية دون اللجوء إلى المصادقة عليها بمرسوم لرئيس الحكومة. ويتعين أن تتسم المسطرة المحددة لإدماج التعديلات التي لا تمس جوهر تصاميم التهيئة بمرونة أكبر.
- 2. وضع إطار قانوني شامل مرتبط بالسياسات العمومية لإعداد التراب والتعمير والسكن والعقار، من أجل تنظيم عمراني أفضل:

قضية الاستثناء في مجال التعمير هي بطبيعتها متعددة الأبعاد والمستويات، ولا يمكن التعامل معها كظاهرة معزولة، بل ضمن رؤية نسقية يحكمها منطوق شامل كفيلا بمقاربة هذه الإشكالية وتقديم حل بديل. ومن الاقتراحات الممكنة في هذا الصدد:

- وضع إطار قانوني ينظم مسألة إعداد وثائق إعداد التراب الوطني وتم فصلها مع وثائق التعمير: من المناسب في هذا الإطار استئناف عملية استكمال صياغة مشروع القانون قيد الإنجاز حول إعداد التراب الوطني، من أجل التوفر على إطار مرجعي، تستفيد منه السلطات العمومية لخلق انسجام وتنسيق أعمال إعداد وتهيئة وتطوير المجال في مختلف المستويات.
 - وضع مدونة التعمير، وتجاوز العقبات القائمة، من أجل التوفر على مرجع يقدم حولا قانونية لقضايا المرونة والإجرائية والتنظيم العقاري:
- ينبغي أن تأخذ المدونة بعين الاعتبار مسألة خلق التجانس بين السياسات القطاعية وتوفير وسائل عقارية ومالية ومؤسسية لإعداد التراب. ويجب أن تستحضر أيضا في موادها مبادئ الإنصاف العقاري والاختلاط العمراني والاستدامة. فضلا عن ذلك، يجب أن تعمل على تغيير طرق الحكامة العمرانية عن طريق إعادة توزيع أدوار مختلف المتدخلين وتعزيز مشاركتهم في مسلسلات إعداد وثائق التعمير، عن طريق وضع آليات لتقديم الطعون والتحكيم.
- إدراج برامج السكن المستفيدة من رخصة الاستثناء ضمن رؤية شاملة للتعمير في كليته، لتدارك الآثار السلبية المسجلة على مستوى انسجام مكونات مجال التعمير واشتغاله:
- يجب أن تتسجم سياسة السكن مع سياسة التعمير منظورا إليها ككل لا يتجزأ، وهذه الأخيرة يجب أن تتدرج بدورها، في انسجام وتناسق، مع سياسة شاملة لإعداد التراب، وفق ترابية في التأطير والتوجيه والانسجام. ومن غير المقبول أن تُعكس هذه الترابية، بحيث يصبح إنتاج مجال التعمير خاضعا فقط لمنطق الفرص العقارية العمومية.

- 3. وضع آليات لتمويل التعمير، بهدف تسهيل عملية تفعيل وثائق التعمير، وتضادي النقص في التجهيزات العمومية، وخاصة في المدن، وتشجيع تعمير تدريجي ومنسجم ومحفز على الاستثمار:

لا يكفي أن يُصادق على وثيقة للتعمير كي تصبح قابلة للتطبيق على أرض الواقع، ذلك أن إنجاز البنيات التحتية والمنشآت ذات المنفعة العامة عملية تتطلب استثمارات ضخمة وتقتضي اللجوء إلى التمويل المُسبق. ولإنجاز البنيات التحتية خارج الموقع وتشجيع فتح الأراضي أمام التعمير، يجب التفكير في إنشاء آليات للتمويل بنظام تعويض يتحمّله الملاك المستفيدون.

يتعلق الأمر باتخاذ إجراءات مؤسسية ومالية وجبائية كفيلا بالتأثير في السوق العقارية، والمساهمة في تفعيل وثائق التعمير. ومن التوصيات الممكنة في هذا الصدد:

- إنشاء آلية مالية للمساهمة في تمويل التجهيزات الأساسية على مستوى الجهات في إطار الصندوق الجهوي للتأهيل الاجتماعي المنصوص عليه في الفصل 142 من الدستور، والهادف إلى تدارك أوجه القصور في مجال التنمية البشرية والبنيات التحتية والتجهيزات.
 - إقرار نظام لمساهمة ملاك الأراضي في تمويل المنشآت ذات المنفعة العامة، مقابل زائد القيمة جراء إعداد وثائق التعمير أو الإعلان عن إنجاز أشغال أو عمليات عمومية؛
 - وضع نظام ضريبي محفّز يشجع الملاكين على تعبئة أراضيهم غير المبنية.
4. وضع وسائل مؤسسية وقانونية من أجل التحكم في العقار وتديبره، كشرط مسبق لتعبئة الأماكن المخصصة للتجهيزات العمومية والمنشآت ذات المنفعة العامة وتكوين احتياطي عقاري عمومي من طرف الدولة:
- تطرح القضية العقارية نفسها كمدخل أساسي، كلما تعلق الأمر بالتخطيط والتديبر العمراني، إذ إنها تشكل مجال تطبيق واختبار السياسات العمومية في مجال إعداد التراب والتعمير والسكن، ووسيلة أساسية لتفعيلها. ومما لا شك فيه أنها أداة للتدخل والضبط وعامل حاسم لإنتاج وتركيز وتديبر المصالح والثروات. لهذا من الضروري وضع وسائل مؤسسية وقانونية خاصة بالتحكم في العقار وتديبره، وتتمثل فيما يلي:
- إنشاء وكالات عقارية جهوية في خدمة الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية من أجل تديبر وضبط أفضل للوعاء العقاري.
5. مواكبة عملية فتح مناطق جديدة للتعمير عن طريق تدخل الدولة والجماعات المحلية، مع إعمال حق الأولوية، من أجل توفير العقار بأسعار معقولة، مع الحرص على ضمان التجهيزات التي تلبى الحاجيات الأساسية؛
6. إعادة النظر في أشكال الحكامة الترابية، من خلال إعادة توزيع اختصاصات مختلف الفاعلين في مسلسل إعداد وثائق التعمير:
- إن اعتماد أي منهج في إعداد وتديبر المجال وضع نمط حكامه يقوم على أشكال مناسبة من طرق تنسيق وتنظيم العمل الجماعي. والسؤال، كيف السبيل إلى استثمار عطاءات وإسهامات مجموع الفاعلين السياسيين والاقتصاديين والاجتماعيين، بما في ذلك المجتمع المدني، ضمن منطق التكامل والانسجام؟
- ويوصى في هذا الصدد بما يلي:
- تعزيز دور الجماعات الترابية تعبيراً عن ديمقراطية تلك المسلسلات، طبقاً للمقتضيات الدستورية، مع الشروع في تأهيلها؛
 - إعادة النظر في اختصاصات الوكالة الحضرية قصد إشراك هذه المؤسسة أكثر في التخطيط العمراني وجعلها أداة رئيسية للدراسات والأبحاث في خدمة الجماعات الترابية، ذلك أن عمل هذه المؤسسة يجب أن ينصب أكثر على التخطيط العمراني، مما يجعلها تقوم بدور مرصد للدينامية العمرانية ومصدر للمساعدة التقنية عالية المستوى. وقد يساهم هذا الأمر في تدارك النقص المتفاقم على الصعيد الوطني من الكفاءات في مجال التعمير وإعداد التراب.

- الارتقاء بالسكان المحلية إلى مرتبة السلطة الاجتماعية، من خلال تحسين مسلسل التشاور مع المواطنين واستشارة المجتمع المدني، عن طريق البحث العمومي، فيما يخص كل مشاريع التخطيط العمراني وأنظمة التعديلات الخاصة، والاستعمالات المشروطة والتكيفات الصغرى للمشاريع الاستثمارية.

- ويجدر في هذا الصدد التفكير في تجديد مناهج إعداد وثائق التعمير، لكي تتحول إلى وثائق متوافق حولها ومسهلة ومحفزة على الاستثمار. ويجب أن تتصف مساطر إعدادها بالشفافية وتكون نتيجة عمل جماعي، وتُحدّد مراحل وأجال تفعيلها، مع إتاحة إمكانية اللجوء إلى التحكيم وتقديم الطعون.

7. إدماج البعد البيئي والتنمية المستدامة في وثائق تخطيط المجال الترابي وتدييره:

يتعين عند إعداد وثائق التعمير استحضار مفهوم الاستدامة في التوجيهات الخاصة بالتهيئة العمرانية المستقبلية، وخاصة عند إعداد ومراجعة طرق صياغة هذه الوثائق والمصادقة عليها وتحديد مضمونها، وذلك طبقاً لمقتضيات القانون الإطار رقم 99-12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة. ولتحقيق هذا الهدف يجب تحديداً القيام بما يلي:

- إدراج القواعد التقنية لمفهوم الاستدامة في المخططات التوجيهية للتهيئة العمرانية وفي تصاميم التهيئة العمرانية.
- تعزيز مفهوم الإعداد الإيكولوجي من خلال إدماج تكنولوجيات النجاعة الطاقة والطاقات المتجددة في التصاميم العمرانية، وفي مجالات البناء والسكن، والاستفادة من تقاطعها مع التكنولوجيات الجديدة للإعلام والتواصل، وذلك طبقاً للمرسوم رقم 2-13-874 المتعلق بالمعايير العامة للبناء المحددة للقواعد الطاقة في المباني. ويحدد هذا المرسوم الذي صادق عليه المجلس الحكومي يوم 14 نونبر 2013 المتطلبات الحرارية والأداء الطاقوي الذي يجب احترامها في المباني السكنية والمخصصة للتجارة والخدمات.
- استحضار مبدأ احترام التوازنات الطبيعية للأنظمة البيئية، وخاصة عبر محاربة الهدر المجالي، واثمين التراث الطبيعي والثقافي والمعماري القائم.
- المحافظة على الأراضي الواقعة في محيط المدن ذات المؤهلات الفلاحية الكبرى، عن طريق التخصيص على وجوب منع وإيقاف التوسع الحضري وتطوير مشاريع فوق هذه الأراضي.
- تشييد المدينة فوق المدينة (تحويل منطقة حضرية ذات كثافة سكانية منخفضة إلى منطقة ذات كثافة سكانية عالية) وفق معايير وطرق تمكن من المحافظة على جودة الوظائف العمرانية.
- التفكير في إقرار تخطيط للقرب لمواكبة واستحضار التطورات الاجتماعية في مجال خلق مجال ترابي دي بعد إنساني ومستدام.

ج. إجراءات المواكبة فيما يتعلق بالمناهج والاليات التقنية الملائمة

تؤدي إجراءات المواكبة إلى تحسين الممارسة الحالية السائدة في مجال التعمير. وفي هذا الصدد يجدر القيام بما يلي:

1. تدارك النقص في مجال الخبرة في ميدان التعمير، وخاصة في مجال التخطيط العمراني:

ويتحقق هذا الهدف عن طريق:

- تطوير عروض التكوين في مسالك تهيئة وتصميم المجال، من أجل إغناء الرصيد الوطني من الخبرة الوطنية مما سينعكس إيجاباً على مهنة المخطط العمراني.

- تقوية برامج التكوين المستمر، وخاصة لفائدة الوكالات الحضرية والجماعات الترابية والمراكز الجهوية للاستثمار؛

- تعزيز قدرات الجماعات الترابية باعتبارها صاحبة مشاريع في مجال التخطيط العمراني، من خلال تعبئة الخبرة وتطوير المهارات وإصلاح الهياكل الداخلية للجماعات المحلية؛

- تطوير العرض في مجال البحث والابتكار العمراني، ذلك أن تطوير المجال الحضري الوطني يجب أن يستند إلى دراسات للتأثيرات المحتملة ونماذج تنموية استشرافية ومبتكرة في مجال التعمير والهندسة المعمارية.

2. تطوير أدوات التعمير العملياتي:

باستثناء التجزئات وعمليات التقسيم التي تتوفر على نصوص قانونية تنظمها، فإن أنواع المشاريع الأخرى لا تتوفر على أدوات إجرائية. ومثال ذلك المدن الجديدة التي تُعامل قانونياً معاملة التجزئات الكبرى وعمليات التقسيم. هكذا يصبح من الصعب الانتقال من تعميم الأراضي المفتوحة للتعمير إلى التعمير، بسبب غياب أدوات تخطيط إجرائية. لهذا يتوجب مواكبة الإجراءات الهيكلية لضبط وإصلاح التعمير بالأسراع بوضع مناهج تقنية للتعمير العملياتي في إطار قانوني.

3. مراجعة مقاييس ومعايير إعداد المجال العمراني فيما يخص تحديد حجم وموقع الطرق والفضاءات الخضراء والتجهيزات العمومية من أجل ادمج المعطيات الديموغرافية العمرانية

4. فرض كل الارتفاقات التي تضمن شروط السلامة الصحية والأمن العمومي وسلاسة التنقل وجمالية مشاريع إحداث التجزئات والتجمعات السكنية، بناء على دراسات مدققة؛

5. إعادة النظر في مساطر الحصول على رخص البناء وإحداث التجزئات وتبسيط تلك المساطر؛

6. حث المجالس الجماعية على اعتماد الأنظمة الجماعية في مجال البناء؛

7. الرفع من مستوى معايير السكن الاجتماعي لتدارك الاختلالات السوسيو-مجالية والبيئية المسجاة في إنتاج السكن الاجتماعي.

ويتبين من خلال تحليل التأثيرات الناتجة عن العدد الكبير من البرامج السكنية المستفيدة من رخص الاستثناء، أن هذه المسطرة ساهمت بقدر كبير في الرفع من الوحدات السكنية وفي محاربة السكن غير اللائق. ولكن إنجاز تلك البرامج غالبا ما يتم على حساب القواعد الصحية والجمالية، ويساهم في تدهور المجال العمراني والبيئي للمدن.

والملاحظ أن قضية السكن الاجتماعي تحكمها حاليا رؤية ضيقة، لا ترى فيها سوى وسيلة من بين الوسائل الآنية لإحلال الأمن الاجتماعي، بيد أن هذا التوجه يجب ألا يختزل قضية السكن الاجتماعي في مجرد إجراءات ترقيعية تؤدي في نهاية المطاف إلى تدهور وضعية المدينة تدهورا منذرا بالكثير من الاختلالات الاجتماعية. ويجب ألا يصبح النقص في عدد الوحدات السكنية مبررا يسمح بالتضحية بجودة السكن الكريم. لهذا يشدد المجلس على ضرورة إعادة النظر في المعايير المسموح بها في برامج السكن الاجتماعي.

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

تقاطع زنقة المشمش وزنقة الدلبوت، قطاع 10، مجموعة 5
حي الرياض، 10 100 - الرباط
الهاتف : +212 (0) 538 01 03 00 الفاكس : +212 (0) 538 01 03 50
البريد الإلكتروني : contact@ces.ma