

الاختصاصات البيئية للجماعات على ضوء القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات ورهنات ادماج البعد البيئي في التخطيط والتدبير الاستراتيجي المحلي

رضوان مطيع

طالب باحث بسلك الدكتوراه بكلية الحقوق -سلا

مقدمة :

عرف مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة و التنمية (CNUED) الذي انعقد في ريو دي جانيرو¹ بالبرازيل سنة 1992² ، الإعلان عن سلسلة من المبادئ بشأن الإدارة القابلة للاستمرار اقتصاديا ، حيث كان الهدف من هذه المبادئ هو تكريس مفهوم التنمية المستدامة و تطبيق هذا المفهوم لحل العديد من قضايا البيئة ، من خلال التركيز الدولي على ما هو بيئي خالص بالإضافة إلى الاهتمام بعلاقة البيئة بالتنمية السوسيواقتصادية .

وقد تم اعتماد عدة وثائق³ ضمن هذا المؤتمر منها " إعلان ريو " المعروف باسم قمة الأرض و "جدول القرن 21 " الذي هو برنامج شمولي يبين الأعمال الواجب القيام بها خلال العقود المقبلة في سبيل تحقيق أهداف التنمية المستدامة ، كما يعكس الإجماع العالمي و الالتزام السياسي من أعلى المستويات في التعاون في مجال التنمية و البيئة من خلال ضمان الاحترام الصارم لجميع المبادئ المنصوص عليها في الإعلان.

وبعد مؤتمر ريو عقدت مؤتمرات أخرى لتتبع هذه المجهودات العالمية على المستوى البيئي و تفعيل البنود التي تم الاتفاق عليها ، و من أهم هذه الاتفاقيات المعتمدة " برتوكول كيوتو" 1997 و هو برنامج من أجل الشروع فعليا في حل التغييرات المناخية و تقليص انبعاث الغازات الدفيئة .

¹ - عقد المؤتمر العالمي للبيئة و التنمية في ريو دي جانيرو البرازيلية في الفترة ما بين 3 و 14 يونيو 1992 تحت مظلة الأمم المتحدة و قد كان هذا المؤتمر الأكبر و الأوسع نظرا لعدد الهائل للمشاركين حيث حضره 30 ألفا من ممثلي حوالي 178 دولة و 130 من رؤساء الدول و الحكومات .

² صادق المغرب على اتفاقية ريو في دجنبر 1995 .

³ www.umeqa.ma.org/arabe/

وفي سنة 2002 ، عقد ثالث مؤتمر بيئي في جوهانسبورغ بجنوب إفريقيا حيث تم اعتماد اتفاقية جديدة تعتبر استمرارية لمؤتمر ريو ، وكذا مناسبة لتقييم الإنجازات التي تحققت على مدى العقد الماضي مند الإعلان عن المذكرة 21 بريو تم تبع ذلك عقد عدة مؤتمرات كان آخرها بالمغرب .

والمغرب أبدى بدوره انخراطا كبيرا في الجهود العالمية البيئية ، حيث وقع على العديد من الاتفاقيات وصادق على العديد من المذكرات لاسيما المذكرة " المنظمة للمبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن وضع التشريعات الوطنية المتعلقة بالحصول على المعلومات و المشاركة العامة و الوصول إلى العدالة في قضايا البيئة¹ .

وتلى ذلك التكريس الدستوري لحماية البيئة ودسترة الحق في البيئة، فالفصل 31 من دستور 2011"نص على "أن تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية على تعبئة كل الوسائل المتاحة لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات على قدم المساواة من الحق في: ... الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة. التنمية المستدامة". كما نص الفصل 35 "على أن تعمل الدولة على تحقيق تنمية بشرية مستدامة من شأنها تعزيز العدالة الاجتماعية والحفاظ على الثروات الطبيعية الوطنية وعلى حقوق الأجيال". فضلا عن الباب الحادي عشر الذي أحدث مؤسسة دستورية لها اختصاص بيئي². وإلى جانب هذا الاهتمام المركزي بقضايا البيئة ، فقد أولى اهتماما للشأن البيئي محليا أيضا عبر إحداث مؤسسات جهوية (كوكالات الأحواض المائية و المراصد الجهوية للبيئة وغيرها).

ولا يمكن القول أن هذا البناء الدستوري، الذي أسس لمجموعة من القواعد الحمائية في هذا المجال ، كان هو بداية التشريع في مجال البيئة ، فالمغرب كان سابقا في العديد من التشريعات التي تهتم حماية البيئة الطبيعية من موارد مائية و غابوية و بحرية ، علاوة على النصوص القانونية التي تهتم حماية البيئة الحضرية ، وقد بدأت هذه الرزمة القانونية البيئة بالمغرب بصور القانون 310.95 المتعلق بالماء، و الذي تم نسخه بمقتضى القانون رقم 4 36.15 ، ثم بعد ذلك صدور القانون 511.03 المتعلق بحماية و

¹ تقرير مركز حرية الإعلام الرباط 2011 ص 4

² الفصل 151 يحدث مجلس اقتصادي واجتماعي وبيئي.

³ ظهير شريف رقم 1.95.154 صادر في 18 من ربيع الأول 1416 (16 أغسطس 1995) (بتنفيذ القانون رقم 10.95 المتعلق بالماء و الصادر بالجريدة الرسمية عدد 4325 بتاريخ 1995/09/20 الصفحة 2520

⁴ ظهير شريف رقم 16.1.113 صادر في 6 من ذي القعدة 1437 (10 أغسطس 2016) بتنفيذ القانون رقم 36.15 المتعلق بالماء و الصادر بالجريدة الرسمية تحت عدد 6494 بتاريخ 25 أغسطس 2016

⁵ ظهير شريف رقم 1.03.59 صادر في 10 ربيع الأول 1424 (12 ماي 2003) بتنفيذ القانون رقم 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة

والصادر بالجريدة الرسمية عدد 5118 بتاريخ 2003/06/19 الصفحة 1900

استصلاح البيئة ، مروراً بقانون دراسة التأثير على البيئة رقم 12.03، بالإضافة إلى القانون 28.00 المتعلق بتدبير النفايات و التخلص منها لتتوج هذه التشريعات بصور القانون الإطار رقم 312.99 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة والذي يعد لبنة أساسية لضمان الحق الأساسي لكل إنسان في العيش ضمن بيئة صحية وسليمة تحترم التراث الطبيعي والثقافي الذي يعتبر ملكاً مشتركاً للأمة بأسرها، كما حدد اختصاصات الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية والقطاع الخاص وفعاليات المجتمع المدني في الحفاظ على البيئة وضمان التنمية المستدامة كحق طبيعي للأجيال القادمة .

يعرّف هذا القانون الإطار، في المادة 9 من الباب الثالث، التنمية المستدامة، على أنها مقاربة تركز على عدم الفصل بين الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية للأنشطة التنموية والتي تهدف إلى الاستجابة لحاجيات الحاضر دون المساس بقدرات الأجيال المقبلة في هذا المجال وتمثل التنمية المستدامة (المادة 10) قيمة أساسية تتطلب من كل مكونات المجتمع إدماجها ضمن أنشطتها. وتعتبر سلوكاً ملزماً لكل المتدخلين في مسلسل التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية للبلاد.

كما يدعو هذا القانون- الإطار- إلى إدماج نموّ كل القطاعات والأنشطة في إطار التنمية المستدامة ولهذا الغرض، تبذل مجهودات مستمرة تهدف بالخصوص إلى التخفيف من الضغط على الموارد الطبيعية واللجوء إلى تكنولوجيا الإنتاج النظيفة؛ وتعطي المادة 12 الأولوية لبعض الأنشطة من حيث متطلبات التقيد بالتنمية المستدامة وعلى رأسها الطاقة والماء والغابات وتدبير النفايات والصناعة، وعلى القطاعات الحكومية المكلفة اتخاذ تدابير كافية لضمان الاستدامة في طرق تدبيرها. كما تسهر الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية وشركات الدولة على إدماج التدابير المستمدة من التنمية المستدامة في السياسات العمومية الشاملة والقطاعية التي تعدّها أخذاً بعين الاعتبار خصوصيات كل قطاع .وفي نفس السياق نجد القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الذي أسس لعدة مقتضيات حامية للبيئة في العديد من مواده و ذلك لضمان تنفيذ برنامج حماية البيئة على الصعيد اللامركزي بشكل فعال وناجح .

مما يدعوننا إلى التساؤل حول دور الجماعات في حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة على ضوء القانون التنظيمي رقم 4113.14 كأحد الفاعلين في هذا المجال من خلال معرفة المهام المنوطة بالجماعات

¹ظهير شريف رقم 1.03.60 صادر في 10 ربيع الأول 1424 (12 ماي 2003) بتنفيذ القانون رقم 12.03 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة والصادر بالجريدة الرسمية عدد 5118 بتاريخ 19/06/2003 الصفحة 1909

²ظهير شريف رقم 1.06.153 صادر في 30 من شوال 1427 (22 نوفمبر 2006) بتنفيذ القانون رقم 28.00 المتعلق بتدبير النفايات و التخلص منها الصادر بالجريدة رسمية عدد 5480 بتاريخ 15 ذوالقعدة 1427 (7 ديسمبر 2006)

³ظهير شريف رقم 1.14.09 صادر في 4 جمادى الأولى 1435 (6 مارس 2014) بتنفيذ القانون الإطار رقم 99.12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6240 الصادرة بتاريخ 18 جمادى الأولى 1435 (20 مارس 2014)

⁴ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات .

و اختصاص المجالس الجماعية في المحافظة على البيئة و كذا الوسائل المتوفرة لديها في حماية البيئة وما هي حدود الممارسة في المجال؟

لأجل ذلك سوف نقسم دراستنا هذه إلى محورين أساسيين.

المبحث الأول: اختصاصات الجماعات في المجال البيئي على ضوء القانون التنظيمي 113.14.

المبحث الثاني: رهانات ادماج البعد البيئي في برامج ومخططات الجماعات وسبل تجاوز الاكراهات ذات الصلة

المبحث الأول: دور الجماعات في المجال البيئي على ضوء القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات

عرف النظام القانوني للجماعات مجموعة من التطورات ، فبعد حصول المغرب على الاستقلال عمل على نهج مجموعة من السياسات تهدف إلى التفرقة بين المجال القروي و الحضري ، حيث انتقلت الجماعات الترابية من مفهوم المراقبة الإدارية إلى تسيير المرافق العامة و المحلية وصولا إلى محاولة تحقيق التنمية ، حيث تطورت حقول تدخلاتها و تشعبت مجالات اختصاصاتها ، فبصدور ظهير 21 يونيو 1960¹ الذي يعتبر اللبنة الأولى الحقيقية للجماعات المحلية الحديثة بعد المحاولة التي جاء بها ظهير 1916 في عهد الحماية وفي 30 شتنبر 1976² صدر الظهير المتعلق بالتنظيم الجماعي الذي اعتبر منعطفا هاما في تاريخ اللامركزية الإدارية ووسع من اختصاصات المجالس الجماعية أنداك و أناط برؤسائها مهام جديدة وفي 3 أكتوبر 2002 صدر القانون رقم 78.00³ المتعلق بالميثاق الجماعي الذي عزز صلاحيات المجالس الجماعية في مجال حماية وتديبر الشأن البيئي، حيث نجد أن المشرع اعتمد نوعا من التفصيل من خلال المواد 35.136.38.39.40⁴. وكذا المادة 44 وفي الاختصاصات المنقولة نجد المادة 43⁵. وقد شكل دستور 2011

¹ ظهير شريف رقم 159.161 بشأن انتخاب المجالس الجماعية الصادر بالجريدة الرسمية عدد 2445 بتاريخ 04/09/1969 الصفحة 2626

² ظهير شريف رقم 1.76.584 بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976) (بمناخ قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها الصادر بالجريدة الرسمية عدد 3335 bis- بتاريخ 01/10/1976 الصفحة 3034

³ ظهير شريف رقم 1.02.297 صادر في 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002 (بتنفيذ القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5058 بتاريخ 21/11/2002 الصفحة 3468

⁴ المادة 35

يفصل المجلس بمداواته في قضايا الجماعة. ولهذه الغاية، يتخذ التدابير اللازمة لضمان تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. يمارس المجلس بالأخص اختصاصات ذاتية واختصاصات تنقلها إليه الدولة. ويمكنه، علاوة على ذلك، تقديم اقتراحات وإبداء آراء حول المسائل التي تهم الجماعة والتي تدخل في اختصاص الدولة أو أي شخص معنوي آخر من أشخاص القانون العام. يمكن للمجلس، للقيام بالمهام المسندة إليه، أن يستفيد من مساعدة الدولة والأشخاص المعنوية الأخرى الخاضعة للقانون العام.

الفقرة 1: الاختصاصات الذاتية

المادة¹ 36

التنمية الاقتصادية والاجتماعية :

1. يدرس المجلس الجماعي مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعة ويصوت عليه طبقا لتوجهات وأهداف المخطط الوطني، ولهذه الغاية:
 - يضع برنامج تجهيز الجماعة في حدود وسائلها الخاصة والوسائل الموضوعية رهن إشارتها.
 - يقترح كل الأعمال الواجب إنجازها بتعاون أو بشراكة مع الإدارة والجماعات المحلية الأخرى أو الهيئات العمومية.
2. يقوم بجمع الأعمال الكفيلة بتحفيز وإنعاش تنمية الاقتصاد المحلي والتشغيل، ولهذه الغاية:
 - يتخذ كل التدابير التي من شأنها المساهمة في، الرفع من القدرات الاقتصادية للجماعة، خاصة في مجالات الفلاحة والصناعة والصناعة التقليدية والسياحة والخدمات.
 - يقوم بالأعمال اللازمة لإنعاش وتشجيع الاستثمارات الخاصة، ولاسيما إنجاز البنيات التحتية والتجهيزات وإقامة مناطق للأنشطة الاقتصادية وتحسين ظروف المقاومات.
 - يبت في شأن مساهمة الجماعة في مقاولات وشركات الاقتصاد المختلط ذات الفائدة الجماعية أو ذات الفائدة المشتركة بين الجماعات والعمالات والأقاليم والجهات.
 - يقرر إبرام كل اتفاقية للتعاون أو للشراكة من أجل إنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويحدد شروط القيام بالأعمال التي تنجزها الجماعة بتعاون أو بشراكة مع الإدارات العمومية والجماعات المحلية والهيئات العمومية أو الخاصة والفاعلين الاجتماعيين.
3. يحدد شروط المحافظة على الملك الغابوي واستغلاله واستثماره في حدود الاختصاصات المخولة له بموجب القانون.

المادة² 38

التعمير وإعداد التراب :

1. يسهر المجلس الجماعي على احترام الاختيارات والضوابط المقررة في مخططات توجيه البيئة العمرانية تصاميم التهيئة والتنمية وكل الوثائق الأخرى المتعلقة بإعداد التراب والتعمير ؛
2. يدرس ويصادق على ضوابط البناء الجماعية طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل ؛
3. يقرر في إنجاز أو المشاركة في إنجاز برامج إعادة الهيكلة العمرانية ومحاربة السكن غير اللائق وحماية عادة تأهيل المدن العتيقة وتجديد النسيج العمراني المتدهور ؛
4. يقرر إنجاز البرامج المتعلقة بالسكنى أو المشاركة في تنفيذها ؛
5. يشجع إحداث التعاونيات السكنية وجمعيات الأحياء ؛
6. يسهر على المحافظة على الخصوصصيات الهندسية المحلية وإنعاشها.

المادة³ 39

المرافق والتجهيزات العمومية المحلية :

1. يقرر المجلس الجماعي إحداث وتدبير المرافق العمومية الجماعية خاصة في القطاعات التالية:
 - التزود بالماء الصالح للشرب وتوزيعه ؛

- توزيع الطاقة الكهربائية ؛
 - التطهير السائل ؛
 - جمع الفضلات المنزلية والنفايات المشابهة لها ونقلها وإيداعها بالمطرح العمومي ومعالجتها ؛
 - الإنارة العمومية ؛
 - النقل العمومي الحضري ؛
 - السير والجولان وتشوير الطرق العمومية ؛
 - نقل المرضى والجرحى ؛
 - الذبح ونقل اللحوم والأسماك ؛
 - المقابر ومرفق نقل الجثث.
- ويقرر المجلس في طرق تدبير المرافق العمومية الجماعية عن طريق الوكالة المباشرة والوكالة المستقلة والامتياز وكل طريقة أخرى من طرق التدبير المفوض للمرافق العمومية طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها.
2. يقرر في إنجاز التجهيزات ذات الطبيعة الصناعية والتجارية وفي طرق تدبيرها، خاصة أسواق البيع بالجملة والأسواق الجماعية والمجازر وأماكن بيع الحبوب والسمك والمحطات الطرقية ومحطات الاستراحة والمخيمات ومراكز الاصطياف ؛
3. يقرر في إحداث وحذف أو تغيير أماكن المعارض أو الأسواق أو تاريخ إقامتها ؛
4. يقرر طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها في إنجاز أو المساهمة في تنفيذ.
- التجهيزات والمنشآت المائية المخصصة للتحكم في مياه الأمطار والوقاية من الفيضانات.
 - تهيئة الشواطئ والممرات الساحلية والبحيرات وضياف الأنهار الموجودة داخل تراب الجماعة.

المادة 40¹

الوقاية الصحية والنظافة والبيئة :

- يسهر المجلس الجماعي على ضمان الوقاية الصحية والنظافة وحماية البيئة مع مراعاة الاختصاصات المخولة لرئيس المجلس بمقتضى المادة 50 بعده. ولهذه الغاية يتداول خاصة حول سياسة الجماعة في ميادين:
- حماية الساحل والشواطئ وضياف الأنهار والغابات والمواقع الطبيعية ؛
 - الحفاظ على جودة الماء خاصة الماء الصالح للشرب والمياه المخصصة للسياحة؛
 - تصريف ومعالجة المياه العادمة ومياه الأمطار؛
 - محاربة عوامل انتشار الأمراض المعدية؛
 - محاربة جميع أشكال التلوث والإخلال بالبيئة وبالتوازن الطبيعي.
- وفي هذا الإطار فإن المجلس الجماعي يقرر خاصة في:
- إحداث وتنظيم المكاتب الجماعية للوقاية الصحية.
 - المصادقة على الأنظمة العامة الجماعية للوقاية الصحية والنظافة العمومية، طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

المادة 43²

يمارس المجلس الجماعي، داخل النفوذ الترابي للجماعة الاختصاصات التي يمكن أن تنقلها إليه الدولة، خاصة في المجالات التالية:

- (1) إحداث وصيانة المدارس ومؤسسات التعليم الأساسي والمستوصفات والمراكز الصحية ومراكز العلاج ؛
- (2) إنجاز برامج التشجير وتحسين وصيانة المنتزهات الطبيعية المتواجدة داخل النفوذ الترابي للجماعة ؛

قفزة نوعية في مجال التدبير الترابي من خلال ما تضمنه من مقتضيات تديرية وحمائية تخص مجال النهوض بالتنمية المستدامة والارتقاء بأدائها وفق الرهانات الملقاة عليها.

فضلا عن القانون الاطار السالف الذكر و الذي حدد التزامات الجهات والجماعات الترابية في مجال البيئة فالمادة 20 حددت التزامات الجهات والجماعات الترابية الأخرى على النحو التالي :

- تسهر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، على إدماج المبادئ والأهداف المنصوص عليها في هذا القانون-الإطار ضمن آليات التخطيط وبرامج التنمية كل في مجاله الترابي؛
- تلتزم بضمن مشاركة ساكنتها في اتخاذ القرار المرتبط بالمحافظة على البيئة المحلية المتعلقة بهذه الميادين؛
- تلتزم الجهات المتجاورة وباقي الجماعات الترابية المتجاورة، قدر الإمكان، باتباع سياسات عمومية محلية مندمجة ومنسقة عند إقامة تجهيزات وبنيات تحتية تتعلق بالمحافظة على البيئة والتنمية المستدامة.

أما الجهات والجماعات الترابية فتعمل بدورها على إدماج مبادئ وأهداف هذا القانون ضمن آليات التخطيط وبرامج التنمية كل في مجاله الترابي، كما تلتزم بضمن مشاركة ساكنتها في القرار المرتبط بحماية البيئة والتنمية المستدامة

وفي نفس السياق تم تدعيم هذه الاختصاصات الجماعية بإصدار القانون التنظيمي رقم 113.14 الذي وسع بدوره من اختصاصات الجماعات، سواء الذاتية أو المشتركة أو المنقولة بحيث أصبحت البيئة بعدا أساسيا يتعين أخذه بعين الاعتبار في كل مخططات التنمية المستدامة، كما تمت الإشارة الصريحة إلى ممارسة الاختصاصات البيئية بصورة واضحة حيث أكد المشرع على أنه بإمكان الجماعات أن تقرر في كل ما يتعلق بصيانة البيئة والمحافظة عليها.

إلا أن منح اختصاصات بيئية للجماعات الترابية، طرح بعض المشاكل ذلك أن مفارقة البيئة تكمن في أنها تتموقع مباشرة على المستوى المحلي، لكنها تتطلب قرارات لا يمكن اتخاذها على هذا المستوى، لأن الأمر يتعلق بسياسة شمولية لا يمكن بلورتها إلا في ضوء الاختيارات الوطنية و الجهوية الكبرى .

(3) إحداث وصيانة المنشآت والتجهيزات المائية الصغيرة والمتوسطة ؛

(4) حماية وترميم المآثر التاريخية والتراث الثقافي والحفاظ على المواقع الطبيعية ؛

(5) إنجاز وصيانة مراكز التأهيل و التكوين المهني ؛

(6) تكوين الموظفين والمنتخبين الجماعيين ؛

(7) البنيات التحتية والتجهيزات ذات الفائدة الجماعية.

يكون كل نقل للاختصاصات مقترنا وجوبا بتحويل الموارد اللازمة لممارسة هذه الاختصاصات. ويتم هذا النقل، حسب الحالة، وفق النص التشريعي أو التنظيمي الملانم.

هكذا فالمشرع المغربي خول مجموعة من الاختصاصات البيئية إلى الجماعات الترابية. وسوف نقتصر هنا على عرض صلاحيات واختصاصات الجماعات في مجال حماية البيئة كما هي واردة في القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات. سواء تعلق الأمر بالاختصاصات الذاتية أو الاختصاصات المشتركة أو الاختصاصات المنقولة. فما هي إذن الاختصاصات الموكولة للجماعات في المجال البيئي وفي تحقيق التنمية المستدامة؟

تتوفر الجماعات على اختصاصات واسعة في تدبير القضايا المحلية بما فيها القضايا البيئية، إلا أنه وبالنظر للأهمية التي تكتسبها قضايا المحافظة على البيئة على الصعيد المحلي وتفاديا لتداخل الاختصاصات بين مختلف الهيئات الفاعلة في المجال البيئي محليا، وتوخيا لضمان الفعالية في تنفيذ الاختصاصات البيئية، عمد القانون التنظيمي على منح اختصاصات للجماعات في مجال البيئة (المطلب الأول) ناهيك عن مجلس الجماعة ورئيسه وذلك بمنحهما صلاحيات ذات الصلة بالمجال البيئي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: اختصاصات الجماعات في الميدان البيئي:

باستقراءنا للقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات نجد أن الجانب البيئي شغل جزءا كبيرا مقارنة بالقانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات والقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم وذلك لأن الجماعات هي وحدات قاعدية تتأسس عليها خطط وبرامج بقية المستويات الترابية والأقرب إلى محيط المواطنين.

وقد ضمن المشرع في هذا القانون عددا من الجوانب البيئية التي تناط بالجماعة، وذلك من خلال اختصاصات ذاتية (الفقرة الأولى) واختصاصات مشتركة (الفقرة الثانية) واختصاصات منقولة (الفقرة الثالثة) رامية إلى حماية البيئة.

الفقرة الأولى: الاختصاصات الذاتية

فيما يتعلق بالاختصاصات الذاتية، نجد ذلك مضمّن في المادة المتعلقة ببرنامج عمل الجماعة، وهي المادة 78 التي تنص على أنه: "تضع الجماعة، تحت إشراف رئيس مجلسها، برنامج تنمية الجماعة وتعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه. يحدد هذا البرنامج الأعمال التنموية المقرر إنجازها أو المساهمة فيها بتراب الجماعة خلال مدة ست (6) سنوات.

وفي هذا الصدد تنص المادة 3 من المرسوم رقم 2.16.301 بتاريخ 23 رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده، على أنه: "تطبيقا لأحكام المادة 78 من القانون التنظيمي السالف الذكر رقم 113.14، يحدد برنامج عمل الجماعة، لمدة ست (6) سنوات، البرامج والمشاريع التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها أو المساهمة فيها بتراب الجماعة، مع مراعاة ما يلي:

- تحديد برنامج عمل الجماعة للأولويات التنموية بالجماعة؛

- السعي إلى تحقيق الانسجام والاتقائية مع توجهات برنامج التنمية الجهوية وبرنامج تنمية العمالة أو الإقليم عند وجودها؛
- اعتماد البعد البيئي لتحقيق التنمية المستدامة؛
- على مستوى إحداث وتديير المرافق والتجهيزات العمومية الجماعية، نجد المادة 83 من القانون التنظيمي المشار إليه تنص على أنه: تقوم الجماعة بإحداث وتديير المرافق والتجهيزات العمومية اللازمة لتقديم خدمات القرب في الميادين التالية:
- ... التطهير السائل والصلب ومحطات معالجة المياه العادمة؛
- تنظيف الطرقات والساحات العمومية وجمع النفايات المنزلية والمشابهة لها ونقلها إلى المطارح ومعالجتها وتثمينها؛...
- إحداث وصيانة المنزهات الطبيعية داخل النفوذ الترابي للجماعة وإلى جانب ذلك جاءت المادة 85 بمقتضيات لها صلة بالبيئة كإطار للعيش، و التي نصت على أنه " مراعاة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، تختص الجماعة في مجال التعمير بما يلي:
- "السهر على احترام الاختيارات والضوابط المقررة في مخططات توجيه التهيئة العمرانية و تصاميم التهيئة والتنمية، وبكل الوثائق المتعلقة بإعداد التراب والتعمير"
- كما نصت المادة 134 المتعلقة بمهام مؤسسة التعاون بين الجماعات على مجموعة من الإجراءات في حماية البيئة وخاصة معالجة النفايات، و التطهير السائل والصلب، و محطات معالجة المياه العادمة .
- الفقرة الثانية : الاختصاصات المشتركة .**
- طبقا لمقتضيات المادة 87 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات ، تمارس الاختصاصات المشتركة بين الدولة و الجماعات بشكل تعاقدى ، إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجماعة و يمكن أن تتم هذه الممارسة طبقا لمبدأي التدرج و التمايز¹. وتتجلى في
- المحافظة على البيئة ؛
- تديير الساحل في النفوذ الترابي للجماعة طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛
- تهيئة الشواطئ و الممرات الساحلية و البحيرات و ضفاف الأنهار الموجودة داخل تراب الجماعة ... وهي اختصاصات تمارسها الجماعة بشكل تعاقدى إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجماعة كما تبرز ذلك المادة 88 من القانون التنظيمي السالف الذكر .

الفقرة الثالثة : الاختصاصات المنقولة

- وتشمل هذه المجالات بصفة خاصة ، حماية المآثر التاريخية و التراث الثقافي و الحفاظ على المواقع الطبيعية و إحداث وصيانة المنشآت و التجهيزات المائية الصغيرة و المتوسطة و ذلك من خلال المادة 90¹ التي أشارت الى أنه تحدد اعتمادا على مبدأ التفرع مجالات الاختصاصات المنقولة للدولة إلى الجماعات .

¹ د إبراهيم كومغار ، التنظيم الإداري وفق النموذج المغربي ، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء 2018 صفحة 160

المطلب الثاني : صلاحيات مجلس الجماعة ورئيسه ذات الصلة بالبيئة.

منح القانون التنظيمي للجماعات صلاحيات تداولية – سلطة تداولية – من قبل المجالس الجماعية في جملة القضايا التنموية والخدماتية بما فيها البيئة وللوقوف على هذه الصلاحيات سنتناول في الفقرة الأولى (صلاحيات مجلس الجماعة في المجال البيئي) على أساس أن نتطرق في الفقرة الثانية إلى صلاحية رئيس مجلس الجماعة في نفس المجال

الفقرة الأولى : صلاحيات مجلس الجماعة في المجال البيئي

من جهة أخرى، نجد القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات يسند من خلال قسمه الثالث عدة صلاحيات بيئية لفائدة المجلس الجماعي. و هذا الخصوص تنص المادة 92 على أنه : يفصل مجلس الجماعة بمداولاته في القضايا التي تدخل في اختصاصات الجماعة ويمارس الصلاحيات الموكولة إليه بموجب أحكام هذا القانون التنظيمي.

يتداول مجلس الجماعة في القضايا التالية: التنمية الاقتصادية والاجتماعية: برنامج عمل الجماعة؛ تحديد شروط المحافظة على الملك الغابوي في حدود الاختصاصات المخولة له بموجب القانون؛ التدابير الصحية والنظافة وحماية البيئة.

طبقا للمادة 32 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، يفصل مجلس الجماعة بمداولاته في القضايا التي تهم، الإجراءات اللازمة لمحاربة عوامل انتشار الأمراض-إحداث وتنظيم المكاتب الجماعية لحفظ الصحة – التدابير الصحية و النظافة و حماية البيئة .

ومن هنا يتضح أن المجلس الجماعي له اختصاص محاربة جميع أشكال التلوث و الاختلال البيئي و التوازن الطبيعي، ومن خلال ذلك تظهر جليا سلطته في السهر على حماية البيئة، ويمكنه الاعتراض على أي مشروع مضر بالبيئة على تراب الجماعة التي يمثلها ، كما يمكنه إقامة دعوى قضائية ضد الجهة المخلة بالبيئة.

الفقرة الثانية : صلاحيات رئيس مجلس الجماعة في المجال البيئي

وفقا للمادة 94 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات فإن رئيس مجلس الجماعة، يقوم بتنفيذ مداولات المجلس ومقرراته، ويتخذ جميع التدابير اللازمة لذلك، ولهذا الغرض: ينفذ برنامج عمل الجماعة. كما يمارس رئيس مجلس الجماعة، وفقا لأحكام المادة 100 مع مراعاة أحكام المادة 110، صلاحيات الشرطة الإدارية في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكينة العمومية وسلامة المرور،

تحدد اعتمادا على مبدأ التفرع مجالات الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجماعة، وتشمل هذه المجالات بصفة خاصة:

- حماية وترميم المآثر التاريخية والتراث الثقافي والحفاظ على المواقع الطبيعية؛
- إحداث وصيانة المنشآت والتجهيزات المائية الصغيرة والمتوسطة.

وذلك عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية بواسطة تدابير شرطة فردية تتمثل في الإذن أو الأمر أو المنع، ويضطلع على الخصوص بالصلاحيات التالية:

- السهر على احترام شروط نظافة المساكن والطرق وتطهير قنوات الصرف الصحي وزجر إيداع النفايات بالوسط السكني والتخلص منها؛...
- المساهمة في المحافظة على المواقع الطبيعية والتراث التاريخي والثقافي وحمايتها وذلك باتخاذ التدابير اللازمة لهذه الغاية طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛...
- ضمان حماية الأغراس والنباتات من الطفيليات والهائم طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

المبحث الثاني: رهانات ادماج البعد البيئي في برامج ومخططات الجماعات وسبل تجاوز الاكراهات التدييرية ذات الصلة.

إن التساؤل المطروح في هذا الشأن هو كيف يمكن إدماج البيئة في المخططات المحلية خصوصا إذا أخذنا بعين الاعتبار خصوصيات البيئة المحلية و المتمثل في الطابع الأفقي للميادين البيئية و التداخل الكبير و التأثير المتبادل بين القطاعات البيئية دون إغفال أن هذا الميدان متعدد الاختصاصات و المتدخلين؟ بالرجوع إلى لائحة الاختصاصات المخولة إلى الجماعات المحلية، يتضح أن جلها يندرج في إطار الميادين البيئية أو المرتبطة بها. وهوما يفسر أهمية الدور الذي يمكن للهيئات المحلية أن تقوم به من أجل التنمية المستدامة لعدة اعتبارات نذكر منها:

1. اعتبار كون غالبية المشاكل البيئية هي نتيجة للنشاطات المحلية و أن الحلول لمعظمها بيد الهيئات المحلية. ويجدر التذكير هنا إلى أن المذكرة 21 المنبثقة من مؤتمر ريو ديجانيرو، المنعقد سنة 1992 والتي تبنتها مختلف الدول، قد أفرت بضرورة التعاطي مع المشاكل البيئية من خلال المستويات الملائمة و على أهمية الجماعات المحلية في هذا الشأن؛
2. أهمية الاستثمارات المالية التي تقوم بها الجماعات الترابية والعدد الهائل من المشاريع التي تنجزها. و هذا يحتم عليها الأخذ بعين الاعتبار الجانب البيئي في جميع مراحل إنجاز هذه المشاريع و أن تقوم باستثمارات في ميدان المحافظة على البيئة و محاربة التلوث؛
3. اختلاف و تنوع المجالات و الميادين البيئية التي تسهر عليها بحيث إن طبيعة مهامها و جل اختصاصاتها لها علاقة وطيدة و مباشرة مع البيئة. فهناك ميادين حيوية تديرها الجماعات مباشرة وهناك أخرى تشارك في تسييرها وأخرى تستشار في كل ما يتعلق بها؛
4. قربها من العوامل المؤثرة على البيئة و كذا من المواطنين مما يمكنها من معرفة المشاكل و يسهل لها عمليات التدخل كما يجعلها على علم برغبات السكان و تطلعاتهم، مما يساعد كذلك في الإخبار و التحسيس بأهمية المحافظة على البيئة. كما أن المجال المحلي يلعب دورا مهما في تعبئة العموم من أجل المساهمة في

- التنمية المستدامة. لهذا و لتقريب العمل العمومي من المواطن فإنه يجب على الجماعات أن تلعب الدور الأساسي والمحوري في هذا المجال؛
5. وجود طلب اجتماعي متزايد تتبناه الحركة الجمعوية والتي تعمل جاهدة من أجل تحسين ظروف و نوعية العيش؛
6. التنمية الاقتصادية والاجتماعية المقرونة بالمد العمراني الكبير والتي تتفاعل مع الجانب البيئي. و في هذا الصدد، فان جل المختصين يعتبرون أن الجماعات المحلية دعامة أساسية في تحقيق التنمية المستدامة ليس فقط على المستوى المحلي بل على المستوى الشمولي. و لهذا فان تكثيف أنشطتها و تدخلاتها، يعد عملا ضروريا من أجل الوصول إلى الغاية المنشودة.
- لذا أصبح إدماج البعد البيئي واثر التغيرات المناخية في التخطيط الجماعي للتنمية ضرورة يقتضها البعد الاقتصادي والاجتماعي، فالخطط الجماعي يهدف تحقيق الأهداف التالية:
- *- تحديد وفهم الرهانات البيئية الحاسمة وترتيبها حسب أهميتها لمستقبل المجال الترابي والوقوف على ترابطها مع المكونات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأخرى.
- *- إدماج الرهانات البيئية ذات الأولوية للمجال الترابي في بناء رؤية تنموية وفي برمجة الأنشطة حسب مقارنة تشاركيه.
- *- إدماج الرهانات البيئية في التخطيط الجماعي مع الاستناد إلى مؤشرات التنمية المستدامة في بعدها المجالي..

المطلب الأول: إدماج البعد البيئي في مرحلة الاستعداد والتشخيص التشاركي وسبل تجاوز الإكراهات التدييرية ذات الصلة :

يمكن ان نجمل عناصر هذه المقاربة في مرحلتين أساسيتين¹

-المرحلة 1 : إدماج البعد البيئي في مرحلة الاستعداد

-المرحلة 2: إدماج البعد البيئي في مرحلة التشخيص التشاركي؛

تهدف هذه المقاربة الي مساعدة الجماعات الترابية على:

تأسيس مسلسل التخطيط الجماعي على المبادئ الأساسية والأهداف المتصلة بحماية البيئة والتنمية المستدامة الواردة في القانون الإطار 12.99؛

- جعل التخطيط الجماعي يستند إلى رؤية متقاسمة مع الساكنة حولا لمستقبل المنشود على المدى البعيد تجمع بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لأنشطة التنمية ورهانات حماية البيئة في المجال الترابي؛

¹ دليل ادماج البعد البيئي في التخطيط الاستراتيجي المحلي لفائدة الجماعات الترابية: من اعداد وزارة الداخلية والوزارة المنتدبة لدي وزير

- ربط التخطيط الجماعي بالاستراتيجيات والسياسات الوطنية وبمختلف الاتفاقيات الدولية في مجال التنمية البشرية وحماية البيئة؛
- إدماج حماية البيئة وكذا ترمين الخدمات البيئية في التخطيط الجماعي، حسب مقارنة النظام الإيكولوجي، مع تشجيع تظافر و تكامل وتعاضد الجهود فيما بين الجماعات.
- كما يهدف إدماج البعد البيئي في مسلسل التخطيط الجماعي إلى تحقيق ثلاثة أهداف أساسية:
- تحديد وفهم الرهانات البيئية الحاسمة وترتيبها حسب أهميتها لمستقبل المجال الترابي، والوقوف على ترابطها مع المكونات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأخرى؛
- إدماج الرهانات البيئية ذات الأولوية للمجال الترابي في بناء رؤية التنمية وفي برمجة الأنشطة حسب مقارنة تشاركية وبطريقة عرضانية؛
- تتبع التقدم المحرز في مجال إدماج الرهانات البيئية في التخطيط الجماعي، مع الاستناد إلى مؤشرات التنمية المستدامة في بعدها المجالي. (الرهان البيئي)

الفقرة الأولى: مرحلة الاستعداد

- هي مرحلة حاسمة لتوفير الشروط الملائمة لتحسين تنفيذ إدماج البعد البيئي في المخططات المحلية. وتساعد على توعية الفاعلين المحليين وشركاءهم وتعبئهم لبلوغ التزام رفيع المستوى بشأن إدماج البعد البيئي في التخطيط الجماعي. من اهم عناصرها:
- تعيين الهيئة المحلية للسهر على حسن تنفيذ منهجية إدماج البعد البيئي في المخططات المحلية، طيلة مسلسل التخطيط المحلي .
 - تحديد المجلس الجماعي لدور وكيفية عمل اللجنة الجماعية المكلفة بالبيئة وتوفير الوسائل اللازمة للإشراف على إدماج البعد البيئي في المخططات المحلية؛
 - تعزيز قدرات أعضاء اللجنة الجماعية المكلفة بالبيئة للاضطلاع بأدوارهم ومهامهم (المخاطبين مختلف أجهزة حكامه التخطيط الجماعي والأطراف المعنية بإدماج البعد البيئي)
 - تحديد أدوار ومهام اللجنة الجماعية المكلفة بالبيئة في إطار إدماج البعد البيئي في المخططات المحلية- من قبيل تنظيم أنشطة التوعية والإعلام والتكوين بشأن إدماج البعد البيئي في المخططات المحلية، مع الأجهزة المعنية بالتخطيط الجماعي؛
 - تيسير الحصول على المعلومات والبيانات اللازمة لإنجاح إدماج البعد البيئي في المخططات المحلية، والعمل، عند الاقتضاء، على إطلاق الدراسات التكميلية وتحديد أشكال التواصل وكيفية تنظيم المناقشات؛
 - إعداد الشروط المرجعية بتوظيف مستشارين عند الاقتضاء، لدعم الفاعلين المحليين في تنفيذ إدماج البعد البيئي في المخططات المحلية؛

- المشاركة في تنشيط مختلف الورشات التي يتضمنها إدماج البعد البيئي في المخططات المحلية، مع الخبراء، وتحرير مختلف التقارير ذات الصلة.
- صياغة المذكرة التأسيسية لإدماج البعد البيئي في المخططات الاستراتيجية المحلية بأسلوب بسيط من خلال التذكير والالتزام بالمحاور الرئيسية التالية:
كما ان اختيار المواضيع ذات الأولوية له أهمية حاسمة تؤثر بشدة على أهمية التحليل البيئي، ليس فقط من حيث محتوى الاحتياجات من المعلومات، وجودة البيانات، والأدوات، والمنهجيات، وغيرها (، وإنما أيضا على مستوى التدابير التي سيتم اعتمادها لمتنديات، والأوراش، والشراكات، والفاعلون الجامعيون الذين سيتعين إشراكهم، وما إلى ذلك فإدراج الرهانات البيئية الحاسمة ضمن تحديد المزايا والإكراهات الرئيسية أمام تنمية الجماعة؛ والعوامل الرئيسية التي يمكنها التأثير في التطور المستقبلي للبيئة في بناء رؤية تنمية المجال الترابي.

الفقرة الثانية: مرحلة التشخيص التشاركي

من اهم خصائصها تكوين الفريق التقني الجماعي والفريق الإقليمي للمواكبة واللجنة المحلية للتنمية المستدامة ولجنة المساواة وتكافؤ الفرص بشأن كيفية إدماج البعد البيئي في مرحلة" تحديد الحالة الراهنة "ومعرفة الأدوات والكيفيات التي يتعين تعيئتها. (المفاهيم والأدوات والكيفيات والمعلومات اللازمة لإدماج البعد البيئي في إعداد تقييم وضع المجال الترابي) من قبيل :

- ما الذي نعنيه بالتنمية المستدامة وبالبيئة الطبيعية؟
- كيف يمكن تقسيم المجال الترابي إلى أنظمة منسجمة: نظام البيئة الطبيعية، والنظام الاقتصادي، والنظام الاجتماعي، الرأسمال البشري، والمعرفة، والثقافة، وغيرها
- طريقة تنظيم جمع البيانات حسب المصادر وأنواع المعلومات المنشودة؛
- وأدوات الاستقصاء والمقابلات الملائمة لكل نظام محدد؛
- كيفية سير الدراسات الاستقصائية والمقابلات؛
- كيفية إدخال البيانات المجمعَة وحفظها.
- المواكبة والمراقبة من لجنة لإشراف على إدماج البعد البيئي في المخططات المحلية، فيما يخص البيانات الثانوية المتعلقة بالبيئة، فيمكن جمعها لدى المصالح التقنية الجهوية و الإقليمية(المياه والغابات، ووكالة الأحواض المائية، والفلاحة، والسكنى، وإعداد التراب، والتجهيز، والمندوبية السامية للتخطيط، والسياحة، وما إلى ذلك (، ووكالات التنمية، والقطاع الخاص، وهياكل التكوين والبحث)الجامعات، والمعاهد وغيرها من المؤسسات إن من شأن نتائج هذه المرحلة الفرعية أن تكون حاسمة فيما يتعلق بالاختيارات الاستراتيجية التي سيتم اعتمادها خلال مرحلة التخطيط. ويج بأن تمكن هذه النتائج من التوفيق بين حماية البيئة وبين أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعة الترابية. ويتعلق الأمر بالمرجعات والنتائج التالية:

- مصفوفة للرهانات البيئية الحاسمة بالنسبة للتنمية المستقبلية للجماعة، مصنفة حسب مكونات المجال الترابي ومرتبة حسب الأولويات؛
- مجموع العوامل الرئيسية وسبل العمل الممكنة من أجل إدماج البعد البيئي.

المطلب الثاني: إدماج البعد البيئي في مرحلة التخطيط والبرمجة وسبل تجاوز الإكراهات التدييرية ذات الصلة.

يمكن ان نجمل عناصر هذه المقاربة في مرحلتين أساسيتين¹

-المرحلة 1: إدماج البعد البيئي في مرحلة التخطيط؛

-المرحلة 2: إدماج البعد البيئي في مرحلة النظام المعلوماتي الجماعي؛

الفقرة الأولى: مرحلة التخطيط والبرمجة؛

تهدف هذه المرحلة الفرعية إلى إدماج البعد البيئي على التوالي في تشكيل الرؤية الخاصة بالتنمية الجماعي على المدى المتوسط و كذا في وضع خطط العمل سواء السنوية أو الممتدة على ثلاث سنوات. وتقوم هذه المرحلة على تبني مقاربة استشرافية واستكشافية في تحديد التوقعات المستقبلية البيئية في إطار عملية تشاورية موسعة من أجل البناء المشترك لرؤية للمستقبل المأمول على المدى البعيد وبلورة مخطط جماعي لإدماج البعد البيئي حدد الأنشطة الرئيسية المتعين القيام بها.

ويجب أن تشكل خطوة تحديد المسارات التي تبرز التطورات الممكنة والمحتملة والممولة على درب تحقيق غايات التنمية المستدامة للمجال الترابي ركيزة هذه العملية. ويمثل وضع الرؤية لحظة اتخاذ قرار ذات أهمية استراتيجية والتي يجب أن تشكل نتيجة تفكير جماعي يأخذ بعين الاعتبار استراتيجيات الفاعلين المحليين ومختلف الأطراف المعنية بالتنمية المستدامة للمجال الترابي. يمكن بناء المسارات ارتكازا على أدوات نوعية تستند على الحوار وإبراز رغبات و انتظارات مختلف الأطراف المعنية التي تمت استشارتها. ويبقى أهمما في الأمر هو أنت شكل الصورة النهائية الممولة تطبيقا على أرض الواقع للأهداف الأساسية للتنمية المستدامة².

يعتبر ضمان ترابط وتفاعل التخطيط الجماعي مع الاستراتيجيات والسياسات الوطنية ومختلف الاتفاقيات الدولية في مجال التنمية البشرية وحماية البيئة من الركائز الأساسية لهذا النوع من التخطيط. ويستلزم عن هذا الأمر، ضرورة تحقيق تكامل عمودي وأقفي للتخطيط لجماعي وفق هذا

¹ دليل ادماج البعد البيئي في التخطيط الاستراتيجي المحلي لفائدة الجماعات الترابية: من اعداد وزارة الداخلية والوزارة المنتدبة لدي وزير

الطاقة و المعادن و الماء و البيئة المكلفة بالبيئة 2016

² دليل ادماج البعد البيئي في التخطيط الاستراتيجي المحلي لفائدة الجماعات الترابية: من اعداد وزارة الداخلية والوزارة المنتدبة لدي وزير

الطاقة و المعادن و الماء و البيئة المكلفة بالبيئة 2016

المنظور، يعتبر المستوى "الإقليمي" مجال ترابيا مهما من أجل ضمان التعزيز والملاءمة وخلق الانسجام بين المخططات الجماعية.

الفقرة الرابعة: إدماج البعد البيئي في النظام المعلوماتي الجماعي:

تهدف هذه المرحلة الأخيرة لمسلسل إعداد برنامج الجماعة إلى إخبار السكان (رجال و نساء) بالاختيارات التي اتخذت من طرف الجماعة و التعديلات و التقويمات التي أدخلت على برنامج عمل الجماعة و في هذا المستوى ، يقوم نهج إدماج البعد البيئي على بناء إطار للرصد البيئي و بالتنمية المستدامة و العادلة . و يتعلق الأمر بوسيلة للإعلام و التواصل من شأنها ضمان تتبع جانبيين أساسيين :

- مستوى تقدم الأنشطة البيئية المنفذة في إطار برنامج عمل الجماعة؛

- ملاحظة وضعية البيئة و تقييم التقدم المحرز في مجال التنمية المستدامة و العادلة على مستوى المجال الترابي للجماعة .

كما يكمن هدف هذه المرحلة في بناء إطار للرصد الدائم للوضعية البيئية بالجماعات و تتوفر على أداة بسيطة و عملية للاطلاع و الإخبار المنتظم بالتقدم المسجل في مجال التنمية المستدامة بمجالاتها الترابية .

خاتمة

أصبح الاهتمام بالمجال البيئي من المرتكزات الأساسية لبرامج عمل الجماعات، حيث يجب على هذه الأخيرة أن تلعب دورا أساسيا في التخطيط وتنفيذ البرامج في هذا المجال، ولاسيما أن تطبيق الإجراءات الضرورية والشروط المفروضة لحماية البيئة يجعل من الصعب ضبط الوضع البيئي وإيقاف تدهوره وترديه، وبدون وجود رغبة أكيدة لتفعيل الهيئات المكلفة بالبيئة بتقوية قدراتها التنظيمية والمالية والبشرية والتقنية للتصدي للمشاكل البيئية التي تضر بصحة الإنسان والبيئة، وبدون الإقرار بأولوية المسألة البيئية وإدماج البعد البيئي في التخطيط والتنمية، فإننا سنتخلف عن ركب الدول التي جعلت برامجها التنموية تهتم بمواردها الطبيعية، إذ أن التنمية الحقة هي التي توفق بين تطوير الإنتاجية والمردودية الاقتصادية والحفاظ على الموارد الطبيعية بواسطة التدبير العقلاني والرشد لتلك الموارد.

من خلال مبدأ التدبير الحر ومبدأ التفرع

رشيد المدراسي

باحث بسلك الدكتوراه

القانون العام والعلوم السياسية

كلية الحقوق: المحمدية

جامعة الحسن الثاني - الدار البيضاء-

الملخص:

إذا كانت الحكامة الترابية تتعلق بمجموع الآليات والأدوات التدييرية، التي من خلالها يمكن للمنتخبين المحليين والجهويين ترشيد وعقلنة تدبيرهم للشأن العام في بعده المحلي، فإن دستور 2011 اعتمد هذا المفهوم كمقاربة ومنهجية لإعادة تنظيم العلاقات وإعادة توزيع الأدوار داخل المجتمع في إطاره المجالي (الجهات، العمالات والأقاليم والجماعات الترابية)، وعلى ضوء مجموعة من المبادئ الدستورية يبقى أهمها مبدأ التدبير الحر، الذي يهدف إلى منح المجالس المنتخبة على المستوى الترابي سلطة التداول وسلطة تنفيذ مقرراتها بشكل ديمقراطي طبقا لقواعد ومعايير الحكامة الجيدة، وهو ما أطره الفصل 136 من الدستور وفق الصيغة التالية: "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، والتعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة".

ثم المبدأ الآخر ويتعلق الأمر بمبدأ التفرع باعتباره من الآليات التدييرية الحديثة داخل النظام اللامركزي، الذي تم التنصيص عليه في الفصل 140 من الدستور على الشكل التالي: "للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفرع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة.

تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها".

ولتنزيل هذين المبدأين بما ينسجم ومعايير الحكامة الترابية الجيدة، فإن المشرع المغربي نص عليهما ضمن مقتضيات القوانين التنظيمية الثلاث التالية : القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 والقانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 112.14 والقانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14 .
لذلك فإن مبدأ التدبير الحر ومبدأ التفريع، وما يؤسسان له من حمولة في الجوانب المؤسسية والتنظيمية للجماعات الترابية، سيدشنان لمسار جديد في التوجه اللامركزي بالمغرب.

مقدمة:

إن التنظيم الإداري اللامركزي بالمغرب، تطور عبر مراحل ومحطات سواء على المستوى الجماعي أو الإقليمي أو الجهوي، راكم خلالها العديد من الممارسات التدييرية ذات البعد المحلي، إلى أن وصل به المطاف إلى دستور 2011، الذي أطر الجماعات الترابية من الناحية الكمية ب 12 فصلا جاءت ضمن الباب التاسع (الفصول من 135 إلى 146)، إضافة إلى مقتضيات دستورية أخرى كالفصل الأول من الدستور الذي نص على مايلي "...التنظيم الترابي للملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة".

ولتحديد الشروط والعناصر والأبعاد المؤطرة لتحقيق حكامه ترابية، تبني المشرع المغربي القوانين التنظيمية لسنة 2015¹ التي شكلت قفزة نوعية في مجال التدبير اللامركزي، خاصة الأخذ بمبدأ التدبير الحر تعزيزا لصلاحيات الهيئات المنتخبة في تدبير شؤونها المحلية، وكذا اعتماد مبدأ التفرع باعتباره من الآليات الحديثة المتبعة في الأنظمة اللامركزية، تتمتع بموجبه الجهات والجماعات الترابية بسلطة تنظيمية محلية من أجل ممارسة اختصاصاتها الذاتية والمشاركة والمنقولة.

هذه المقتضيات الدستورية والقانونية جاءت ببعض المستجدات الهامة في ما يخص حكامه الجهات والجماعات الترابية الأخرى، من أجل تبني اختياراتها وبرامجها وتفعيل الاختصاصات المخولة لها بالقانون.

ويبقى الهدف من هذه الدراسة هو: رصد عناصر التحول في المقتضيات الدستورية والتنظيمية الجديدة المتعلقة بالجماعات الترابية، وذلك بمقارنتها من زاوية مبدأ التدبير الحر ومبدأ التفرع، باعتبارهما من المبادئ المؤطرة لهندسة ترابية جديدة، تتوخى تحقيق حكامه ترابية جيدة.

ولتحليل مضامين هذه الدراسة وتفكيك عناصرها، ارتأينا طرح الإشكالية التالية:

كيف أطر دستور 2011 مبدأ التدبير الحر ومبدأ التفرع من أجل تحقيق حكامه ترابية؟

لمعالجة إشكالية هذه الدراسة وتفكيك عناصرها، سيتم اتباع تصميم مكون من مبحثين اثنين، سنخصص (المبحث الأول) للحديث عن مبدأ التدبير الحر، و(المبحث الثاني) لمبدأ التفرع، وفق التسلسل التالي:

المبحث الأول: مبدأ التدبير الحركألية للحكامه الترابية.

يفيد مبدأ التدبير الحر في معناه العام، شكلا من الحرية والاستقلالية في تدبير الجماعات الترابية لشؤونها المحلية، لكونه مبدأ يمكن هذه الأخيرة من تدبير شؤونها بنفسها، وتحديد وبلورة اختياراتها وبرامجها التنموية بكيفية مستقلة وديمقراطية، ولا يسمح بتدخل ممثلي السلطة المركزية في أنشطتها ومهامها، إلا في الحدود التي يسمح بها القانون.²

¹ - القوانين التنظيمية الثلاثة: (القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات)، (القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم) و(القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات).

² - سعيد جفري، "التنظيم الترابي بالمغرب" مطبعة الأمنية - الرباط-2018/ص.76

لذلك شكل التدبير الحر مبدأ قويا في التنظيمات الترابية المعتمدة ، انطلاقا من مقتضيات دستور 2011، إذ أن مبدأ التدبير الحر وما يؤسس له من حمولة في الجوانب المؤسساتية والتنظيمية والتدبيرية للجماعات الترابية، سيدشن لمسار جديد في التوجه اللامركزي للمغرب، ليس في فقط في دعم الصيغة الجديدة للجماعات الترابية في مستوياتها الجهوية والإقليمية والجماعية ، وإنما في التأسيس لقاعدة مبدئي الحرية والاستقلالية في تدبير الشؤون المحلية.

لذلك فإن قوة هذا المبدأ تستدعي منا استحضار إطاره المرجعي والتنظيمي (المطلب الأول)، وكذلك الوقوف عند بعض الجوانب الإجرائية المؤطرة له على المستوى الجهوي والترابي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الإطار المرجعي لمبدأ التدبير الحر لشؤون الوحدات الترابية .

يستند مبدأ التدبير الحر داخل التنظيم الترابي المغربي على مرجعيتين ، من جهة المرجعية الدستورية (الفقرة الأولى)، ومن جهة أخرى مرجعية القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والجماعات الترابية الأخرى (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المرجعية الدستورية .

استلهم المشرع المغربي مبدأ التدبير الحر من القانون الفرنسي، فقد كانت فرنسا هي السبابة إلى تطبيق هذا المبدأ، حيث تبنته منذ دستور 1946، إذ نص الفصل 87 منه على ما يلي: " تدبر الجماعات الترابية شؤونها بحرية بواسطة مجالس منتخبة بالاقتراع العام. يتم تنفيذ قرارات هذه المجالس من طرف العمدة أو الرئيس"، قبل أن يتم تأكيده وتدقيقه في دستور 4 أكتوبر 1958 كما وقع تعديله في 28 مارس 2003 (الفصل 34) الذي جاء فيه: " يحدد القانون القواعد المتعلقة ب.... التدبير الحر للجماعات الترابية، وصلاحياتها ومواردها". والفصل 72 في إطار الشروط المحددة بقانون " تدبر الجماعات الترابية شؤونها بحرية بواسطة مجالس منتخبة وتتوفر على السلطة التنظيمية من أجل ممارسة صلاحياتها".

وقد أصبح التدبير الحر بصفة تدريجية مبدأ متأصلا ويشكل إحدى الركائز الأساسية للتنظيم الترابي¹.

لذلك نص الفصل 136 من دستور 2011 على ما يلي: "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن ، ويؤمن مشاركة السكان في تدبير شؤونهم ، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة".

هذا الفصل جعل من مبدأ التدبير الحر إحدى الأسس التي يقوم عليها التنظيم الترابي بالمغرب.

الفقرة الثانية: مرجعية النصوص التنظيمية المتعلقة بالجهات والجماعات الترابية الأخرى.

¹ - أحمد مفيد، " من أجل حكام محلية جيدة " تقرير عن الدورات التكوينية لفائدة المنتخبين والمنتخبات -مارس 2017/ ص.10.

عملت القوانين التنظيمية (القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14، والقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم ثم القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات). على ملامسة الأبعاد الكبرى المؤسسة لمبدأ التديير الحر. كما أن هذه القوانين كرست نقلة نوعية للإدارة الترابية، وذلك بإسهامها في تحديث هياكل الدولة والرفع من فعاليتها ونجاعة أداؤها¹.

أولاً: مرجعية التديير الحر من خلال القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات .

تنص المادة الرابعة من هذا القانون على ما يلي " يرتكز تديير الجهة لشؤونه على مبدأ التديير الحر، الذي يخول بمقتضاه لكل جهة في حدود اختصاصاتها...سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها طبقاً لأحكام هذا القانون التنظيمي، والنصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لتطبيقه".

ثانياً: مرجعية التديير الحر من خلال القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم .

نصت المادة الثالثة من هذا القانون التنظيمي على مبدأ التديير الحر وفق الصيغة التالية " يرتكز تديير العمالة أو الإقليم لشؤونها على مبدأ التديير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل عمالة أو إقليم، في حدود اختصاصاتها المنصوص عليها في القسم الثاني من هذا القانون التنظيمي ن سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها، طبقاً لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية المتخذة لتطبيقه".

ثالثاً: مرجعية التديير الحر من خلال القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

حددت المادة الثالثة من هذا القانون التنظيمي، ماهية التديير الحر كما يلي " يرتكز تديير الجماعة لشؤونها على مبدأ التديير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل جماعة، في حدود اختصاصاتها المنصوص عليها في القسم الثاني من هذا القانون التنظيمي، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها، طبقاً لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لتطبيقه".

المطلب الثاني: آليات تفعيل مبدأ التديير الحر.

التعاطي مع آليات تفعيل مبدأ التديير الحر، سنحاول مقارنته من خلال العناصر والقواعد المكونة لهذا المبدأ على مستوى الوحدات الترابية الثلاث، وفق التسلسل التالي:

¹ - رشيد ليكر، "تديير التراب من الوثيقة الدستورية إلى القوانين التنظيمية"- مسالك للفكر والسياسة والاقتصاد/العدد 39-40/ص 117.

الفقرة الأولى: آليات تنفيذ مبدأ التدبير الحر بالجماعات .

هذه الآليات قد تهم كلا من مجلس الجماعة ورئيسه والهيئات التابعة له، كما أنها قد تهم رئيس المجلس الجماعي.

وتتمثل الآليات المتعلقة بمجلس الجماعة ورئيسه والهيئات التابعة له، في ضرورة احترام مقتضيات والإجراءات والقواعد التالية:

- مقتضيات النظام الداخلي للمجلس.
- التداول بكيفية ديمقراطية خلال جلسات المجلس.
- حضور ومشاركة الأعضاء بصفة منظمة في مداولات المجلس.
- القواعد والشروط المتعلقة بولوج الوظائف بإدارة الجماعة والهيئات التابعة لها، ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية.
- عدم استغلال مواقع النفوذ¹.
- أما رئيس مجلس الجماعة، فقد أناط به القانون مهمة اتخاذ اجراءات لتحقيق الفعالية في التدبير، من بينها:
- وضع منظومة لتتبع المشاريع والبرامج، تحدد فيها الأهداف المراد بلوغها ومؤشرات الفعالية المتعلقة بها.
- تبني نظام التدبير بحسب الأهداف.

لذلك فإن الدولة مطالبة من جهتها بوضع الآليات والأدوات اللازمة، لأجل مواكبة ومساندة الجماعات لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها، وممارسة الاختصاصات الموكولة إليها².

كما وضع القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات عدة قواعد تتعلق بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، ويقصد بها على الخصوص احترام المبادئ العامة التالية³:

- المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية التابعة للجماعة.
- الاستمرارية في أداء الخدمات من قبل الجماعة وضمان جودتها.

¹ - لمعرفة المزيد من الآليات يرجى الاطلاع على المادة 270 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات .

² - سعيد جفري، " التنظيم الترابيم.س./ص.261

³ - أحمد مفيد، " الحكمة الترابية على مستوى الجماعات والجهات: بين احترام القانون وتكريس النزاهة والشفافية" كتاب تركيبي/

- تكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية.
- ترسيخ سيادة القانون.
- التشارك والفعالية والنزاهة.

الفقرة الثانية: آليات تنفيذ مبدأ التدبير الحر بالعمالات أو الأقاليم.

هناك جملة من الآليات الإجرائية والمسطرية ستساعد على تنفيذ قواعد مبدأ التدبير الحر على المستوى الإقليمي. هذه الآليات قد تهم مجلس العمالة أو الإقليم ورئيسه والهيآت التابعة له، كما قد تهم في المقام الثاني رئيس المجلس الإقليمي.

وتتمثل الآليات التي تهم مجلس العمالة أو الإقليم ورئيسه والهيآت التابعة له، في احترام مجموعة من الإجراءات والمقتضيات والقواعد نذكر منها مايلي:

- مقتضيات النظام الداخلي .
- التداول بكيفية ديمقراطية خلال جلسات المجلس.
- المقتضيات المتعلقة بوضع الميزانية والتصويت عليها وتنفيذها.
- القواعد المتعلقة بربط المسؤولية بالمحاسبة.
- كما أن العمالة أو الإقليم تحت إشراف رئيسها، مدعوة إلى اعتماد آليات للتقييم الخاص بالأداء، والمراقبة الداخلية وتقديم الحصيلة، وهي آليات تقتضي برمجتها من طرف المجلس الإقليمي، وضرورة نشرها ليطلع عليها العموم ، كما بإمكان المجلس ورئيسه ، ووفق إجراءات حددها القانون ، إخضاع تدبير العمالة أو الإقليم والهيآت التابعة لها التي تساهم فيها، لعمليات تدقيق بما في ذلك التدقيق المالي¹.
- أما رئيس مجلس العمالة أو الإقليم، فقد أناط به القانون مهمة اتخاذ الإجراءات الضرورية من أجل اعتماد الأساليب الفعالة للتدبير، نذكر منها:
- تبني نظام التدبير بحسب الأهداف.
- وضع منظومة لتتبع وتقييم المشاريع والبرامج.
- كما أن الدولة مطالبة بوضع الآليات والأدوات اللازمة ، لأجل مواكبة ومساندة العمالات والأقاليم لبلوغ حكامه جيدة في تدبير شؤونها ، وممارسة الاختصاصات الموكولة إليها، وذلك من خلال²:
- تحديد الآليات لتمكين المنتخبين من دعم قدراتهم التدييرية، عند بداية كل انتداب جديد.

¹ - سعيد جفري ، " التنظيم الترابيم.س./ص.158

² - سعيد جفري ، " التنظيم الترابيم.س./ص.159

- وضع أدوات تسمح بتبني أنظمة التدبير العصري، ولاسيما مؤشرات التتبع والإنجاز والأداء وأنظمة المعلومات.
- وضع آليات للتقييم الداخلي والخارجي المنتظم.

الفقرة الثالثة:آليات تنفيذ مبدأ التدبير الحر على مستوى الجهات.

على المستوى الجهوي، هناك آليات إجرائية لتجسيد قواعد حكمة مبدأ التدبير الحر، هذه الآليات قد تهم كلا من مجلس الجهة ورئيسه والهيئات التابعة له، كما قد تهم كذلك رئيس مجلس الجهة. وتتمثل الآليات التي تهم مجلس الجهة ورئيسه والهيئات التابعة له، في ضرورة احترام مجموعة من المقتضيات والقواعد منها:

- مقتضيات النظام الداخلي للمجلس.
 - التداول بكيفية ديمقراطية خلال جلسات المجلس.
 - حضور ومشاركة الأعضاء بصفة منتظمة في مداولات المجلس.
 - عدم استغلال مواقع النفوذ.
- أما رئيس الجهة ، فقد أناط به القانون مهمة اتخاذ الإجراءات الضرورية من أجل تنبي الأساليب الفعالة للتدبير الترابي الجيد. من بينها:
- تحديد المهام ووضع دلائل للمساطر المتعلقة بالأنشطة والمهام المنوطة بإدارة الجهة ، وبأجهزتها التنفيذية والتدبيرية.
 - تبني نظام التدبير بحسب الأهداف.
 - وضع منظومة لتقييم المشاريع والبرامج ، تحدد فيها المؤشرات الخاصة بمجال التقييم¹.
- بالإضافة إلى أن رئيس الجهة ، مدعو إلى القيام بمجموعة من الإجراءات المكرسة لقاعدة الشفافية².
- كما أكدت أحكام المادة 243 من القانون التنظيمي رقم 111.14 الربط بين مبادئ الحكامة الجيدة وحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر ، وذلك وفقا لما يلي³:
- المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية التابعة للجهة.

¹ - المادة 245 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

² - المادة 247 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

³ - أحمد حضرائي، "الحكامة الترابية وحقوق الإنسان: الآليات التشاركية الجهوية" دليل مرجعي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان/ص31.

- الاستمرارية في أداء الخدمات من قبل الجهة وضمان جودتها.
- ترسيخ سيادة القانون.
- تكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية.
- التشارك والفعالية والنجاعة والنزاهة.

فالتدبير الحر يتيح للجماعات الترابية كوحدات متمتعة بالشخصية المعنوية نوعا من الاستقلال في التدبير بعيدا عن تحكم ووصاية الدولة. ويبقى فقط على الجهات وباقي الجماعات الترابية التقيد بالقانون ، ومن تم إعادة النظر في طبيعة العلاقة التي تربطها بالدولة¹.

المبحث الثاني: مبدأ التفرع ومسألة توزيع الاختصاصات.

تكمن فلسفة مبدأ التفرع في منح الاختصاص بالأولية للمستوى الترابي الذي يمكنه أن يمارسها بشكل أفضل من مستوى ترابي آخر ، ويكون هو الأقرب للسكان².

وبناء على مبدأ التفرع ، أسندت للجماعات الترابية اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة ، حيث أوكل لها السلطة التنظيمية لممارسة هذه الصلاحيات داخل مجال اختصاصها ودائرتها الترابية.

وللتعرف أكثر على أهمية هذا المبدأ في المشهد المؤسساتي الترابي ، سنقف عند إطاره المفاهيمي والقانوني في (مطلب أول) على أن نفصل في توزيع الاختصاصات داخل الوحدات الترابية بناء على تبني مبدأ التفرع من خلال (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الإطار المفاهيمي والقانوني لمبدأ التفرع.

ينبني مبدأ التفرع على قاعدة أن كل وحدة ترابية ، يلزم أن تقدم أجوبة نوعية وحقيقية لمختلف المشاكل والصعوبات التي تصادفها³.

ومن خلال هذا المطلب سنقارب مبدأ التفرع في القانون المقارن (الفقرة الأولى) ، ثم مكانته في التشريع المغربي (الفقرة الثانية).

¹ - أحمد أجمعون، " الوجيز في التنظيم الإداري المغربي " منشورات المجلة المغربية لأنظمة القانونية والسياسية/ العدد الخاص رقم:6/ص.121

² - أحمد مفيد، " من أجل حكاية محلية جيدة " تقرير عنم.س./ص.11

³ - سعيد جفري، " الحكامة وأخواتها (مقاربة في المفهوم ورهان الطموح المغربي) الطبعة الأولى/2010/ص.175

الفقرة الأولى: مبدأ التفرع في القانون المقارن.

لقد تم إدراج مبدأ التفرع في قانون الاتحاد الأوروبي على الشكل التالي وبنفس المفهوم: إن القرارات التي يتم اتخاذها على مستوى الاتحاد الأوروبي يجب أن تتخذ من قبل المستوى الترابي الأنسب والأقرب إلى المواطن¹.

كما تم إدراج المبدأ أيضا في الميثاق الأوروبي حول الاستقلال المحلي في الفقرة 3 من الفصل 4 كما يلي: "إن ممارسة المسؤوليات العمومية يجب بصفة عامة أن تمنح بالأفضلية للسلطات الأقرب للمواطنين. ويجب أن يأخذ منح الاختصاص لسلطة أخرى بعين الاعتبار جسامه وطبيعة المهمة ومتطلبات الفعالية والاقتصاد"².

وقد كرس الدستور الفرنسي مبدأ التفرع في الفصل 72 على الشكل التالي: "تتخذ الجماعات الترابية القرارات المتعلقة بجميع الاختصاصات التي يمكن تنفيذها بشكل أفضل على مستواها الترابي"³.

الفقرة الثانية: مبدأ التفرع في التشريع المغربي.

إذا كان مبدأ التفرع في النظام المغربي ، يستشف من جميع القوانين الخاصة باللامركزية واللامركزية ، أو كما تم التلميح إليه في القانون الخاص بالجهة لسنة 1997⁴ . فإن مشروع المبادرة المغربية بشأن التفاوض لتحويل الصحراء حكما ذاتيا كان سابقا إلى تبني هذا المبدأ⁵ حيث نصت الفقرة 17 منه على مايلي: "من جهة أخرى تمارس الاختصاصات التي لم يتم التنصيب على تحويلها صراحة، باتفاق بين الطرفين ، وذلك عملا بمبدأ التفرع".

كما أن مبدأ التفرع أوصت به اللجنة الاستشارية للجهوية في تقريرها المرفوع لجلالة الملك ، ومما جاء فيه: "فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية . يعتبر كل مجال للاختصاص قابلا لأن تتقاسمه الدولة والجماعات الترابية عملا بمبدأ التفرع"⁶.

¹ - أحمد مفيد، " من أجل حكامه محلية جيدة " تقرير عن الدورات التكوينية.....م.س./ص.12

² - وردت في مرجع: أحمد مفيد، " من أجل حكامه محلية جيدة " تقرير عن الدورات.....م.س./ص.12

³ - ورد في مرجع: أحمد مفيد، " من أجل حكامه محلية جيدة " تقرير عن الدورات.....م.س./ص.12

⁴ - أحمد مفيد، " من أجل حكامه محلية جيدة " تقرير عن الدورات التكوينية.....م.س./ص.12

⁵ - أحمد أجعون، " الوجيز في التنظيم الإداريم.س./ص.120

⁶ - تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية المرفوع لجلالة الملك نهاية شهر يونيو 2010/ص.22

ولقد نص الدستور المغربي لأول مرة بشكل صريح على مبدأ التفرع وجعله كأساس لتحديد اختصاصات الجماعات الترابية، وذلك في الفقرة الأولى من الفصل 140: "للجماعات الترابية وبناء على مبدأ التفرع اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة".

غير أن مبدأ التفرع إذا كان يسمح بتوزيع الاختصاصات فيما بين مختلف الجماعات الترابية ، فهو في نفس الوقت يعمل على توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية. وذلك من أجل ألا تقوم المستويات الترابية الثلاثة بنفس المهام في آن واحد، وأن تمارس فقط المهام التي تتناسب مع موقعها وحجمها وأهميتها في الترابية المؤسساتية.¹

المطلب الثاني: اعتماد مبدأ التفرع في توزيع الاختصاصات:

علاقة بموضوع توزيع الاختصاصات سواء بين الجهات والدولة من جهة أو بينها وبين باقي الجماعات الترابية الأخرى، ولتجاوز معضلة تداخل الاختصاصات وعموميتها، عمد دستور 2011 إلى تبني مبدأ التفرع كأساس لتوزيع الاختصاصات.

الفقرة الأولى : مجالات ومستويات اختصاصات الجماعة.

تم تنظيم اختصاصات الجماعة بموجب القسم الثاني من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14، والتي جاءت على الشكل التالي:

أولاً: الاختصاصات الذاتية.

الاختصاصات الذاتية للجماعات هي التي يعهد بها للجماعات والتي بإمكانها القيام بها في حدود مواردها وداخل دائرتها الترابية، ويندرج ضمن هذه الاختصاصات :

- الاختصاصات المتعلقة بالمرافق والتجهيزات العمومية الجماعية.
 - الاختصاصات المتعلقة بإنجاز الجماعة لبرنامجها.
 - إبرام اتفاقيات تتعلق بالتعاون الدولي.
- وغيرها من الاختصاصات الواردة بالمادة 85 من القانون التنظيمي للجماعات.

ثانياً: الاختصاصات المشتركة:

¹ - أحمد مفيد، " من أجل حكاية محلية جيدة " تقرير عن الدورات التكوينية.....م.س./ص.12.

الاختصاصات المشتركة بين الدولة والجماعات هي تلك الاختصاصات التي يتبين أن نجاعة ممارستها تقتضي أن تمارس بشكل مشترك ويمكن أن تتم على أساس مبدأ التدرج والتمايز.¹

هذا النوع من الاختصاصات نظمتها المادة 87 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، ومن بين مجالاته نجد :

- تنمية الاقتصاد المحلي وإنعاش الشغل.
- إنجاز البنيات التحتية وصيانتها (بناء وصيانة الطرق والمسالك الجماعية ، صيانة المؤسسات التعليمية العمومية وكذا المستوصفات الصحية ، إحداث دور الشباب....)

ثالثا: الاختصاصات المنقولة:

بالإضافة إلى هذين المستويين من الاختصاصات التي تحوزها الجماعات ، هناك اختصاصات يمكن أن تنتقل إليها من طرف الدولة مع مراعاة مبدأ التفرع وكذا مبدأي التدرج والتمايز بين الجماعات. إلا أنه لا يكفي إسناد اختصاصات مهمة للجماعات الترابية، وإنما من الضروري وضع الموارد المالية اللازمة، رهن إشارتها لممارسة هذه الاختصاصات ، وذلك وفق مبدأ المعادلة بين الموارد والاختصاصات.

الفقرة الثانية: مجالات ومستويات اختصاصات العمالات والأقاليم .

تناط بالعمالة أو الإقليم داخل دائرتها الترابية مهام النهوض بالتنمية الاجتماعية خاصة في الوسط القروي وكذا في المجالات الحضرية، ولهذه الغاية تمارس العمالة أو الإقليم اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة.

أولاً: الاختصاصات الذاتية للعمالة أو الإقليم.

¹ - عبد الواحد القرشي، " التنظيم الإداري المغربي وفق مستجدات الميثاق الوطني للامركز الإداري " سلسلة إضاءات /العدد07/ مطبعة

يندرج في إطار هذا المستوى من الاختصاصات ، كل ماله علاقة بالتخطيط والبرمجة والإنجاز والتدبير والصيانة داخل الدائرة الترابية للعمالة أو الإقليم، وهو ما نصت عليه المواد من 79 إلى 85 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم ، حيث شملت المجالات التالية:¹

- إنجاز وصيانة المسالك القروية.
- تشخيص الحاجيات في مجالات الصحة والسكن والتعليم والثقافة والرياضة.
- النقل المدرسي في المجال القروي .

ثانيا: الاختصاصات المشتركة للعمالة أو الإقليم.

تمارس هذه الاختصاصات بشكل تعاقدى إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من العمالة أو الإقليم .

وتتعلق هذه الاختصاصات بالمجالات التالية :

- وضع برامج لفك العزلة عن الوسط القروي .
- تأهيل العالم القروي في ميادين الصحة والبنيات التحتية والتجهيزات.
- المساهمة في إنجاز وصيانة الطرق الإقليمية.

ثالثا: الاختصاصات المنقولة للعمالات أو الأقاليم.

تمارس العمالات الاختصاصات المنقولة إليها من الدولة في مجال التنمية الاجتماعية وإحداث وصيانة المنشآت المائية الصغيرة والمتوسطة خاصة بالوسط القروي، مع ضرورة مراعاة أنه كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له.

الفقرة الثالثة : مجالات ومستويات اختصاصات الجهة.

نصت المادة 6 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات على أنه " تطبيقا للفقرة الأولى من الفصل 140 من الدستور ، وبناء على مبدأ التفرع ، تمارس الجهة الاختصاصات الذاتية المسندة إليها بموجب أحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص المتخذة لتطبيقه، وتمارس أيضا الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة، والمنقولة إليها من هذه الأخيرة وفق الشروط والكيفيات المنصوص عليها في الأحكام المذكورة.

¹ - لمعرفة باقي المجالات ، يرجى الإطلاع على : عبد الواحد القرشي، " التنظيم الإداري المغربيم.س./ ص.180

وطبقا للفقرة الثانية من الفصل 141 من الدستور يتعين عند نقل كل اختصاص من الدولة إلى الجهة تحويل الموارد اللازمة التي تمكنها من ممارسة الاختصاصات المذكورة".

وعليه تناط بالجهة داخل دائرتها الترابية مهام النهوض بالتنمية المستدامة والمندمجة، والتي تلامس مجالات كتحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيته الاقتصادية، وكذلك العمل على تحسين القدرات التدييرية للموارد البشرية وتكوينها. ولهذه الغاية تمارس الجهة ثلاثة مستويات من الاختصاصات وهو ما حددته المادة 80 من القانون التنظيمي للجهات.

أولاً: الاختصاصات الذاتية للجهة.

تتمثل في الاختصاصات الموكولة للجهة في مجال معين، بما يمكنها من القيام في حدود مواردها وداخل دائرتها الترابية بالأعمال الخاصة بهذا المجال، وخاصة التخطيط والبرمجة والإنجاز والصيانة¹. تتعلق هذه الاختصاصات أساسا بالتنمية الجهوية على المستوى الاقتصادي والاجتماعي وكذا إعداد التراب، وهو ما أطرته المواد من 82 إلى 90 من القانون التنظيمي للجهات.

ثانياً: الاختصاصات المشتركة للجهة.

وهي تلك الاختصاصات المشتركة بين الدولة والجهة، والتي يتبين أن نجاعة ممارستها تكون بشكل مشترك، وتتم ممارسة هذه الاختصاصات طبقا لمبدأي التدرج والتمايز (المادة 80)، والتي تتم بشكل تعاقدى إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجهة (المادة 92)، كما يمكن لهاته الأخيرة بمبادرة منها واعتمادا على مواردها الذاتية، أن تتولى تمويل أو تشارك في تمويل إنجاز مرفق أو تجهيز أو تقديم خدمة عمومية لا تدخل ضمن الاختصاصات الذاتية للجهة إذا تبين أنه يساهم في بلوغ الأهداف المنوطة بها (المادة 93)². ومن أمثلة الاختصاصات المشتركة يمكن ذكر ما نصت عليه المادة 91 من القانون التنظيمي رقم 111.14 من قبيل:

- التنمية الاقتصادية: تحسين جاذبية المجالات الترابية وتقوية التنافسية، التنمية المستدامة، الشغل، البحث العلمي التطبيقي.

- التنمية القروية: تأهيل العالم القروي، تنمية المناطق الجبلية، إحداث أقطاب فلاحية، تعميم التزويد بالماء الصالح للشرب والكهرباء وفك العزلة.

24- عبد الواحد القرشي، " التنظيم الإداري المغربيم.س./ص.208

²- أحمد حضارني، " الحكامة الترابية وحقوق الإنسان: الآليات التشاركيةم.س./ص.36

- التنمية الاجتماعية : التأهيل الاجتماعي ، المساعدة الاجتماعية، إنعاش السكن الاجتماعي، إنعاش الرياضة والترفيه.

ثالثا : الاختصاصات المنقولة.

وهي الاختصاصات التي تنقل من الدولة إلى الجهة ، بما يسمح بالتوسيع التدريجي للاختصاصات الذاتية (المادة 80 من القانون التنظيمي للجهات) أي تأكيد مراعاة مبدأ التدرج والتمايز ،ويمكن لهاته الاختصاصات المنقولة أن تتحول إلى اختصاصات ذاتية ، ومن الاختصاصات المنقولة التي ذكرها المشرع على سبيل المثال، والتي تشمل قطاعات من شاكلة التجهيزات والبنيات التحتية ذات البعد الجهوي، الصناعة ، الصحة، التجارة، التعليم والثقافة، الرياضة.¹

الملاحظ أن التشريع الجديد حافظ من حيث التسمية والعنونة على الاختصاصات الذاتية والمنقولة ، وجاء بمستجد الاختصاصات المشتركة، وأغفل الاختصاصات الاستشارية ، وإن كان لهاته الأخيرة حضور في بعض المقننات ،² وهو ما يستشف من أحكام المادة 100 من القانون التنظيمي رقم 111.14، والتي جاء فيها: "تقوم السلطات العمومية باستشارة مجلس الجهة في السياسات القطاعية التي تهم الجهة وكذا التجهيزات والمشاريع الكبرى التي تخطط الدولة لانجازها فوق تراب الجهة...".

وعليه فمبدأ التفريع الذي أخذت به الدول الديمقراطية يقتضي أن تكون أقرب السلطات المنتخبة إلى المواطنين هي التي تمارس المسؤوليات العامة، ويؤدي من الناحية العملية إلى تدعيم وتقوية الاختصاصات الذاتية للجهات وباقي الجماعات الترابية الأخرى. فما يستطيع الأدنى القيام به يترفع عنه الأعلى وما يعجز عنه الأدنى يتولاه الأعلى. ومن تم فتبني مبدأ التفريع سيشكل آلية من الآليات اللازمة لتحديد الاختصاصات خصوصا تلك المشتركة مع الدولة.³

ونشير إلى أن التنظيم الإداري اللامركزي بالمغرب يظل مرتبطا بتأثير أكثر من معطى (سياسي، اقتصادي واجتماعي...)، ومع ذلك يحقق حضورا خاصة على المستويين الإداري والاقتصادي.⁴

¹- أحمد حضرائي، " مستجدات التنظيم الجهوي بالمغرب" أعمال الملتقى الدولي الثالث حول الجماعات المحلية في الدول المغربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، المنعقد يومي 01-02 دجنبر 2015 بجامعة الشهيد حمة لخضر بالوادي- كلية الحقوق والعلوم السياسية-الجزائر./ص.5

²- أحمد حضرائي، " مستجدات التنظيم الجهوي بالمغرب".....م.س./ص.5

³- أحمد أجمعون، " الوجيز في التنظيم الإداري".....م.س./ص.120

⁴ - سعيد جفري، "التنظيم الإداري بالمغرب-الإدارة المركزية- الإدارة المحلية" التوزيع: مكتبة الرشاد -سطات/2006/ص.112

خاتمة:

إذا كانت معايير وآليات الحكامة الترابية متعددة ، فإننا حاولنا في هذه الدراسة ،مقاربة هذا المفهوم من خلال مبدأين دستوريين ، ويتعلق الأمر بمبدأ التدبير الحر الذي سيشجع للجماعات الترابية كوحدات متمتعة بالشخصية المعنوية نوعا من الاستقلال في التدبير بعيدا عن تحكم ووصاية الدولة.

ثم مبدأ التفريع الذي تمت دستورته، باعتباره مبدأ يسهم بالنسبة للامركزية في قاعدة الإنابة والحد من تدخل المستوى الأعلى، من أجل تحقيق تدبير عمومي أكثر فعالية على المستوى الترابي.

لكن يبقى على الجهات والجماعات الترابية الأخرى التقيد بالقانون، وكذلك توفر نخب محلية قادرة على تحمل مسؤوليتها، لها تصور جديد وفي مستوى هذا التحول النوعي الذي سيعرفه النظام اللامركزي بالمغرب.

عوائق التعاون والشراكة بين الجماعات الترابية

عزيز الذهبي

طالب باحث بسلك الدكتوراه في القانون العام

بجامعة عبد المالك السعدي طنجة

تقديم:

يعتبر التنظيم من العوامل الأساسية التي تؤدي إلى تحقيق أفضل النتائج في ميدان التسيير الجماعي كما يمكن من تفادي العديد من الأخطاء التي ترتكب غالبا بسبب الإهمال واللامبالاة : ويعد التعاون ما بين الجماعات الترابية نوعا من التنظيم العقلاني للسلوك الجماعي ، أكدت التجارب فعاليته في احتواء الصعوبات والتخفيف من حدة المشاكل التي تعرفها الجماعات الترابية¹.

فالتعاون وسيلة تستخدمها الجماعات الترابية لتقليص حجم مشاكلها وتسير بها أهدافها وطموحاتها، وتعينها على تنفيذ برامجها إذ بفضل ذلك تستطيع تحقيق الاستغلال الأمثل لخبراتها المشتركة بالبحث عن أوجه التكامل في ما بينها واختصار المشاريع بغية التقليص من التكاليف². وبذلك يشكل التعاون ما بين الجماعات الترابية تجسيدا للتنمية التشاركية التي تعتمد على مبادئ التكامل والاندماج والتضامن والتشارك وقد اتخذت هذه الشراكة في البداية شكل النقابة الجماعية، واعتبر في الميثاق الجماعي الأول 1960 كوسيلة لإشراك بعض الجماعات في تدبير بعض المرافق العامة ذات الفائدة المشتركة وفي الواقع كان استخدام النقابات ضعيف للغاية بسبب التطور الذي عرفته الوكالات المستقلة فيما بين الجماعات المحدثه لسنة 1964³.

تشكل صيغة التعاون ما بين الجماعات الترابية إحدى أهم الآليات التي توظفها الجماعة لتجسيد التنمية التشاركية بعناصرها ومفهومها الواسع نظرا للمزايا العديدة التي تحققها خاصة في الاستجابة أكثر للحاجيات المتزايدة للسكان ، ولكن وعلى الرغم من هاته المزايا التي تقدمها صيغة المجموعات، ففي بعض الأحيان نجد هناك صعوبات وعوائق في تطبيق التعاون والشراكة.

وبالتالي وجب التفكير في حلول ايجابية للنهوض بقطاع الشراكة بين الجماعات الترابية.

¹ - محمد زبدة: التعاون الجماعي بين النظرية والتطبيق التجربة المغربية ، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا جامعة محمد الخامس ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، الرباط 1991، ص 12.

² - محمد زبدة: التعاون الجماعي بين النظرية والتطبيق التجربة المغربية، مرجع سابق ص 48.

³ - ميشيل روسي: المؤسسات الإدارية المغربية، الشركة المغربية للطباعة والنشر، 1993. ص 125.

1- العوائق الذاتية والموضوعي للتعاون والشرابة بين الجماعات الترابية

إن الجماعات الترابية أصبحت حاليا، بحكم اختصاصاتها الواسعة ومهامها المتنوعة وتدخلاتها المختلفة، مدعوة لتكثيف جهودها من أجل الاستفادة من الفرص العديدة التي يتيحها التعاون والشرابة ، لتنمية مواردها وتعزيز إمكانياتها وتطوير أجهزتها وتأهيل طاقاتها البشرية، لتحقيق تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، إلا أن هذا الخيار قد تعترضه عدة صعوبات منها ما هو ذاتي ومنها ما هو مرتبط بالشرابة نفسها.

1.1- صعوبات وعوائق ذاتية.

إن التنمية الجماعية لا يمكن أن تكون إلا بتوفير شروط محددة يكون فيها المجلس الجماعي معبرا عن إرادة الناخبين، وتكون هناك ديمقراطية محلية ذات مضمون اقتصادي واجتماعي وثقافي وسياسي إلى جانب المضمون الانتخابي الذي ليس إلا جزءا بسيطا من الممارسة الديمقراطية، ولكنه الأكثر تأثيرا في الحياة العامة، وفي حياة الجماعة. إلا انه وفي غياب نهج ديمقراطي صريح وبالأخص على مستوى الانتخابات تفرز مجالس مزورة يسعى أعضاؤها إلى نهب خيرات الجماعة بدل توظيفها لصالح المواطنين بالإضافة إلى مجموعة من الصعوبات والعوائق التي نذكر منها بالخصوص:

1- الاختلال القائم في قانون تنظيم الجماعات الترابية لصالح سلطة الوصاية من جهة

ولصالح مكاتب الجماعات الترابية والرئيس من جهة أخرى.

2- كون الأعضاء الجماعيين لا يتمتعون بالكفاءة التي تمكنهم من استيعاب العمل

الجماعي على المستوى القانوني وعلى القدرة على تدبير شؤون الجماعة مما يؤدي إلى تبذير الإمكانيات

المادية والمعنوية¹.

¹ - محمد الحنفي : مدونة تعنى بشؤون الإدارات العمومية والجماعات المحلية، 30 ماي 2007.

- 3- إعطاء السلطة المطلقة للرئيس الذي يشرف على تدبير الشؤون الجماعية. وهو ما يؤدي إلى القيام بممارسات لا تعود بالنفع على الجماعة.
- 4- رهن تنفيذ مقررات الجماعة بيد السلطة الوصية .
- 5- كون الموارد الجماعية منعدمة أو غير كافية حتى لتسيير الحياة اليومية للجماعة هما يؤدي إلى فقدان إمكانية إحداث أية تنمية كيفما كان نوعها.
- 6- إئثار كاهل الجماعة بالديون المقترضة من صندوق الجماعات الترابية للقيام بأمر لا علاقة لها بتنمية الجماعة أو التسيير العادي مما يدخل الجماعة في عملية خدمة الدين.

1.2- صعوبات مرتبطة بالشراكة

في ظل الاكراهات التي تعيشها الجماعات الترابية وما يترتب عليها من سوء تسيير وتدبير تلجا هذه الأخيرة إلى وسيلة التعاون والشراكة لتقليص حجم مشاكلها ولكن حتى مسالة الشراكة تشوبها بعض العوائق التي وجب الوقوف عليها ونذكر في هذا الصدد :

- محدودية الآليات القانونية والتقنية لتفعيل الكثير من اتفاقيات التعاون.
- حالة التوجس والخوف التي تطبع العلاقة بين الجماعات الترابية.
- المنافسة اللامشروعة للجماعات الترابية والتي تعيق الشراكة .
- طغيان حالة التباعد والجفاء بين الجماعات الترابية وعدم مد جسور التواصل بين الأطراف (مسالة الحزبية).
- عدم التأسيس لآليات تضمن وصول المعلومات الضرورية المرتبطة بالشأن المحلي إلى الجماعات الترابية مما يؤثر على فعلها وذلك بسبب حسابات ضيقة.

- الغموض والضبابية وطغيان العمومية على أفاظ المشرع في الميثاق الجماعي وهو ما يفتح المجال أمام تملص بعض المجالس ويبرهن الأمر برمته لمزاجية الرؤساء الذين أوكلت لهم صلاحيات واسعة.

- شح الدراسات المتعلقة بالشراكة والتعاون على المستوى المحلي¹.

2- آليات النهوض بقطاع الشراكة بين الجماعات الترابية.

إن قوة الجماعات الترابية أصبحت اليوم تكمن في قدرتها على التضامن واستغلال فرص التعاون مع أطراف وطنية ودولية، تمكها من تبادل الإمكانيات والخبرات والتجارب من أجل تحقيق التنمية المحلية وضمان تقديم خدمات لفائدة المواطنين في ظروف مريحة ولتعزيز ذلك لابد من العمل على اتخاذ مجموعة من التدابير وطرح مجموعة من التوصيات .

1.1- التدابير

- التعجيل بوضع إطار مالي خاص بالتعاون والشراكة، يحدد العمليات القابلة للتمويل من طرف الدولة والجماعات الترابية.

- إعداد دوريات توظيفية للمقتضيات القانونية والتنظيمية تتضمن التدابير العملية الواجب اتباعها لتدبير وتسيير المشاريع والعمليات المنجزة في إطار التعاون والشراكة .

- وضع نظام جبائي لتمويل المشاريع والأنشطة المنجزة من لدن مجموعات الجماعات.

- تقوية أشكال التعاون المؤسساتي والتعاقدية للجماعات الترابية وخاصة على صعيد الجماعات القروية منها وذلك بغرض دعم دينامية التنمية الترابية².

¹ - د. جميل حمداوي : الشراكة التربوية في نظامها التعليمي المغربي مجلة علوم التربية العدد 52 أكتوبر 2006.

² - تقرير حول أشغال التعاون والشراكة بين الجماعات المحلية مراكش 25-26 يناير 2011

- حث الجماعات القروية على ربط علاقات للتعاون والشراكة بغية انجاز مشاريع مندمجة ومنسجمة مع البرامج الوطنية والسياسات العمومية القطاعية.
- العمل على إحداث من خلال المشاريع والعمليات المنجزة في إطار التعاون والشراكة مجالات ترابية تتوفر على قدرات اقتصادية واجتماعية دائمة ومنتجة للثرات.
- تنظيم حملات تواصلية وتحسيسية للتعريف بمجالات التعاون والشراكة خصوصا على صعيد الجماعات الترابية .
- وضع استراتيجية وطنية للتعاون اللامركزي وكذا مخطط وعمل واضح حول المجالات ذات الأولوية.
- إحداث هيئة وطنية للتعاون تناط بها مهمة تتبع علاقات الجماعات الترابية¹.

2- التوصيات

- إحداث صندوق لدعم التعاون بين الجماعات الترابية.
- حث الجمعية الوطنية للجماعات الترابية بالمغرب وجمعية رؤساء العملات والأقاليم للتنمية والتضامن وجمعية الجهات المغربية لتعزيز تدخلاتها في مجال التعاون.
- تنظيم دورات تكوينية ولقاءات داخلية وورشات لإنضاج التصورات حول مفهوم الشراكة ودورها في تدبير الشأن المحلي.
- العمل على وضع مرحلة أولى لمصلحة جهوية أو إقليمية تتكلف بتدبير مجال التعاون والشراكة على أن يتم إدماجها في مرحلة لاحقة في الهياكل التنظيمية الجماعية وخاصة الجماعات الترابية الكبرى.
- عقد لقاءات تواصل بين الجماعات الترابية تقدم فيها نفسها وتعرف بأهدافها ومشاريعها ومنجزاتها.

¹ - نفس التقرير.

- مساهمة الجماعات الترابية في التظاهرات الرامية إلى دعم الشراكة والتعاون.
- تخصيص التمويل اللازم والكافي لدعم الجماعات الترابية بما يمكنها من أداء وإنجاح مشاريعها.
- تزويد الجماعات الترابية بالدراسات والمعلومات الخاصة بالشراكة المحلية.
- تجاوز حالة التوجس والتخوف الحاصلة بين الجماعات الترابية والتأسيس لعلاقة الثقة والتعاون المتبادل في أفق خدمة الصالح العام.

إن مسألة التعاون والشراكة سلوك عقلاني يحقق بفضله أكبر قدر من المنفعة والمردودية بأقل

الوسائل الممكنة وبالتالي خلق توازن للجماعات الترابية.

كما أن الاستخدام الأمثل للوسائل والطاقات بعد سمة مميزة للتعاون الجماعي ويعتبر طريقة

فعالة لمواجهة النفقات والصعوبات التي تنتج عن النمو الاقتصادي¹.

الإدارة الاقتصادية الترابية: المراكز الجهوية للاستثمار من مرحلة التأسيس والتأصيل، إلى

مرحلة الإصلاح والتكريس. (قراءة أولية في قانون رقم 18.47)

¹ - المصطفى دليل: المجالس الجماعية بالمغرب على ضوء الميثاق الجماعي، ص 167.

محمد أقرقز، دكتور في القانون العام. جامعة عبد المالك السعدي بطنجة.

اطار بوزارة الداخلية.

إذا كان الخطاب الملكي لأكتوبر 1999، والذي حدد فيه جلالة الملك التوجهات الكبرى للسلطة عبر تبني مفهوم جديد لها من خلال رسم المعالم الأساسية لفلسفة هذا المفهوم وأبعاده، فقد تم الإعلان عن بعده الاقتصادي أيضا بمبادرة ملكية تجسدت في الرسالة الملكية المتعلقة بالتنظيم اللامركز للاستثمار في 09 يناير 2002، والتي تضمنت إجراءات عملية لتسريع وثيرة الاستثمار. ومنذ دخول قانون الإطار رقم 95.18 الذي يعتبر بمثابة ميثاق للاستثمار حيز التنفيذ سنة 1996¹، والسلطات العمومية تعمل على تشجيع الاستثمار والمبادرة الخاصة من خلال جملة من الإجراءات ذات الطبيعة التنظيمية والتشريعية، فضلا عن حوافز ضريبية وجمركية. وإذا كان الوضع بداية قد فرض ضرورة تحمل سلطات اللاتركيز الإداري مهمة خدمة شروط الاستثمار، وهو ما سرع بإحداث المراكز الجهوية للاستثمار كإجراء عملي قصد تبسيط المساطر الإدارية المرتبطة به مع تخويل السادة الولاة والعمال صلاحيات مهمة في هذا المجال كمرحلة أولى. إلا أن الممارسة العملية لمدة زمنية تجاوزت 16 سنة فرضت من جديد وبالحاح عملية إصلاح ومواكبة، بعد الوقوف على مكتسبات التجربة ومثبطاتها التطبيقية.

فالاستثمار يشكل إحدى الآليات الأساسية للفعل الاقتصادي في وقتنا الراهن²، والعنصر القادر على الدفع بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية جراء تأثيراته المباشرة على هاته المجالات ولارتباطه المؤسساتي، الاقتصادي والاجتماعي بالدولة. كما أن هناك قناعة جماعية لدى جل الباحثين والفاعلين في مجال التنمية بأن الاستثمار له مكانة أساسية في ضمان التوازن الضروري بين الإنسان ومحيطه

¹ ظهر شريف رقم 213.95.1 صادر في 14 من جمادى الآخرة 1416 (8 نوفمبر 1995) بتنفيذ القانون الإطار رقم 95.18 بمثابة ميثاق الاستثمارات، الجريدة الرسمية عدد 4335 بتاريخ 1995/11/29، صفحة 3030.

² محمد أقرقز: الإدارة الاقتصادية الترابية اللامركزية: مؤسسة العامل بين الضبط الأمني والدور التنموي – دراسة سوسيو قانونية، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، الموسم الجامعي 2007-2008

الثقافي والاجتماعي، وهو ما دفع جلالة الملك يعلن في خطاب سامي له بأن النموذج التنموي الوطني أصبح غير قادر على الحد من الفوارق بين الفئات ومن التفاوتات المجالية، وعلى تحقيق العدالة الاجتماعية¹. حيث أن دوره لا يقتصر فقط في المساهمة في خلق قاعدة انتاجية في البلد المستثمر فيه، بل يهدف إلى القضاء على البطالة وإنعاش فرص الشغل التي يحدثها في إطار خلق الشروط الموضوعية لإقلاع اقتصادي قادر على التنافسية وتحقيق فائض يساعد على بلورة سياسية اجتماعية تتمحور حول ميكانيزمات تتجلى في بناء ميثاق اجتماعي جديد من شأنه تمكين المغرب من بناء مجتمع دينامي ومتماسك.²

فمن هنا يبرز الدور الاجتماعي للاستثمار، من خلال الاهتمام بمشاريع البنية الأساسية ذات

الوظيفة الاجتماعية أو ما يعرف بالاستثمار في الهيكل الاجتماعي الأساسي.

ولمعالجة هذا الموضوع سوف نتطرق لنقطتين أساسيتين، عبر محورين إثنين:

المحور الأول: الهاجس الإقتصادي للرسالة الملكية حول التدبير الاقتصادي اللامتمركز.

المحور الثاني: قراءة أولية في قانون رقم 18.47.

¹ الخطاب الملكي السامي بمناسبة ترؤس جلالته لافتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية العاشرة، بتاريخ 13 أكتوبر 2017.

² مشروع دراسة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، حول المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة، صيغة 28 يناير 2018، ص: 17.

المحور الأول : الهاجس الاقتصادي للرسالة الملكية حول التدبير الاقتصادي اللامتمركز.

لقد ظل الهاجس الاقتصادي قطب الرعى في سياسة جلالة الملك منذ توليه العرش وذلك بهدف الحد من التهميش والإقصاء والتفقير المادي¹ ولإعطاء دفعة جديدة للاستثمار تم الإعلان عن إنشاء لجنة خبراء تحت الرئاسة الفعلية لجلالته، انطلاقا من خطابه ل 12 أكتوبر 1999، قصد الإلمام بمواطن الخلل وتجاوز الصعاب التي تواجه المستثمرين في علاقتهم بالإدارة. كما تم الربط بين تحفيز الاستثمارات الخاصة الوطنية والدولية، ومسألة تبسيط الإجراءات والمساطر الإدارية بشكل متكرر ووفق مسلسل كرونولوجي في عدة مناسبات يمكن أن نذكر منها مثلا :

- الرسالة الملكية الموجهة الى المشاركين في ندوة دعم الأخلاقيات بالمرفق العام، بتاريخ 29 أكتوبر 1999، وكذلك في خطاب افتتاح أشغال المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط بتاريخ 03 ماي 2000، والخطاب الملكي بمناسبة السنة التشريعية الجديدة للبرلمان بتاريخ 13 أكتوبر 2000، والذي دعا فيه لجلالته إلى إحداث شبك وحيد على مستوى الجهة مختص بالاستثمار، ثم خطاب العرش ل 30 يوليوز 2001 الذي جاء فيه: "... فإننا نلج على ضرورة إجراء إصلاح إداري عميق وفق منهجية متدرجة ومتأنية ومتواصلة تتوخى تبسيط المساطر وجعلها شفافة ، سريعة مجدية ومحفزة على الاستثمار."

¹ أمحمد طيب: المفهوم الجديد للسلطة : الهاجس الأمني والهاجس الاقتصادي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون الدستوري وعلم السياسة ، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، الدار البيضاء ، الموسم الجامعي

ليأتي خطاب ملكي آخر بمناسبة افتتاح السنة التشريعية بتاريخ 12 أكتوبر 2001، مؤكدا على

احداث مراكز جهوية للاستثمار تمنح من خلالها صلاحيات واسعة للولاة.

فالرسالة الملكية حول التدبير اللامتمركز للاستثمار¹، جاءت لتعطي دفعة جديدة، ملموسة وقوية للاستثمار من خلال ترسيخ المفهوم الاقتصادي والقانوني للامركزية واللامركز والجهوية باعتبارها حجر الزاوية في العملية الاستثمارية، وقصد تكريس البعد الاقتصادي للمفهوم الجديد للسلطة ووضع حد لتعدد وتعقد الاليات القانونية والإدارية وتبسيطها أمام المستثمر. "... فهذه الرسالة تتوخى أكثر من إحداث شبك واحد أو مراكز جهوية للإستثمار، بل تتضمن رسائل متعددة عن توجيهنا لترسيخ اللامركزية واللامركز والجهوية التي نعتبرها القوام المؤسسي لمغرب اليوم والغد. كما أنها تجسيد للبعد الاقتصادي لمفهومنا للسلطة بإزاحة كل العوائق الإدارية أمام انطلاق حرية المبادرة الخاصة المحرك الأساسي للاستثمار وخلق الثروة وحل معضلة البطالة التي هي الهاجس الأكبر الذي يشغل بالنا وبال كل أسرة مغربية..."²

فالمتفحص لمضامين الرسالة الملكية يستطيع أن يدرك عمق وأهمية التوجهات التي تحملها على

المستوى السياسي، الإداري والاقتصادي.

إنه فعلا، مسلسل من الإصلاحات النابعة عن قناعة راسخة بكون أن الإصلاح أو الإقلاع الاقتصادي رهين في بعض جوانبه بالإصلاح الإداري، وهو الأمر الذي يفيد ضرورة اصلاح العلاقات بين الإدارة ومحيطها الاقتصادي وجعلها فعالة ومجدية في خدمة الاستثمار والمستثمر. كما أنها محطات تنم عن إرادة سياسية واضحة للسلطة العليا في البلاد لتجسيد المنظور الجديد لتدبير الشأن العام الوطني

¹ لقد أضيف على هذه الرسالة وعلى مقتضياتها صبغة الظهير الشريف الشيء الذي جعل منها ترقى إلى مستوى قانون حسب بعض الباحثين.

² خطاب جلالة الملك محمد السادس ، بمناسبة الإعلان عن الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول في موضوع التدبير اللامتمركز للاستثمار ، جريدة الإتحاد الاشتراكي ، العدد 6727، بتاريخ 10 يناير 2002، ص:2.

والمحلي، وذلك بجعل الإطار الجهوي وخصوصا على مستوى الإدارة الترابية غير الممركزة، المجال الأنسب لتطبيق البعد الاقتصادي لهذا المفهوم ومعه تجسيد سياسة القرب من المستثمر.

المطلب الأول: المراكز الجهوية للاستثمار: بنيات جديدة في الفضاء الإداري .

اعتبارا لمفهوم التدبير اللامتمركز للاستثمار، كإحدى الآليات المستعملة في مجال السياسات الاقتصادية تهدف تحفيز الاستثمار وتبسيط مكوناته، فقد عرفه أحد الباحثين¹ بمجموع التدابير اللازمة للقضاء على جمود الإدارة الاقتصادية وتكسير الحواجز المعيقة للاستثمار وذلك عبر نقل عملية اتخاذ القرار من المركز إلى المحيط. وعليه فمفهوم التدبير اللامتمركز للاستثمار لا يعتبر مجرد اجراء تقني يسمح بتجاوز المعوقات وتحقيق الأهداف، وإنما فلسفة تدرج ضمن الأسس الكبرى للإصلاح والتحديث جعلت منه شرط وإطار للبحث عن نجاعة أكبر للعمل الإداري وإعطاء اللاتمركز مبرراته الاقتصادية.

فالأهمية البالغة والمكانة الهامة للاستثمار اقتضت وضع مقارنة مغايرة تتطلب تحديدا جديدا للأهداف المتعين على الجهاز الإداري تحقيقها بالموازاة مع اصلاح وتحيين المساطر المعتمدة . ولذلك توصلت أغلب البلدان إلى إحداث بنية استقبالية سميت " بالشباك الوحيد " أو "المخاطب الوحيد"، تسهيلات للإجراءات والعمليات الإدارية للمشروع الاستثماري وللخطوات المتبعة من قبل المستثمر.

الفرع الأول: الشباك الوحيد : دراسة في بعض التجارب المقارنة .

يعد الشباك الوحيد بنية استقبالية من شأنها دعم المشاريع الاستثمارية وتطوير أجواء الاستثمار الخاص والعام. وإذا كانت الغاية المثلى والأساسية من اللجوء إلى هذه الآلية تتجسد في فعاليتها

¹ خالد الغازي : التدبير اللامتمركز للاستثمار والمفهوم الجديد للسلطة ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، سلسلة نصوص ووثائق ، عدد 66، 2002، ص 34 .

في جلب الاستثمار من خلال تبسيط مسار وانطلاق المقاوله والتخفيف من حدة الحضور المكثف للإدارات، فإن مظاهر عملها وتسميتها قد اختلفت وتباينت من تجربة إلى أخرى. فهناك من أطلق عليها مركز شكليات المقاوله كما هو الأمر بالنسبة لكندا وفرنسا، وهناك من سماها بالشباك الوحيد مثل البرازيل اسبانيا وتونس...

ويمكن تنميط مميزات هذه الشباك حسب الشكل الوارد في الجدول التالي :

| الدولة | الخصيات | نوع الشباك الوحيد |
|-----------------|--|-------------------------------|
| تونس + البرازيل | تجميع ممثلي مختلف الإدارات في مكان واحد | مسار بسيط |
| إسبانيا | وضع الملف لدى مخاطب واحد الذي يقوم بإعداد وتبرئ كل الإجراءات الإدارية عوض المستثمر | مخاطب واحد Vis-à-vis |
| الفلبين | سلطة مختصة بمنح كل التراخيص | سلطة واحدة Autorité Unique |

وتجدر الإشارة في هذا السياق، إلى أن الشبايبك قد تتموقع في إطار وكالة وطنية للاستثمار والتنمية، كما هو الحال بالنسبة لماليزيا وسنغافورة، أو في إطار وزارة معينة كما هو الشأن بالنسبة لحالة تونس، كما قد ترتبط بالوزارة الأولى.

ورغبة في تجاوز النقاش الذي عرفه المغرب حول إحداث شباك وحيد للاستثمار أو طبيعة المخاطب الوحيد الذي يمكن أن يتعامل مع المستثمر، جاءت الرسالة الملكية حول التدبير اللامتمركز للاستثمار لتجيب عن هذه المسألة بإحداث مراكز جهوية للاستثمار تحت مسؤولية ولاية الجهات. حيث

جاء في الفقرة الثالثة من نص الرسالة الملكية "... لذا قررنا أن تحدث تحت مسؤولية ولاية جلالتنا مراكز جهوية للاستثمار تتولى نوعين من المهام الرئيسية أحدهما المساعدة على إنشاء المقاولات، والأخرى لمساعدة المستثمرين."

وتطبيقا لمقتضيات هذه الفقرة، تم إحداث ستة عشر (16) مركزا جهويا للاستثمار، منذ غشت 2012، بناء على قرارات مشتركة¹، وهي مراكز موضوعة تحت سلطة ولاية الجهات، وبهذه الصفة تعتبر مصالح خارجية لوزارة الداخلية.²

وتتكون هذه المراكز من شباكين:

شباك أول مكلف بالمساعدة على إنشاء المقاولات، ويعد المخاطب الوحيد بالنسبة للأشخاص الذين يرغبون في إحداث مقولة مهما يكن شكلها ويودون الاستفادة من خدماته. ويمكن أن يتوفر هذا الشباك على ملحقات على صعيد العمالات أو الأقاليم أو الجماعات حسب الحاجة وبما تسمح به الوسائل. ويضع القائمون على هذا الشباك رهن إشارة الطالبين مطبوعا موحد³، يتضمن كل المعلومات القانونية والتنظيمية الضرورية لإنشاء أي مقولة.

¹ أنظر القرارات المشتركة لوزير الداخلية، ووزير الاقتصاد والمالية والخصوصية، والسياحة ووزير الصناعة والتجارة والطاقة والمعادن، المتعلقة بافتتاح المراكز الجهوية للاستثمار، الجريدة الرسمية عدد 5093، الصادرة بتاريخ 8 رجب 1423 (الموافق ل 16 سبتمبر 2002)، ص: 2651.

² المادة الأولى من مرسوم رقم 727.03.2 صادر بتاريخ 2 ذي القعدة 1423، الموافق ت 26 دجنبر 2003، المتعلق بتنظيم المراكز الجهوية للاستثمار.

³ أنظر المرسوم رقم 350.02.2 صادر في 6 جمادى الأولى 1423، الموافق ل 17 يوليوز 2002، بالموافقة على المطبوع الموحد لإنشاء المقاولات، الجريدة الرسمية عدد 5027 بتاريخ 5 غشت 2002، ص: 2184.

أما الشبكات الثاني فهو الشبكات الخاص بمساعدة المستثمرين، حيث يتولى تزويدهم بكل ما يفيدهم من معلومات بشأن الاستثمار الجهوي، وكذا دراسة كافة طلبات الترخيص الإداري وتحضير جميع الوثائق الضرورية لإنجاز مشاريع الاستثمار في المجال الصناعي، التصنيع الفلاحي، السياحة والصناعة التقليدية....، هذا بالإضافة إلى اقتراح الحلول التوافقية لما قد ينشأ من منازعات بين المستثمرين والإدارة.

فالقوة الاقتصادية للمجالات الترابية التي تغطيها المراكز الجهوية للاستثمار فرضت العدول عن فكرة الشبكات الوطني والاستعاضة عنها بفكرة الشبكاتين الجهويين في أفق جعلها بنية قيادية على مستوى تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية وجذب الاستثمارات الوطنية والدولية وحسن تسويق الإمكانيات الترابية واستقبال المستثمرين.

الفرع الثاني: المراكز الجهوية للاستثماريين البعد الجهوي للتنمية وسياسة اللاتركيز.

إن الرسالة الملكية حول التدبير اللامتمركز للاستثمار فرضت بعدا جهويا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهو البعد نفسه الذي يسائل وبالبحاح السلطات العمومية لدرجة ترهن التجربة الجهوية في وضعها المتقدم بمؤسسة الوالي أو العامل كقطب دينامي ومحرك أساسي ضمن مسلسلها التنموي.

من جانب آخر يحيلنا موضوع التدبير اللامتمركز للاستثمار، على مفهوم اللاتركيز الإداري الذي يرتبط بوجود وكيونة الدولة عبر منحها لسلطات تقريرية لمثلها على الصعيد الترابي وتجسيدها لمضامين الرسالة الملكية، صدرت العديد من النصوص القانونية التي تتضمن الاختصاصات المتعلقة بتدبير مسألة الاستثمار والتي فوضت للولاية¹ وتهتم المجالات التالية:

¹ جاء في الفقرة 3.7.1 من الرسالة الملكية: "وفي كل الأحوال يجب أن تنشر قرارات تفويض السلط بالجريدة الرسمية في أجل لا يتعدى خمسة وأربعون يوما بعد نشر رسالتنا الملكية هاته بالجريدة الرسمية."

1- المصادقة على مداوات المجالس الجماعية المتعلقة بعمليات اقتناء وتفويت ومعاوضة العقارات التابعة للملك البلدي الخاص، وبتدبير الملك العمومي البلدي عندما يساوي مبلغ الاقتناء أو التفويت أو المعاوضة (2.500.000) درهم أو يقل، وكيفما كان مبلغ العمليات المذكورة عندما تكون ضرورية لإنجاز استثمارات يقل مبلغها عن 200 مليون درهم في قطاعات الصناعة والتصنيع الفلاحي والمعادن والسياحة والصناعة والصناعة التقليدية والسكن.¹

2- المصادقة على مداوات المجالس القروية المتعلقة بعمليات اقتناء عقارات وتفويتها ومعاوضتها وكذا بتدبير الملك العمومي التابع للجماعات القروية عندما يساوي مبلغ الاقتناء أو التفويت أو المعاوضة (2.500.000) درهم أو يقل عنه، وكيفما كان مبلغ العمليات المذكورة عندما تكون ضرورية لإنجاز استثمارات يقل مبلغها عن 200 مليون درهم في قطاعات الصناعة والتصنيع الفلاحي والمعادن والسياحة والصناعة والصناعة التقليدية والسكن.²

3- مباشرة بيع العقارات من ملك الدولة الخاص عن طريق المزاد العلني عندما يتعلق الأمر بإنجاز مشاريع استثمار في قطاعات الصناعة والتصنيع الفلاحي والمعادن والسياحة والصناعة التقليدية والسكن يقل مبلغها عن 200 مليون درهم.³

4- ترتيب المؤسسات السياحية بعد استطلاع رأي لجنة استشارية تسمى " اللجنة الجهوية

لترتيب المؤسسات السياحية".¹

¹ مرسوم رقم 2.02.138 صادر في 20 من ذي الحجة 1422، الموافق ل 05 مارس 2002، بتغيير وتتميم القرار الصادر في فاتح جمادى الأولى 1340، الموافق ل 31 دجنبر 1921، بتحديد طريقة تدبير شؤون الملك البلدي، الجريدة الرسمية عدد 4984، بتاريخ 7 مارس 2002، ص: 479.

² مرسوم رقم 2.02.139 صادر بتاريخ 20 من ذي الحجة 1422، الموافق ل 05 مارس 2002، يتعلق بالمصادقة على مداوات مجالس الجماعات القروية المتعلقة بملكها الخاص والعام، الجريدة الرسمية عدد 4984، بتاريخ 7 مارس 2002، ص: 480.

³ مرسوم رقم 2.02.185 صادر في 20 من ذي الحجة 1422 الموافق ل 5 مارس 2002، بتغيير وتتميم المرسوم الملكي رقم 330.66 بتاريخ 21 أبريل 1967، بسن نظام المحاسبة العمومية كما تم تعديله وتتميمه.

5- اتخاذ المقررات اللازمة لإنجاز مشاريع الاستثمار في قطاع المعادن والتي يقل مبلغها عن 200

مليون درهم .

6- المصادقة على صفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات وكذا الاتفاقيات المبرمة من قبل

الوحدات الترابية وهيئاتها في حدود مبلغ يساوي أو يقل عن عشرة ملايين درهم 10.000.000 درهم، دون

التمييز بين طرق ابرامها ونقل الاعتمادات من فصل إلى فصل في ميزانيات الوحدات الترابية وهيئاتها.

7- المصادقة على مداوات مجالس الجهات ومجالس العمالات والأقاليم المتعلقة باقتناء

ومعاوضة وتفويت عقارات الملك الخاص التابع للجهات والعمالات والأقاليم، وكذا بتدبير الملك العمومي

التابع لها.

8- سلطة الترخيص بكراء العقارات من ملك الدولة الخاص قصد الاستثمار في قطاعات

الصناعة والتصنيع الفلاحي والمعادن والصناعة التقليدية والسكن والتي يقل مبلغها عن 200 مليون

درهم.

9- سلطة اتخاذ القرارات التي تدخل ضمن اختصاصات وزير التجهيز واللازمة لإنجاز مشاريع

الاستثمار في قطاعات الصناعة والتصنيع الفلاحي والمعادن والسياحة والصناعة التقليدية ويقل مبلغها

عن 200 مليون درهم، فيما يخص الترخيص بالاحتلال المؤقت لملك الدولة العمومي أو الترخيص بفتح

واستغلال المؤسسات غير الملائمة والخطيرة.²

¹مرسوم رقم 2.02.186 صادر في 20 من ذي الحجة 1422، الموافق لـ 5 مارس 2002، بتغيير وتتميم المرسوم رقم 7.81.471 الصادر في 21 من ربيع الاخر 1402، موافق لـ 16 فبراير 1982، بترتيب المؤسسات السياحية.

² قرار لوزير التجهيز رقم 368.02 صادر في 20 من ذي الحجة 1422، الموافق لـ 5 مارس 2002 المتعلق بتفويض السلط إلى ولاية الجهات،

الجريدة الرسمية عدد 4984، بتاريخ 7 مارس 2002، ص: 486.

10- سلطة اتخاذ المقررات اللازمة لإنجاز مشاريع الاستثمار في قطاع المعادن التي يقل مبلغها

عن 200 مليون درهم.¹

11- سلطة منح رخص الاحتلال المؤقت للملك الغابوي والضروري لإنجاز مشاريع الاستثمار في

قطاعي المعادن والسياحة التي يقل مبلغها عن 200 مليون درهم.²

12- سلطة تسليم رخص استغلال أماكن بيع المشروبات من الصنفين الأول والثاني إلى

المؤسسات السياحية.³

وموازة مع هذه التفويضات وهدفا في دعم لاتمركز الوصاية لفائدة الولاية صدرت دفعة أخرى

بشأن تفويض الوصاية⁴، همت عدة مجالات كالممتلكات العقارية وتسيير المرافق العمومية الجماعية

والتعمير والشرطة الإدارية المتعلقة بالنظافة والوقاية الصحية والسكنية العامة وتسليم الوصول

لمقاضاة الجماعات وذلك فضلا عن تسليم الأوامر بالمهمة.⁵

فأمام التوجهات الملكية بخصوص التسيير اللامتمركز للاستثمار، وبأقي خطاباته الأخرى، يكون

قد أعطى الضوء الأخضر لعهد جديد يتكامل فيه النظامين اللامركزي واللاممركز بالشكل الذي يقرب

الإدارة من المواطنين ويشجع على الاستثمار.

¹ قرار لوزير الصناعة والتجارة والطاقة والمعادن رقم 369.02 صادر في 20 من ذي الحجة 1422، الموافق ل 5 مارس 2002 المتعلق بتفويض السلط إلى ولاية الجهات، الجريدة الرسمية عدد 4984، بتاريخ 7 مارس 2002، ص: 487.

² قرار للوزير المنتدب لدى وزير الفلاحة والتنمية القروية والمياه والغابات رقم 370.02 صادر في 20 من ذي الحجة 1422، الموافق ل 5 مارس 2002 المتعلق بتفويض السلط إلى ولاية الجهات، الجريدة الرسمية عدد 4984، بتاريخ 7 مارس 2002، ص: 489.

³ قرار للمدير العام للأمن الوطني رقم 02 371.02 صادر في 20 من ذي الحجة 1422، الموافق ل 5 مارس 2002 المتعلق بتفويض السلط إلى ولاية الجهات، الجريدة الرسمية عدد 4984، بتاريخ 7 مارس 2002، ص: 492.

⁴ قرار لوزير الداخلية رقم 683.03 بتاريخ 20 مارس 2003، المتعلق بتفويض السلطة لولاية الجهات

⁵ محمد بوجيدة: تطور الوصاية التقليدية على الجماعات الحضرية والقروية على ضوء الميثاق الجماعي الجديد والنصوص الخاصة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "دراسات" عدد 63/62، 2005.

المطلب الثاني : المراكز الجهوية للاستثمار، وسؤال الحصيلة .

بالفعل، لقد أحدثت المراكز الجهوية للاستثمار بهدف تحريك عجلة الاقتصاد وتحقيق مستوى من التنمية يسمح بالتخفيف من العجز ويساعد على التخفيف من البطالة والحد من تمظهراتها. علاوة على المرامي البالغة للرسالة الملكية المتعلقة بالتدبير اللامتمركز للاستثمار على المستوى السياسي باعتبارها لبنة أساسية في تفعيل مسار سياسة اللاتركيز الإداري من زاوية الاستثمار، عبر آلية تفويض مجموعة من السلطات إلى ولاية الجهات كما سبق وأشرنا إلى ذلك أعلاه، قصد اتخاذ القرارات ومنح التراخيص اللازمة لإنجاز وتنفيذ المشاريع الاستثمارية على المستوى الترابي في المجالات الاقتصادية، الاجتماعية والتنمية.

وعليه، منذ قرابة ستة عشر سنة، صدرت أوامر توجيهية من أعلى سلطة في البلاد بتأسيس مراكز جهوية للاستثمار تكون في خدمة الراغبين في إنشاء مقاولات كما في خدمة الاستثمار على الصعيدين الجهوي والوطني.

واليوم بعد كل هذه السنوات، يطرح سؤال الحصيلة نفسه بإلحاح، خاصة مع صدور تقارير أبرزت جملة من الاختلالات في السير العادي للمراكز، وبرزت الحاجة الملحة لإعادة تقييم المسار حتى تستعيد المراكز الجهوية للاستثمار مهمتها الأساسية التي خلقت من أجلها. سيما أن الرسالة الملكية أشارت إلى أن دور المراكز الجهوية للاستثمار لا ينحصر في القيام بمهام "الشباك الوحيد"، بل تتعداه إلى أدوار أخرى كتسهيل المعلومات ووضعها رهن إشارة الفاعلين الاقتصاديين والمساهمة في التعريف بالإمكانات الاقتصادية للجهات التي تتمركز فيها. لكن بين سنة 2002 و2018 جرت مياه كثيرة تحت هذا الورش المهم الذي عقدت عليه آمال كبيرة.

واليوم، يبدو الحديث عن الحصيلة كلاما منطقيًا ووقفه ضرورية وملحة، خاصة مع الخروج للعلن تقارير منها ما تكلف به مكتب الدراسات الأمريكي "ماكيزي"، الذي قدم دراسة تشخيصية - نقدية حدد فيها مكامن الخلل في سير واشتغال المراكز الجهوية للاستثمار، كما وضع تصوراته لإعادة إحياء أدوارها فيما يتعلق بمهامها الجوهرية التي أحدثت من أجلها.

ويبدو من المفيد قبل الخوض في بعض ملاحظات تقرير المجلس الأعلى ومكتب الدراسات «ماكيزي» إعادة رسم الخطوط العريضة لمهمة المراكز والأدوار التي حددت لها منذ البداية. فالمراكز الجهوية للاستثمار على مستوى بنيتها الإدارية تتكون من شبكين كما سبقت الإشارة لذلك، الأول: شبك المساعدة على خلق المقاولات، الذي يشكل المخاطب الوحيد بالنسبة إلى كل شخص يرغب في خلق مقولة. وتتحدد مهمته في تمكين المستثمرين من وثيقة موحدة تتضمن جميع المعلومات (القانونية والتشريعية) الخاصة بإحداث المقولة، كما يعمل على إعداد الوثائق الضرورية من خلال التدخل لدى الإدارات المختصة. أما الشبك الثاني: فيهم مساعدة المستثمرين، وتتحدد مهمته في تمكين المستثمرين من كل المعلومات الضرورية لإحداث المقولة على الصعيد الجهوي، وكذلك دراسة طلبات الترخيص وإعداد العقود الإدارية الضرورية لإنجاز مشاريع استثمارية في القطاعات الصناعية والغذائية والمعدنية والسياحية، وإحالتها على المصادقة من طرف والي الجهة إذا كانت قيمة الاستثمار تقل عن 200 مليون درهم أو إعداد مشاريع عقود أو اتفاقيات مع الدولة بالنسبة إلى الاستثمارات التي تتعدى 200 مليون درهم. وتعمل المراكز الجهوية كذلك على التدخل من أجل حل الخلافات بشكل ودي بين المستثمرين والإدارة.

الفرع الأول: تقرير "ماكيزي"

جاء تقرير مكتب الدراسات "ماكيزي" ليثير عددا من الاختلالات التي تعرفها المراكز الجهوية للاستثمار. وهو التقرير الذي توصلت به وزارة الداخلية، دون أن تكشف تفاصيله للرأي العام، بسبب

الملاحظات التي تضمها، والتي تثير تساؤلات حول حصيلة السنوات العشر والمجالات التي فشلت في تحقيق نجاحات بشأنها.

ومع ظهور تسريبات من محتوى هذا التقرير، طرح سؤال عريض حول لماذا تم اختيار فقرات لنشرها دون نشر التقرير بأكمله؟.

وعلى العموم، فتقرير «ماكينزي»، الذي أوضح أن المراكز الجهوية للاستثمار كانت وسيلة فعالة لتأسيس المقاولات بفضل النشاط والحيوية التي يتمتع بها الأشخاص العاملون في هذه المراكز والسير الجيد للشباك الأول الذي يسهل الإجراءات الإدارية أمام المقاولات الجديدة، أشار نفسه إلى أن المتاعب تبدأ في المرحلة الثانية، أي بالمرور إلى الشباك الثاني الذي لا يوفر جميع الخدمات للمستثمرين، مثل الدعم والمشورة في مجال الموارد البشرية والتمويل، بالإضافة إلى ضعف التنسيق مع الموردين والشركاء الذي يطال تسليم تراخيص التأسيس. وفي هذا الإطار أشار التقرير أيضا إلى معوقات مرتبطة بالعقار، علاوة على عائق آخر يتمثل في نقص الوسائل المالية والبشرية، والتي تساهم في غياب سياسة التواصل بين مختلف الإدارات المعنية.

التقرير أشار أيضا إلى نقطة سوداء تتعلق بكون هذه المراكز لا تتكيف مع خصوصيات كل منطقة على حدة ولا تراهن على القطاعات الأساسية للتنمية المحلية ولا تشجع مشاريع من هذا القبيل، في الوقت الذي تشكل جهتان فقط الاستثناء في هذا المجال (الجهة الشرقية وجهة سوس ماسة).

وبمقابل هذه الثغرات، يقترح مكتب الدراسات الأمريكي بعض الحلول التي من شأنها دعم وتقوية أداء هاته المراكز. وأول هذه الحلول التي اقترحها هو العمل على تحويل المراكز الجهوية للاستثمار إلى مراكز جهوية للتنمية الاقتصادية، بهدف الوقوف على المؤهلات والثروات التي تتوفر عليها جهات المملكة، وحسب هاته الدراسة نفسها يجب أن تكون مراكز الاستثمار مسيرة بواسطة مجالس إدارة ذات تمثيلية تشاركية متعددة تضم كل الفاعلين المحليين من معينين ومنتخبين ومجتمع مدني وهيئات مهنية

...

كما يقترح المكتب أيضا إعادة النظر في الإيقاع البطيء للإدارات عبر خلق مصلحة خاصة بالعقار وتسليم تراخيص التأسيس، وهي المصلحة التي يجب أن تكون على اتصال مباشر بالإدارة المعنية. أما على مستوى نقص العنصر البشري وكفاءة العاملين، فيقترح المكتب إعادة النظر في الوسائل المعلوماتية المستعملة حاليا ووضع نظام فعال وهادف لتقييم مردودية وفعالية المستخدمين .

الفرع الثاني: تقرير المجلس الأعلى للحسابات

إن الدول السائرة في طريق النمو ملزمة من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية بفتح أسواقها الوطنية أمام الرأسمال الأجنبي، الذي يساعدها على استغلال مواردها الطبيعية والمساهمة في تحسين بنيتها التحتية وكذا تطوير مختلف القطاعات الإنتاجية وذلك من خلال المصادقة على الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالاستثمار، أو

عن طريق إبرام عقود الاستثمار مع الرأسمال الأجنبي الذي يتطلب مناخا اقتصاديا مساعدا وبيئة تنافسية بمقومات من الشفافية تسمح على الخلق والابتكار وتحقيق ظروف الاستقرار والأمن القانوني والقضائي¹. وبالرغم من كون المراكز الجهوية للاستثمار جسدت تعبيرا حقيقيا ومباشرا عن رؤية ملكية للوحة القيادة من أجل توجيه وتدبير وتشجيع الاستثمار الوطني، بناء على فلسفة عمل جوهرها ربط الاستثمار بمحيطه الجغرافي المباشر، ودعم المبادرات الترابية المحلية وإعطائها الوعاء القانوني اللازم والإطار المؤسسي والموارد البشرية المؤهلة .

¹ محمد السكتاوي : الوضعية القانونية للمستثمر الأجنبي في المغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في شعبة القانون الخاص، الموسم

إلا أنه بتوالي الوقت، وأمام تجليات الممارسة الميدانية اتضح عجز هذه المراكز عن تطوير نفسها لحد أضحت من بين العقبات التي تقف في وجه الاستثمار، حيث طغت البيروقراطية والمقاربة الإدارية الجامدة

والمتصلبة التي زاد من طينها بلة، ارتباطها بوزارة الداخلية ورجالها واشتغالها تحت إمرة الولاية ومديرين لازالت توجههم عقلية الحنين للماضي الإداري السلطوي بعيدا عن الفهم السليم للمفهوم الجديد للسلطة وتجلياته الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية.

في ظل هذه الوضعية جاء التقرير الأخير للمجلس الأعلى للحسابات في شكل دراسة تشخيصية دياكنوستيكية ونقدية وقفت على مكان الداء ووصفت جرعات للعلاج.

- فغياب استراتيجية مشتركة للمراكز الجهوية للاستثمار منذ إحداثها، بهدف تحديد الأهداف الموكولة لها وتحيينها على المديين المتوسط والبعيد أعاق حسن سير هذه المرافق، وأعاق أيضا إيجاد حلول مناسبة للمشاكل المطروحة سيما على مستوى أحداث الشبابيك الوحيدة المختصة بخلق المقاولات ومصاحبة الاستثمارات وتتبعها، وتحديد وضعيتها القانونية وكذا ضبط وحصر الموارد البشرية والمالية المرصودة لها.

- محدودية وضع الهياكل التنظيمية، إذ رغم التأشير على الهياكل التنظيمية لأغلب المراكز الجهوية للاستثمار من طرف وزارة الداخلية فإن عددا لا بأس به منها لا يزال غير مفعّل، جراء مجموعة من العوامل، كغياب موارد بشرية مؤهلة قادرة على شغل الوظائف المتاحة، عدم تطابق الوضعية الإدارية للموظفين الموجودين في المراكز الجهوية للاستثمار مع المعايير المحددة لممارسة المسؤولية، تأخير وصعوبات في إطلاق طلبات عروض الترشيح.

فعلى الرغم من أن الرسالة الملكية المتعلقة بالتدبير اللامتمركز للاستثمار تضمنت الإشارة لذلك، إلا أنه لم تتخذ أية مبادرة في هذا الاتجاه لحد الآن. فتباين واختلاف الأوضاع القانونية لموظفي المراكز الجهوية للاستثمار، وغياب نظام أساسي خاص بالموظفين لا يسمح بالتدبير الفعال للموارد والالتزام بالأهداف المسطرة. كما لا يشجع على تعزيز الشعور بالانتماء لهذه المراكز ولوسط مهني محفز وقار. إذ يعد نقص الموارد البشرية من بين العوائق التي تمت إثارها من طرف المراكز الجهوية للاستثمار خصوصا على مستوى الأطر العليا والمهارات في المجالات التقنية والقانونية والاقتصادية. هذا مع ضرورة الإشارة كذلك إلى أن هناك غياب تحديد حقيقي للحاجيات من الأطر المتخصصة التي يجب أن تتوفر عليها هذه المرافق.

- الدور المحدود لمديرية تنسيق الشؤون الاقتصادية في توجيه أنشطة المراكز الجهوية للاستثمار، فإذا كانت هذه المديرية قد لعبت دورا طلائعيا في إعطاء الانطلاقة لهاته المراكز، وتعد بمثابة المخاطب والمنسق الوحيد لها على صعيد وزارة الداخلية . إلا أن عدم اضياف الطابع الرسمي على هاته العلاقة جعل الأمر غير قادر على أن يتطور لدرجة تسمح بمساهمة هذه المديرية في عملية البرمجة الاستراتيجية، بل انحصر دورها فقط في مرحلة المتابعة الإجرائية الروتينية ، وهو الوضع الذي لم يمكن المديرية من ضمان أسلوب موحد للممارسات ودعم نوع متقدم من التعاون بين المراكز الجهوية للاستثمار.

- اقتصار الموارد المالية للمراكز الجهوية للاستثمار على دعم من الميزانية العامة للدولة، إذ تشكل مساهمات التسيير أو الاستثمار المرصودة من طرف الميزانية العامة ، أهم الموارد المالية لهذه المراكز، والتي لم تعرف أي تغيير ملموس خلال السنوات الأخيرة. وهو ما يدفع مسؤولي المراكز الجهوية للاستثمار إلى الإقرار بقلة ونقص في الموارد المالية المرصودة للقيام بالمهام المنوطة بها على أحسن وجه نتيجة عدم توفرها على موارد ذاتية وخاصة بها، مع العلم أن هذه المراكز كانت تتمتع بصفة مرفق الدولة المسير بطريقة

مستقلة. وقد نصت المادة الثانية من مرسوم رقم 2.03.728 على أنه " يحدد بقرار مشترك لوزير الداخلية ووزير الخوصصة والمالية لائحة الخدمات المقدمة من طرف كل مركز جهوي وتعاريفها"¹ وقد نتج عن عدم صدور هذا القرار، اعتماد المراكز الجهوية للاستثمار أساسا على المساهمات المقدمة من قبل الميزانية العامة للدولة.

- نقص في الربط المعلوماتي للمراكز الجهوية للاستثمار بمختلف الشركاء، إن الوضعية الراهنة لهذا الربط تعثرها عدة نقائص تؤثر سلبا على جودة الخدمات المقدمة من طرف هذه المراكز. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه من بين ستة عشر مركزا جهويا للاستثمار، تفتقد سبعة منها لأي ربط معلوماتي مع الإدارات الشريكة في حين ستة منها تتوفر على ربط معلوماتي مع إدارة واحدة هي المكتب المغربي للملكية الصناعية. هذا، علاوة على الأعطاب المتكررة والمتواصلة لبعض الارتباطات المعلوماتية مع الشركاء التي تقف عائقا في وجه معالجة الملفات بشكل فعال وبالسرية المناسبة التي يتطلبها هذا النوع من الملفات والقضايا.

المحور الثاني : قراءة أولية في قانون رقم 18.47

إن إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار فرصة سانحة للنهوض بالاستثمارات الجهوية، سيما وأن نطاق اختصاصاتها وصلاحياتها ذات امتداد جهوي قادر على احتضان ودعم نسيج مقاولاتي مهم يشكل 95 بالمائة من النسيج الاقتصادي الوطني ، إنها المقاولات الصغرى والمتوسطة. ويندرج هذا

¹ مرسوم رقم 2.03.728 الصادر في 2 ذي القعدة 1424 (26 ديسمبر 2003) بإحداث أجرة عن الخدمات المقدمة من قبل المراكز الجهوية للاستثمار.

الإصلاح في إطار التنزيل الفعلي لورش التدبير اللامتمركز للاستثمار، الذي يتطلع إلى مواكبة النسيج المقاوالاتي وتحفيز الاستثمار الترابي.

وهو الإصلاح الذي اتضحت معالم خطوطه العريضة بعد خطاب العرش لسنة 2018، الذي جاء متضمنا انتقادا صريحا وشديد اللهجة لأداء الإدارة العمومية وموظفيها، شمل مستويات عدة منها ما هو مرتبط بالحكامة الإدارية، ومنها ما له صلة بجودة الخدمات المقدمة للمواطنين أو المرتفقين بصفة عامة. وهو الخطاب ذاته الذي تم فيه تخصيص المراكز الجهوية للاستثمار بالذكر لدلالة مزدوجة الأهمية والمكانة باعتبار ما أوضحت عليه غالبها كعائق ومنظومة معرقله للاستثمار عوض أن تشكل آلية لتحفيز، دعم وتشجيع للاستثمار الجهوي من خلال الوقوف على مشاكل المستثمرين وإيجاد الحلول الآنية والمرضية لها. ومن جهة ثانية على المكانة التي تحظى به هاته المؤسسات داخل رهانات صاحب الجلالة على أدوارها الريادية في انعاش الاستثمار وتبسيط المساطر والإجراءات وإعطاء صورة نموذجية لإدارة مواطنة في بعدها الإنساني والتنموي .

فإذا كان ما تم ذكره يعتبر من بين أسباب تنزيل هذا القانون الإصلاحي، ففي المقابل تظل جملة من الأسئلة القديمة المتجددة تطرح نفسها من قبيل: هل الوالي أو العامل سيشكل إطارا فعليا لممارسة اللاتركيز تدعيما للجهوية المتقدمة ، أم سيتحول إلى مركزية جديدة تشكل امتدادا لسلطة الدولة؟ وهل السلطات التي أضحي يتمتع بها الوالي ستشمل أيضا رؤساء المصالح الخارجية لجميع الوزارات ولو في مجال الاستثمار حتى يستطيعوا التقرير في عين المكان وبالسرعة المطلوبة، أم أننا بصدد وضع جديد، وضع التحول من بيروقراطية المركز إلى بيروقراطية المحيط؟.

تعد المراكز الجهوية للاستثمار من بين الوسائل التي اعتمدها السلطات العمومية من أجل تشجيع الاستثمار وطنيا ومحليا، إذ أن أدوارها لم تقتصر في القيام بمهام الشباك الوحيد بل تعدته إلى أدوار أخرى ولو لم تتضح بشكل جلي ومباشر، تمثلت وتمثل في جمع المعلومات وتسهيلها ووضعها رهن إشارة الفاعلين الاقتصاديين ، وكذلك المساهمة في التعريف بالإمكانات الاقتصادية للجهات والعمل على تسويق تراها. وهو الأمر الذي يتطلب سلسلة من الإصلاحات الجذرية ذات البعد الشمولي وتلامس مجالات متباينة ومختلفة مثل: المالية العمومية، الضريبة العامة، السلطة القضائية ، تحديد دقيق للاختصاصات وكذلك خلق تناغم وتناسق بين روح القوانين ومنطوقها.

ولهذا، فالإصلاح المتعلق بالمراكز الجهوية للاستثمار يجب أن يكون في ظل استمرارية تطبيق مضامين الرسالة الملكية ل 09 يناير 2002، والتي تعد إطارا مرجعيا لاشتغال هذه المراكز، مع جعلها فاعلا متميزا في تسهيل وتنشيط الاستثمار ومواكبة النسيج المقاوالاتي جهويا في ظل حراك قانوني وتنظيمي مهم أصبح راهنيا ومطلبا جماهيريا (ميثاق جديد للاستثمار، ميثاق اللاتركيز الإداري)

فإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار ارتكز على ثلاثة ركائز أساسية:

- الركيزة الأولى تقوم على إعادة هيكلة المراكز الجهوية للاستثمار، من خلال اعتماد هيكلة تنظيمية جديدة تنبني على قطبين متكاملين هما قطب دار المستثمر وقطب تحفيز الاقتصادي والعرض الترابي¹، مرفوقة بقناعة تعزيز وتدعيم العنصر البشري وتأهيله.

- أما الركيزة الثانية فتتمثل في إحداث لجنة جهوية موحدة للاستثمار، تستند على دمج كافة اللجان الجهوية السابقة ذات صلة بالاستثمار في لجنة جهوية موحدة، حرصا على تحسين جودة مساطر اتخاذ القرار والمقررات وملاءمة اجراءاتها . وهي اللجنة التي جاءت قراراتها

¹ أنظر المادة 18 من القانون رقم 47.18.

ملزمة لكافة أعضائها، وتخضع لفلسفة تعليل القرارات، ومفتوحة على آليات طعن جديدة على المستوى الوطني، وكذا على تقنية التظلم والاستعطاق.

- وفيما يخص الدعامة الثالثة، فتمحور حول تبسيط ورقمنة المساطر والاجراءات المرتبطة بملفات الاستثمار على المستوى الجهوي والمركزي، وذلك ارتباطا بورش اللاتركيز الإداري محليا، ومركزيا من خلال اعتماد مقاربات وقوانين مقارنة محفزة وحديثة أثبتت نجاعتها على المستوى الدولي وتهم جانب تبسيط المساطر والشفافية في مسلسلها التنفيذي من خلال اعتماد وأجراء قانون الزامية التنفيذ وتقنين أجال منح الرخص ومعالجة الملفات.

فحلقة الوصل بين متطلبات الجهوية المتقدمة وميثاق التدبير الإداري اللامتمركز في غايات التبسيط والتجانس والتعاون الخلاق بين جميع مكونات الوحدات الإدارية من مؤسسات عمومية وشبه عمومية وخاصة، لا ينحصر امتداده فقط في ربط ميثاق اللاتمركز الإداري، بل يجب ايصال هاته الحلقة كذلك بأهداف ميثاق اللاتمركز للاستثمارات وتموقع مراكز الاستثمار الجهوي داخل مخططات وبرامج تنزيل ورش الجهوية الذي هو ورش عميق ومتواصل زمنيا ومستقبلا، على أساس أن تحفيز الاستثمار لا يمكن أن يعطي ثماره بشكل كامل ما لم تكن هذه المراكز فاعلا أساسيا في عملية التنمية الاقتصادية المستدامة وطنيا وجهويا، وهو الأمر المرهون في جانب هام منه بتمكينها من الوسائل القانونية والمالية الكفيلة بتأهيلها من أجل الاضطلاع بأدوار طلائعية ورائدة في مواجهة التحديات والمسؤوليات الملقاة على عاتقها.

يأخذ القانون رقم 18.47 تسمية قانون إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار¹، وهما موضوعان وإن كانت تجمع بينهما وحدة الهدف المتمثل في تبسيط وتسريع التدابير المتعلقة بالاستثمار ومواكبة المستثمرين، إلا أن إدراجهما في قانون واحد خلق نوعا من عدم التوازن في هذا النص كما وكيفا.

الفرع الأول : على المستوى الشكلي أو الكمي.

نجد أن القسم الأول من هذا القانون، والذي جاء يحمل تسمية المراكز الجهوية للاستثمار، بأبوابه الثلاث المرتبة كالتالي: أحكام عامة، المهام، أجهزة الإدارة والتسيير، ثم التنظيم المالي والإداري والذي أخذ 27 مادة من مجموع مواد القانون المتمثلة في 45 مادة. فيما كانت حصة القسم الثاني والذي خصص بالضبط والتنظيم للجان الجهوية للاستثمار من حيث اختصاصاتها، تأليفها وكيفية سيرها ثمانية (8) مواد. ليتناول القسم الثالث بالتحديد والتنظيم اللجنة الوزارية للقيادة في ثلاث (03) مواد، قبل أن يخصص القسم الرابع والأخير لأحكام ختامية وانتقالية.

الفرع الثاني : على المستوى الموضوعي أو الكيفي.

في هذا الإطار تجدر الإشارة إلى أن مسألة الجمع بين موضوعي المراكز الجهوية للاستثمار واللجان الجهوية الموحدة للاستثمار قد أثر سلبا في إحاطته بمختلف الجوانب

¹ أنظر الظهير الشريف رقم 1.19.18 الصادر في 7 جمادى الآخرة 1440 (13 فبراير 2019) بتنفيذ القانون رقم 47.18 المتعلق

بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار. الجريدة الرسمية عدد 6754، بتاريخ 15

جمادى الآخرة 1440 (21 فبراير 2019)، ص:834.

المرتبطة بهما ، والتنبيؤ بحجم الإشكالات القانونية التي قد تطرحها الممارسة العملية على مستوى تعدد المتدخلين وحجم المهام وطريقة التنظيم الزمني من حيث طريقة الاشتغال وكثافة الجدولة الزمنية .

وحتى إذا كان لا بد من جمع الموضوعين معا في نص واحد، فإن موضوع التدبير اللامتمركز للاستثمار يشكل الإطار الأمثل للقانون علاقة بالرسالة الملكية التأسيسية والتأصيلية لموضوع الاستثمار والتي جعلت من هذا الأخير موضوعا لها، في تناغم وتكامل لإطاره القانوني والمؤسسي على المستوى الجهوي.

يمكن أن نسجل كذلك بأن القانون لم يرد فيه أي مقتضى يعرف مفهوم الاستثمار أو يحدد المعايير التي يمكن اعتمادها لإضفاء صفة المشروع الاستثماري على الطلبات المقدمة للاستفادة من القرارات والتراخيص. أيضا وفي نفس الاتجاه لم يشر القانون إلى القطاعات المشمولة بالتدبير اللامتمركز للاستثمار على غرار الرسالة الملكية للاستثمار ل 9 يناير 2002.

أيضا على مستوى أجهزة الإدارة والتسيير، فالمشرع قد نص على أن المركز يديره مجلس إدارة، يرأسه والي الجهة المعنية. إلا أن الملاحظ فيما يخص التركيبة العضوية لهذه المجالس الإدارية هو غياب كل من عمال العمالات والأقاليم ورؤساء المجالس الجماعية أو من يمثلونهم . بالرغم من مهام الإشراف التي أوكلها القانون نفسه للعمال فيما يخص تتبع وانجاز المشاريع وتنفيذ العقود وإبرام الاتفاقيات داخل دوائر نفوذهم الترابي، فضلا على أهميتهم وموقعهم داخل اللجنة الجهوية الموحدة للاستثمار.

كذلك من جهة ثانية، نجد أن المشرع قد أدرج في الفقرة الثالثة من المادة العاشرة الممثلون الجهويون للإدارات العمومية المعنية بتنمية الاستثمارات والمحددة بنص تنظيمي، ضمن عضوية المجالس الإدارية. وهو الأمر الذي يتطلب بشأنه الحرص على إبداء بعض

الملاحظات التي هي واقع معاش في ظل الإدارة العمومية المغربية ارتباطا بمسلسلي اللاتركيز واللامركزية.

وعليه يمكن أن نسجل في هذا الصدد كون أن التنظيم الإداري للمصالح الخارجية لا يتوافق في كثير من الحالات مع مقتضيات التقطيع الترابي الجهوي، حيث لا زالت العديد من المصالح الخارجية للإدارات العمومية تفتقد إلى تمثيلات جهوية، أو أن البعض الآخر منها يمتد اختصاصه على أكثر من جهة. فكيف سيكون التعامل عمليا مع هذه الوقائع، وماهي الجهة المخولة لتمثيل القطاع الإداري الذي لا يتوفر على تمثيلية جهوية في أشغال وأعمال المجالس الإدارية؟.

أكثر من ذلك، ومن جانب آخر وعلاقة بالطابع الأفقي لمجال الاستثمار وارتباطه المبدئي بجميع القطاعات الإدارية نظرا لتشعب حاجيات ومطالب كل مشروع استثماري وتداخلها، الأمر الذي يستدعي ويتطلب حضور جميع تمثيلات الإدارة العمومية على المستوى الجهوي لأشغال المجالس الإدارية للمراكز الجهوية للاستثمار، وهو ما من شأنه أن يؤثر سلبا على فعاليتها وفعاليتها.

وكان من المتاح تفادي الوقوع في مثل هذه الثغرات عبر التركيز بالدرجة الأولى على القطاعات الإدارية والجماعات الترابية المعنية بجدول أعمال المجلس الإداري مع إمكانية الحرص ثانيا على استدعاء الإدارات والجماعات الترابية ذات الاختصاص الترابي او القطاعي بالمشاريع الاستثمارية المسطرة بجدول أعمال المجالس الإدارية.

كذلك يمكن الوقوف ضمن المادة نفسها على مسألة تمثيلية الممثل الجهوي للمنظمة المهنية للمشغلين الأكثر تمثيلية،¹ لكنه غيب التمثيلية الجهوية للاتحاد العام لمقاولات المغرب،

¹ أنظر الفقرة السادسة من المادة العاشرة من القانون رقم 47.18.

والتي قد يشكل حضورها قيمة مضافة وفائدة أكبر على مستوى تنوير المجلس الإداري بالوضعية العامة والظرفية الخاصة لمناخ الاستثمار على مستوى الجهة والتعريف بمؤهلات التراب المحلي وقطاعاته الواعدة وكذا الوقوف على الحدود والمثبطات المطروحة على أرض الواقع.

فقرة أولى: على مستوى توزيع الأدوار والسلطات بين الفاعلين.

بالرجوع إلى الرسالة الملكية ل 9 يناير 2002، باعتبارها الإطار القانوني العملي للاستثمار الجهوي، نجدها قد أعطت ولاية الجهات المسؤولة عن المراكز الجهوية للاستثمار من حيث تسييرها، تنظيمها وكذا إحداث شبائك المساعدة على خلق المقاولات في عمالات الجهة أو أقاليمها وكذا جماعاتها. إلا أن هاته المهام حسب مقتضيات قانون رقم 18.47 أصبحت من اختصاص المجالس الإدارية لهذه المراكز. فالمادة (11) تنص على أن يتمتع مجلس الإدارة بجميع السلط والاختصاصات اللازمة لإدارة المركز. وهو ما يفيد من جهة اقتسام وتوزيع سلطة إدارة المراكز الجهوية للاستثمار بين الولاية المسندة إليهم رئاسة المجالس الإدارية، وبين الهيئات الإدارية الأخرى التي لها ارتباط مباشر أو غير مباشر بميدان الاستثمار. ومن جهة ثانية، ووفق مقتضى الفقرة الثانية من المادة (11) نفسها، حيث تم تعزيز سلطات وصلاحيات مجموعة من الإدارات والمؤسسات العمومية الممثلة داخل المجلس الإداري من قبيل: المصادقة على برامج العمل السنوي للمركز، وكذا كفاءات تمويل برامج أنشطته، حصر المخطط التنظيمي الذي يحدد بنيات المركز التنظيمية واختصاصاتها، حصر الميزانية والبيانات التوقعية المتعددة السنوات، يحدد أجزء الخدمات المقدمة للأغيار ... وغيرها من الصلاحيات¹ بالمقابل انحصرت أدوار المديرين

¹ أنظر المادة 11 من نفس القانون.

العامين لهذه المراكز في تنفيذ قرارات المجالس الإدارية وتدير بنيات المراكز والتعيين في مناصبها والحضور بصفة استشارية لاجتماعات المجالس الإدارية¹.

ففي هذا الصدد ، وعلى الرغم من انتباه المشرع المغربي لضرورة توسيع صلاحيات المراكز الجهوية للاستثمار وإلزام الإدارات والمؤسسات العمومية المعنية بالتنسيق والتعاون معها ومدتها بالمعطيات اللازمة والمعلومات المطلوبة، إلا أن الأمر في نظرنا يظل مختلا إذ لم تتم مواكبته بتدعيم لسلطات المديرين العامين لهذه المراكز، ومعه سينتج نوع من التأثير السلبي على مسألة الاستقلالية في اتخاذ القرارات ، التي ستظل مرهونة نوعا ما بوثيرة عمل الشركاء المؤسساتيين الآخرين ومستوى تجاوبهم مع هذه المراكز.

وهو الوضع الذي لن يخرج بالنهاية، عن تجسيد الوضع القائم قبل التعديل الأخير وبالتالي استمرارية لنفس الصعوبات والتحديات التي عاشتها المراكز الجهوية للاستثمار في علاقتها بمحيطها المؤسسي وتعاملها مع مختلف الفاعلين، المتدخلين والمؤثرين في مجال الاستثمار على المستوى الجهوي.

- أيضا نجد المادة الثامنة (8) من هذا القانون تنص على ما يلي: " تعين الإدارات اللامركزية والهيئات العمومية المعنية بمعالجة ملفات الاستثمار ومواكبة المقاولات، بناء على طلب من رئيس مجلس إدارة المركز المعني، ممثلين عنها بمقر المركز المذكور، أو عند الاقتضاء بتمثلياته."

وهو الطرح الذي يتماشى وفلسفة إحداث الشباك الوحيد الخاص بمساعدة المستثمرين، إلا أن تنزيله العملي على أرض الواقع من خلال تعيين ممثلين عن كل إدارة ذات صلة وارتباط بالاستثمار بمقر المركز، على غرار ما هو عليه الوضع بالنسبة للشباك المختص بالمساعدة على خلق المقاولات، يظل أمرا

¹ (29) أنظر مقتضيات المادة 15 من نفس القانون.

تعتبره الكثير من الصعوبات من الناحية التطبيقية جراء تعدد واختلاف المتدخلين في مجال الاستثمار، وكذا نتيجة تنوع متطلبات وحاجيات كل مشروع استثماري على حدة.

وعليه، فنجاح المراكز الجهوية للاستثمار في إحداث شبائك بمقراتها لمساعدة المقاولات، لا يفيد بشكل حتمي وأتوماتيكي أن الأمر سانح وفق نفس المعطيات المتاحة حتى بالنسبة لمهمة مساعدة المستثمرين، بل يجب الأخذ في الاعتبار الاختلاف الجوهرى بين المهمتين.

فبالنسبة لمهمة خلق المقاولات، ونظرا للمعرفة والدراية المسبقة بالعدد المحدد للإدارات المعنية والمتدخلة في الإجراءات الإدارية شكلت عاملا حاسما وأما ممكنا واقعيا وعمليا في تعيين ممثلين لهاته الإدارات المتدخلة. هذا فضلا عن عنصر آخر مهم وحاسم في نجاح هذه المهمة، ويتمثل في الطابع الميكانيكي الروتيني للإجراءات الإدارية التي تدخل في صلب خلق المقاولات، إضافة على العدد الكبير نسبيا بخصوص الطلبات اليومية لخلق المقاولات، والذي يشفع بالتواجد المستمر لممثلي الإدارات المعنية بمقرات المراكز الجهوية للاستثمار.

ولهذه الاعتبارات كلها، يبدو منطقيا في هذا الإطار حث جميع الإدارات والمؤسسات العمومية المعنية بمجال الاستثمار على تعيين مخاطبين لها لدى مصالح المراكز الجهوية للاستثمار تعمل وتشغل انطلاقا من مقرات إدارتها بالمعالجة الأولية والمبدئية لملفات المشاريع الاستثمارية بتنسيق وتواصل مع مصالح المراكز الجهوية في شكل فريق عمل عن بعد، لكن تحيط بأشغاله روح الانسجام والتناسق المألوفة في أعمال الشباك الوحيد وفلسفته دونما الحاجة إلى اغراق المراكز الجهوية بممثلين عن مختلف هاته القطاعات الإدارية المتدخلة.

فقرة الثانية: على مستوى الإطار القانوني المنظم للجنة الجهوية الموحدة للاستثمار.

ضمن مقتضيات القسم الثاني، والذي جاء تحت مسمى اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار،

تنص المادة 28 من هذا القانون على ما يلي:

"من أجل ضمان معالجة مندمجة ومتسقة لملفات الاستثمار، يحدث على صعيد كل جهة من جهات المملكة جهاز تقريري يعهد إليه بتنسيق عمل الإدارات المختصة في مجال الاستثمارات يحمل اسم 'اللجنة الجهوية الموحدة للاستثمار'. ليأتي بعده الباب الأول من هذا القسم محددًا لاختصاصاتها في مادتين هما 29 و 30. فالمادة 29 تنص على أن: تحل اللجنة الجهوية محل اللجان التي تمارس في تاريخ دخول هذا القانون حيز التنفيذ الاختصاصات المنصوص عليها في هذه المادة، وتتولى بالرغم من جميع الأحكام التشريعية والتنظيمية المخالفة، القيام بما يلي على صعيد نفوذها الترابي:

أ) إجراء تقييم مسبق لمشاريع الاستثمار المعروضة عليها، من الجانب الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والعمراني، وكذا فيما يتعلق بإحداث مناصب الشغل، والتحقق عند الاقتضاء من قابليتها للاستفادة من نظام التحفيز التي تمنحها الدولة....¹.

وبشأن هذه النقطة بالذات، يحق لنا أن نتساءل عن الأليات والميكانيزمات التي سيتم بموجبها نقل هاته الصلاحيات والاختصاصات المذكورة وتحويلها من اللجان التي تمارسها حاليا إلى اللجنة الجهوية الموحدة؟ هذا في ظل صمت المشرع عن هذا المقتضى.

كذلك يصح التساؤل أمام عدم تطرق المشرع لكيفية التعامل مع العديد من الإشكالات ضمن ميادين متعددة ومتنوعة والتي تم تفويض السلطات بشأنها إلى ولاية الجهات، من قبيل: الملك الغابوي، الاحتلال المؤقت للملك العمومي، الترخيص بالتنقيب عن المعادن واستغلالها. فكيف ستتم معالجة مثل هذا النوع من الطلبات داخل اللجنة الجهوية الموحدة للاستثمار، أم وفق منهجية عمل المعتمدة حاليا

¹ أنظر الفقرة الثانية من المادة 29 من نفس القانون.

حيث يتم انجاز وتحضير ملفاتها التقنية من طرف الإدارات المختصة ليتم عرض القرارات المرتبطة بها لاحقاً على ولاية الجهات لإقرارها والمصادقة عليها؟

أيضاً يمكن الوقوف على الدور الحصري للجنة الجهوية الموحدة للاستثمار في البت وإبداء الرأي ودراسة الملفات الاستثمارية، دون امكانية أن ينصب جزء من مهامها على تتبع سير المشاريع والوقوف على مراحل

انجازها أو معالجة شكايات المستثمرين ومعها لعب دور مهم في كشف واستعراض حالات النزاع الممكنة والتي تنشأ بينهم وبين الإدارة، وبالتالي الحرص على القيام بالدور الاستباقي في هذا الإطار وتبني مقاربة جديدة وفعالة في حل النزاعات بطرق ودية وبديلة ، لتتجاوز بذلك العجز والإخفاق النسبي الذي سجلته المراكز الجهوية للاستثمار بخصوص هذه المسألة.

هذا فيما يتعلق بشق الاختصاصات، أما على مستوى تأليف اللجنة الجهوية الموحدة للاستثمار، فيجب الوقوف عندها وإبداء بعض الملاحظات انطلاقاً من محتوى المادة (31) من هذا القانون، والتي تنص على ما يلي: "يرأس والي الجهة اللجنة الجهوية. ويمكن له أن يفوض رئاستها إلى مدير المركز الجهوي للاستثمار المعني.

تتألف اللجنة الجهوية، حسب القضايا المدرجة في جدول الأعمال، من الأعضاء الآتي بيانهم:

- عمال العمالات أو الأقاليم التي ستنجز داخل نفوذها الترابي مشاريع الاستثمار أو ممثلوهم،
- رؤساء مجالس الجماعات التي ستنجز داخل نفوذها الترابي مشاريع الاستثمار أو أحد نواب كل واحد منهم،

- مدير المركز الجهوي للاستثمار،
- المدير العام للمصالح بإدارة الجهة،
- ممثل عن ولاية الجهة المعنية،
- مدير الوكالة الحضرية المعنية أو من يمثله،
- المسؤولون الجهويون عن المصالح اللامركزية والممثلون الجهويون للمؤسسات العمومية وكل الهيئات الأخرى المعنية بمشروع أو مشاريع الاستثمار.

يمكن لرئيس اللجنة الجهوية أن يدعو المستثمر أو وكيله ليقدم إلى أعضاء اللجنة كل توضيح مفيد لدراسة ملف مشروع استثماره، على ألا يحضر مداوات اللجنة.

يمكن لرئيس اللجنة أن يدعو لحضور اجتماعات اللجنة، بصفة استشارية، كل شخص يرى فائدة في مشاركته."

فبناء على مقتضيات هذه المادة، يتبين وضعية تبعية بعض أعضاء اللجنة لوالي الجهة – باعتباره رئيس اللجنة – وعلى رأسهم نجد المدير العام للمركز الجهوي للاستثمار، وهي التبعية التي من شأنها أن تؤثر على مبدأ استقلالية الرأي والموقف داخل أشغال هاته اللجنة. بل أكثر من ذلك، وبدل انتباه المشرع لهذه الاشكالية وحرصه على إيجاد حلول عملية لها، نجد ذهب في اتجاه تكريس هذا الوضع من خلال اضافة عضو جديد في نفس هذه الوضعية داخل اللجنة، هو ممثل والي الجهة المعنية.

كما كان من المفيد، وتدقيقا لمقتضى الفقرة الأخيرة من المادة 31 المشار إليها أعلاه، أن تتم الاستعانة بخبراء ومستشارين متخصصين في القطاعات والمشاريع الاستثمارية المطروحة للنقاش والتداول بشأنها ولو بصفة استشارية، ومعها التأسيس لثقافة جديدة، ثقافة الأخذ بأراء ذوي الدراية العلمية

والعملية لأهل الاختصاص هدفا في اتخاذ قرارات ومقررات مبنية على معايير موضوعية ذات أسس متينة،
فعالة وناجعة.

خاتمة عامة

فعلا، لقد صدر بالجريدة الرسمية عدد 6754 بتاريخ 15 جمادى الآخرة 1440 (21 فبراير 2019)، الظهير الشريف رقم 1.19.18 الصادر بتاريخ 13 فبراير 2019 والمتعلق بتنفيذ القانون رقم 47.18 بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار واللجان الجهوية الموحدة للاستثمار.

ومن الطبيعي أنه بمجرد صدور القانون بالجريدة الرسمية يصبح ساري المفعول وقابل للتطبيق، إلا أن المادة 43 من هذا القانون¹، أقرت بصريح العبارة على إرجاء دخوله حيز التنفيذ حتى تاريخ تنصيب أجهزة إدارة المراكز الجهوية للاستثمار وتسييرها. فهذا القانون الرامي لتأهيل المراكز الجهوية

¹ تنص الفقرة الأولى من المادة 43 على ما يلي: "يدخل هذا القانون حيز التنفيذ ابتداء من تاريخ تنصيب أجهزة إدارة المراكز الجهوية للاستثمار وتسييرها."

للاستثمار يأتي في إطار تفعيل مضامين الخطاب الملكي السامي بمناسبة عيد العرش لسنة 2017، ونزولا عند طلب جلالة الملك من رئيس مؤسسة المجلس الأعلى للحسابات بتقديم تصور جديد للنهوض بأوضاع هذه المراكز لكي تقوم بدورها التنموي المنوط بها في مجال الاستثمار علاقة بتنزيل ورش الجهوية المتقدمة وخدمة فلسفة ميثاق اللاتمرکز الاداري.

فقد جاء هذا القانون بمجموعة من المقتضيات المهمة التي تصب اتجاه اصلاح منظومة التدبير اللاتمرکز للاستثمار من خلال العمل على:

- تحويل المراكز الجهوية للاستثمار إلى مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي¹.
- إدارة المراكز الجهوية من طرف مجلس إداري تحت رئاسة والي الجهة، ويسيره مدير يعين طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل².

وبهذه النقطة يثار سؤال حول مدى شرعية المدراء الحاليين في تفعيل الإصلاح قبل تعيين تنصيب أجهزة ادارة المراكز الجهوية وتسييرها. حيث أن المقتضى القانوني يقر: ".... يسير المركز الجهوي مدير يعين طبقا...."، وليست هناك أية إشارة أو إحالة على المدراء الحاليين. وهو ما يستدعي ضرورة التسريع بفتح مسطرة الترشيح لمناصب المسؤولية، ليباشر المدراء الجدد مسألة هيكلة المراكز، لأنه من غير المجدي مرفقيا أن يشرف مدراء في نهاية ولايتهم على وضع تصور ورؤية هيكلية والإشراف على تنزيلها في بعدها المستقبلي للإصلاح المنشود تفاديا للشطط والمحاباة المفترضين تحت ضغط واقع النهاية والمغادرة المرتقبة.

¹ أنظر مقتضيات الفقرة الأولى من المادة الأولى من قانون 47.18.

² المادة 9 من نفس القانون.

- بالرجوع إلى مقتضيات المادة العاشرة (10)، وخاصة الفقرة الثالثة منها، نقف على مسألة ربط المشرع لتمثيلية الإدارات الجهوية ضمن مجلس الإدارة المراكز الجهوية للاستثمار بنص تنظيمي محدد لهذا الأمر. وهو ما من شأنه أن يؤخر فعلا تأسيس هذه المجالس الإدارية ومعها عمل ومهام المراكز الجهوية للاستثمار. حيث أن الوضع مرتبط بضبابية الرؤية بالنسبة للقطاعات الإدارية الجهوية، علاقة بإشكالية التنزيل الحقيقي لميثاق اللاتركيز الإداري.
- العمل على توحيد اللجان المرتبطة بالاستثمار في لجنة واحدة موحدة للاستثمار.¹ وهو ما سيتطلب إعادة النظر في اختصاصات العديد من الإدارات الجهوية، جراء سحب البساط من تحت أقدامها، وإلا ستصبح عبارة عن ريع إداري تفتقد لاختصاصات ومهام واضحة.
- إحداث لجنة جديدة تنظاف للبنية الإدارية المغربية ويمكن تصنيفها ضمن لجان الحكامة، إنها اللجنة الوزارية للقيادة،² تتولى تتبع عمل المراكز في مجال تنفيذ سياسة الدولة الرامية إلى تنمية الاستثمارات وإنعاشها جهويا، والعمل على تسوية وحلحلة الصعوبات التي قد تعترضها خلال القيام بمهامها، وكذا البت في الطعون المقدمة من طرف المستثمرين، هذا فضلا عن دراسة تقارير تقييم الأداء السنوية المتعلقة بالمراكز الجهوية التي تظل كصفات تقييمها والمؤشرات المتعلقة بها رهينة خروج نص تنظيمي يؤطر العملية.³

وفي النهاية، يمكن القول أن كل هاته النقاط المستجدة تعد اصلاحات طموحة ستمكن لا محالة من تحسين مناخ الاستثمار الجهوي، إلا أن مسألة التنزيل لا زالت مرهونة بالكثير من المعطيات القانونية والعملية كما سبق

¹ المادة 29 من نفس القانون.

² المادة 40 من نفس القانون.

³ (36) المادة 42 من نفس القانون.

الإشارة لذلك. حيث أن الترقب هو سيد الموقف لحدود الساعة داخل مقرات المجالس الجهوية للاستثمار الحالية، مع هيكلية جديدة ذات قطبين للاشتغال والعمل، قطب دار الاستثمار، وقطب التحفيز الترابي.

هذا، إضافة إلى ميثاق اللاتركيز الإداري الذي سيؤجل التنفيذ الفعلي للجن التنظيمية للمراكز الجهوية التي يتطلب إحداثها واشغالها نصوص تنظيمية هي نفسها حبيسة صدور التنظيم الإداري الجهوي للإدارات والمؤسسات العمومية عبر اعداد الوزارات الأم للتصاميم المديرية للاتمركز الإداري¹.

أخرا وليس أخيرا فإن هاته القراءة الأولية في إطارها النقدي نسبيا لا تعدو سوى مساهمة من باب الاهتمام الأكاديمي بموضوع التدبير اللاتمركز للاستثمار من خلال الاشتغال خلال مرحلة الدراسات المعمقة على موضوع الإدارة الاقتصادية الترابية من خلال جدلية الضبط الأمني والدور التنموي لمؤسسة العامل، وكذا من منطلق الاحتكاك المهي بهذا المجال، وفق مبتغى أسى قوامه صياغة نص قانوني وتنزيل مقتضياته في الشكل المطلوب والجودة المنشودة يستحضر نواقص التجارب السابقة ويحرص على خلق التدابير والميكانيزمات القمينة بتجاوزها ومعالجة عللها وإشكالاتها العويصة. هاته الأخيرة التي يشكل الاستثمار حجز الزاوية في التخفيف من حدتها، ودعامة لرئيسية لكل إقلاع اقتصادي تنموي يروم تكريس

¹ أنظر مقتضيات المادة 22 من المرسوم رقم 2.17.618 الصادر في 18 من ربيع الثاني 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري، الجريدة الرسمية عدد 6738، الصادرة في 19 ربيع الثاني 1440 (27 ديسمبر 2018)، ص: 9787.

العدالة الاجتماعية وخلق الثروة، ومعها تحقيق استراتيجية معقولة لتدبير اقتصاد الندرة وتوفير فرص الشغل.

فهذا يتطلب النجاعة والفعالية في التسيير والتدبير من خلال دعائم قانونية ومرتكزات بشرية، مالية، قضائية، عقارية وإدارية. سيما وأن الإطار المؤسسي للاستثمار أصبح يعرف في ظل الدستور الأخير لسنة 2011، ومع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لـ يوليو 2015، تعددا مؤسسيا داخل مجال ترابي واحد ومحدد. فعلى مستوى الاستثمار الجهوي نجد إضافة إلى المراكز الجهوية للاستثمار، هناك الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع¹، شركات التنمية الجهوية²، مجموعات الجهات ومجموعات الجماعات الترابية³ (*).

وعليه، فالأمر يقتضي تفعيل المقتضيات والمبادئ الدستورية والقانونية عبر ربط المسؤولية بالمحاسبة، وإعمال مبدأ التدبير الحر داخل المجالس النيابية، وكذا تشجيع البحث العلمي وربط محتوياته وبرامجه بأهداف ومبتغى إنعاش الاستثمار وتأهيل مناخه العام والخاص من خلال تيسير ولوج المستثمرين إلى العقار، وتحيين قوانينه وإعادة النظر في وعائه وتبسيط مساطر انتقاله وتداوله؛ مع تثمين العقار العمومي وحمايته. هذا دون اغفال دور مجلس المنافسة في هذا

¹ (38) أنظر المادة 128 من القانون التنظيمي للجهات 111.14.

² (39) أنظر المادة 145 من نفس القانون التنظيمي.

³ (40) أنظر المادة 148 من نفس القانون التنظيمي.

* (**) الاستثمار الجهوي: المراكز الجهوية للاستثمار والوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع: علاقة تكامل أم تقاطع، سيكون موضوع مقالنا المقبل بحول الله وقوته.

الإطار باعتباره هيئة مستقلة ومؤسسة دستورية مكلفة بتنظيم المنافسة، هدفا في تكافؤ الفرص وتأصيلا لمبدأ الإنصاف وللاقتصاد شريف يقطع مع الربح بمختلف أشكاله وينبذ الاحتكار.

فبالرغم من أن مفهوم التنمية عرف ولا زال يعرف تطورات هائلة وسريعة خلال السنوات الأخيرة، إلا أن السياسات المعتمدة لتحقيقه تمر بأزمة حقيقية. وهي الإشكالية التي كانت حاضرة في الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة البرلمانية الخريفية من السنة التشريعية العاشرة، بتاريخ 13 أكتوبر 2017. حيث أكد جلالته على ضرورة تجديد النموذج التنموي استجابة لتطلعات وطموحات المواطنين. فعلى العموم، يظل الهدف الأساسي من صياغة أي نموذج تنموي العمل من جهة أولى على آليات خلق الثروة وإنتاجها، ومن جهة ثانية آليات توزيعها وضمان استفادة مختلف الفئات الاقتصادية والطبقات الاجتماعية منها. في تلاءم والأسس الاقتصادية المعتمدة، وكذا المقومات الاقتصادية في إطار الاقتصاد الاجتماعي والتضامني الذي يعد لأحد روافد التنمية في العديد من الاقتصاديات الصاعدة. هذا فضلا، على تطوير البنيات اللامركزية من جهوية وترابية وجعلها وحدات لخلق الثروة عوض أن تظل مستهلكة لها وعبئا على مالية الدولة.

التخطيط الحضري: أية تنمية للمجال من خلال تصميم التهيئة؟

صديق يوسف

طالب باحث بسلك الدكتوراه، شعبة القانون العام

مقدمة

يشكل التعمير إحدى السياسات العمومية التي تقوم بإعدادها الدولة وتشرف على إنجازها مختلف الأجهزة الإدارية، الوطنية منها والمحلية واللامركزية¹، فالمغرب ليس بمنأى عن العالم، فهو الآخر عرف نموا ديمغرافيا وتوسعا عمرانيا متزايدا، مما ترتب عنه حاجيات ضخمة من السكن والتجهيزات الأساسية والمرافق العمومية، فضلا عن خلق فرص الشغل سواء للسكان الحضريّة أو القروية.

وهذه الحاجيات المتعددة تستوجب مساحات كبيرة من الأراضي الصالحة والمؤهلة للتعمير، خاصة على مستوى التجمعات العمرانية الحضريّة، حيث شكلت نسبة التمدن تزايدا مرتفعا، فحسب الإحصاء الأخير 2014 بلغت هذه النسبة 60,3%، ويتوقع أن تصل هذه النسبة إلى حوالي 70% في أفق سنة 2025، وهذا سيؤدي إلى تزايد نسبة الطلب على السكن، والمرافق العمومية والتجهيزات الأساسية، وبالتالي الضغط على المدينة والزحف على المجال الأخضر، وقد قدرت المساحات اللازمة لتلبية الحاجيات في مجال التعمير في بداية الألفية الحالية في حوالي 3000 هكتار سنويا، أي ما يعادل تقريبا مساحة مدينة مكناس أو مدينة أكادير، ورغم أهمية المناطق التي يتم فتحها للتعمير عن طريق توسيع المدارات الحضريّة للمدن، والمراكز الحضريّة وتزويدها بوثائق التخطيط الحضري، فالملاحظ أن هناك خصاصا بين الحاجيات التي تقدر بحوالي ثلاثة آلاف هكتار والمساحة التي تتم تهيئتها وتجهيزها، والتي تقدر بحوالي 700 هكتار.

تعتبر وثائق التعمير التنظيمية وسائل القانونية لتقنية لتنظيم استعمال المجال، فهي الإطار القانوني للتخطيط الحضري، وضمان استعمال الأرض على المدى القريب والبعيد، وتنوع وثائق التعمير التنظيمية بحسب المناطق، فتشمل تصميم التنطيق ويعتبر وثيقة للتعمير انتقالية مدتها لا تتجاوز سنتين، وتستعمل لتنظيم المجال مؤقتا إلى حين إنجاز وثيقة تصميم التهيئة التي هي أهم وثيقة تخطيطية تخص المجال الحضري، ويشتمل تصميم التهيئة على وثيقتين:²

- وثيقة أو وثائق متكونة من رسوم بيانية تمكن من إظهار مختلف المناطق المحدثة بواسطة تصميم التهيئة (مناطق حضرية، مناطق طبيعية، مجال غابوي...)

¹ - المحجوب محمد، قراءة عملية في وثائق التعمير المغربية، مطبعة دار النشر المغربية، الطبعة الثانية 2011، ص 1.

² - دليل الجماعات في ميدان التعمير، المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، الطبعة الأولى 2009، ص: 16.

- نظام يحدد ضوابط استعمال الأراضي والإتفاقات والتزامات أخرى مفروضة من أجل تحقيق تهيئة عمرانية منمظمة ومتناسقة بالإضافة إلى قواعد البناء المطبقة بالمنطقة المعنية.

فالمغرب قبل الحماية لم يكن يجهل طرق تنمية المجتمع وتنظيم المجال، بحيث جمع مجاله الحضري بتنظيم تقليدي ارتكز على عنصرين: وجود ساحة تتكون من مسجد وسوق عمومي، وتوزيع للسكان وراء المباني الدينية والتجارية، مع وجود نظام الاتصال عبر الأزقة والسطوح، هذا ما تمثله ما يسمى "بالمدينة القديمة".

لكن بمجرد إبرام معاهدة الحماية، سارعت السلطات الاستعمارية إلى إصدار ظهير 16 أبريل 1914 بشأن تصنيف الأبنية والطرق والتصاميم الموضوعة لتهيئة المدن وتوسيع نطاقها¹، بحيث تضمن أول وثيقة تعمرية لتنظيم المجال ألا وهي تصميم التهيئة.

وقد أدخلت بعض التعديلات على هذا النص إلى أن جاء المهندس المعماري "ميشل أكوشار" إلى المغرب كمسؤول عن التعمير والسكن حيث قام بإعداد قانون جديد في 30 يوليوز 1952 المتعلق بالشؤون المعمارية إلى أن جاء قانون 12.90 الصادر بتاريخ 17 يونيو 1992 المُعدّل للقانون السالف الذكر، كما تم إعداد مشروع مدونة للتعمير جديدة إلا أنها لم ترى النور إلى يومنا هذا.

إن وثائق التعمير التي تنظم المجال خصوصا تصميم التهيئة، تشكل أداة فعالة لتحكم السلطات في تطور المجتمع عن طريق تكييف حياة الأفراد، جعلها تستجيب لشروط والأوضاع الجديدة، وعن طريق خلق عمراي يؤثر باستمرار في سلوكيات وممارسات الأفراد والجماعات، ويتأتى ذلك من خلال برمجة حاجيات وانتظارات المواطنين على مستوى تلك الوثائق والعمل على تحقيقها على أرض الواقع من سكن وشغل ومرافق عمومية وتجهيزات أساسية، التي تساهم في تنمية وتطور المدينة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وبيئيا.

إلا أنه يلاحظ أن تحقيق تخطيط حضري محكم وعقلاني يصطدم بإكراهات عديدة سواء على مستوى المنظومة القانونية المنظمة للتعمير، والتي تتميز بقدوم النصوص وتشتمها وضعف اللامركزية في هذا المجال، حيث بالرغم من أن التعمير يهتم المصالح المحلية كما يهتم المصالح الوطنية، إلا أن مساهمة الجماعات الترابية في إعداد تصميم التهيئة تبقى جد محدودة، أو على مستوى كثرة المتدخلين في القطاع

¹ - البكريوي عبد الرحمان، التعمير بين المركزية واللامركزية، المطبعة الشركة المغربية للطباعة والنشر، الرباط، الطبعة الأولى 1993، ص 12.

وضعف التنسيق بينهم، مما يؤدي إلى البطء في إنجازها، وهذا بدوره يتسبب في تعطيل التنمية في الكثير من المدن بسبب عدم إنجاز التصاميم التي توجه نمو العمراني بها، بالإضافة إلى غياب المقاربة التشاركية في عملية التخطيط العمراني نظرا لغياب مساهمة جمعيات المجتمع المدني والمواطنين في تلك العملية، مما لا يتماشى مع ما يسمى بالتعمير التشاركي والديمقراطية التشاركية بصفة عامة.

من هنا تتجلى أهمية طرح الإشكالية التي تفرضها وثائق التعمير التنظيمية خاصة تصميم التهيئة كأداة قانونية لتنظيم المجال والمتمثلة في إلى أي حد يساهم تصميم التهيئة في تحقيق التنمية الترابية؟

المبحث الأول: تصميم التهيئة كألية للتنمية الترابية

يشكل تصميم التهيئة الإطار القانوني لتهيئة وتنظيم الفضاءات الحضرية، وأسلوبا معقلنا لتنميتها وتسهيل عملية تسييرها وإدارتها. فمن خلال هذه الوثيقة يتم إنتاج وهيكلة المجال الحضري، وضمان حسن استغلاله، وذلك بشكل يوازي بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، أي ما بين عقلنة تنظيم المجال باعتبار ذلك عملية مركبة (المطلب الأول)، والحفاظ على التنمية المستدامة من خلال استحضار البعد البيئي في التخطيط (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تنظيم المجال الحضري

إن تنظيم المجال الحضري، لا ينحصر فقط في تنظيم وضبط استعماله بهدف تحقيق المشاريع المرتبطة بالتنمية، بل يتجاوز ذلك إلى الحد من الآثار السلبية الناجمة عن سوء استعمال المجال عن طريق التحكم في عملية ترشيد وعقلنة استغلال العقارات، حيث أن التحكم في هذه الأخيرة كفيل بتحقيق أهداف تصميم التهيئة والمتمثلة في احتواء متطلبات ساكنة المجال.

أولا: عقلنة وترشيد العقار

إن المسألة العقارية تحدد بشكل كبير مستقبل التخطيط الحضري ما دام هذا التخطيط لا يمكن أن تقوم له قائمة دون التوفر على الأراضي التي سيطبق عليها¹، ونظرا لعدم قابلية هذا الوعاء للإنتاج داخل المجال الحضري تبعا لخصوصيات هذا الأخير، فإن التعامل معه أثناء استغلاله واستهلاكه يقضي الترشيد والعقلنة، وذلك عن طريق ضبط استعمالاته، وهو الشيء الذي لا يمكن أن يتحقق إلا في إطار تصميم التهيئة.

فتصميم التهيئة يعد من بين الآليات المهمة لعقلنة وترشيد استغلال العقار، بل وأيضا توسيع رصيده، فالمصادقة عليه هي بمثابة مصدر للالتزامات والحقوق سواء اتجه الأشخاص المعنية العامة المتدخلة في تدبير المجال، أو اتجه الملاك العقاريين الذين يمتلكون أراضي داخل المجال الذي يغطيه التصميم، ذلك أن المصادقة عليه تعتبر بمثابة إعلان بأن المنفعة العامة تستوجب القيام بالعمليات اللازمة من أجل تنفيذ مقتضياته، وبذلك فهو يكتسي الأثر التي تحدثها القرارات التنظيمية.

وتتجلى عملية العقلنة والترشيد في التزام الأشخاص المعنية بترجمة مقتضيات التصميم على أرض الواقع طبقا للتوجهات المتضمنة في محتواه، ووفقا للتخصيص الذي نص عليه لاستغلال الأراضي، بمعنى أن الأرض التي خصصت لإنجاز مستشفى مثلا، لا يمكن أن تستغل لإنجاز مركب صناعي أو سكن اجتماعي مثلا، لأنها باحترامها لقاعدة التخصيص لن تكون مضطرة لاتباع مسطرة نزع الملكية من بدايتها، إذ ستعفى من استصدار مرسوم نزع الملكية، وهذا الالتزام يبلور توجهات تصميم التهيئة إما يقع على عاتق الدولة في إطار ما يسمى بالشؤون الوطنية، كشق الطرقات وبناء المرافق العمومية الوطنية سواء الاجتماعية منها أو الاقتصادية أو الثقافية... حيث تقوم كل وزارة بإحداث المرفق الذي يدخل في اختصاصها مراقبته. وإما يقع على عاتق الجماعة الترابية في إطار ما يسمى بالشؤون المحلية، حيث تقوم كل جماعة ترابية بإحداث التجهيزات والمرافق التي تدخل في مجال اختصاصها، كبناء مقر الجماعة، المكتبة، المسبح... إلخ².

إضافة إلى ذلك، فالأشخاص العمومية ملزمة بالتقيد بقواعد ومقتضيات التصميم، ما دام أن هذا الأخير يصنف ضمن القرارات الإدارية التنظيمية، حيث أن كل عملية بناء أراد أحد الأشخاص المعنية القيام بها تستلزم ترخيصا مسبقا يمنح على ضوء توجهات التصميم، غير أن منح هذا الترخيص

¹ - ممداد الهادي، السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، السنة 2000، ص 9.

² - ناجح بوشعيب: إشكالية تدبير المجال الحضري من خلال تصميم التهيئة - سيدي مومن نموذجا، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - المحمدية، السنة الجامعية 2007-2008، ص 25-26.

ليس بقاعدة عامة، حيث أن هناك بعض المشاريع الكبرى التي تقوم بها الإدارة تعفى منه دون أن تكون مخالفة للتصميم، كما هو الشأن بالنسبة للبنائيات والتجهيزات التي تقوم بها القوات المسلحة الملكية.

نفس الشيء ينطبق على الخواص، حيث أن كل شخص يرغب في القيام بعملية البناء أو التجزئة للعقار أو بناء مجموعة سكنية أو إدخال تعديلات على المباني القائمة، يكون ملزماً بالحصول على رخصة إدارية صريحة أو ضمنية من لدن السلطات المختصة، بعد التأكد من أن المشروع المزمع إقامته لا يخالف الشروط التي تفرضها الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، خصوصاً تلك الواردة في تصاميم التهيئة. إضافة إلى هذا التقييد لمبادرات الخواص، نجد أن عملية العقلنة والترشيد استغلال العقار تأخذ مظهرها آخر، يتمثل في تجريد الملاك العقاريين المرصدة أراضيهم لإنجاز التجهيزات والمرافق العمومية المنصوص عليها في الفقرات 3 و4 و5 و6 و12 من المادة 19 من قانون التعمير من حق التصرف في عقاراتهم¹ طيلة عشر السنوات (أي المدة المحددة لنفاد التصميم)، فنص الموافقة على التصميم فضلاً عن كونه إعلاناً عن المنفعة العامة، فهو يعتبر في نفس الوقت بمثابة مقرر للتخلي، شريطة أن تحدد فيه بدقة العقارات المراد نزع ملكيتها مع بيان مشمولاتها ومساحتها وأسماء من يحتمل أن يكونوا مالكيها².

وعند انتهاء المدة الزمنية المحددة لانتهاء الآثار المترتبة عن إعلان المنفعة العامة، يستعيد الملاك العقاريون حق التصرف في أراضيهم طبقاً للغرض المخصصة له المنطقة التي تقع فيها³، ولا يجوز القيام بإعلان عن المنفعة العامة للغرض نفسه فيما يتعلق بالأراضي المخصصة لإنجاز التجهيزات السالفة الذكر إلا بعد انقضاء أجل عشر سنوات⁴.

ثانياً: احتواء متطلبات المجال

يعد تصميم التهيئة بمثابة الوعاء المتضمن لمختلف المتطلبات التنموية الآتية والمستقبلية والتي يمكن أن تفرز دينامية المجال الحضري وتطوره، وباعتبار كذلك هذا المجال مطالب بامتصاص مختلف المطالب والحاجيات المتنوعة للسكان.

¹ - غير أنه يمكن الإذن بصفة استثنائية للملاك العقاريين من استعمالها بصورة مؤقتة لغرض المنصوص عليه في تصميم التهيئة شريطة ألا يعيق ذلك استعمال الموقت المزمع القيام به بإنجاز التجهيزات المقررة في التصميم على الالتزام بإعادة الأرض إلى الحالة التي كانت عليها.

² - المادة 29 من الفقرة الثانية من القانون 90-12 المتعلق بالتعمير الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.31 الصادر في 15 ذي الحجة 1412 الموافق ل 17 يونيو 1992، الجريدة الرسمية العدد 459 بتاريخ 15 يوليوز 1992.

³ - المادة 20 من الفقرة الثالثة من نفس القانون.

⁴ - المادة 28 من الفقرة الثالثة من نفس القانون.

وانطلاقا من ذلك، فإن الساهرين على وضع تصاميم التهيئة يحددون مجموعة من الأهداف التي ينبغي استحضارها في عمليات البناء والتجهيز أو إعادة البناء.

إن هذه الأهداف تكمل بعضها البعض نظرا لتربطها الوظيفي ويمكن تلخيصها في الأهداف الصحية والبيئية، الاجتماعية والاقتصادية، الجمالية والأمنية.

1: الأهداف الصحية والبيئية

من المسؤوليات الملقاة على المخططات التعميرية وبالأخص تصميم التهيئة المحافظة على البيئة، فالتعمير لا يجب أن يكون على حساب البيئة خصوصا ونحن نعلم أن المغرب بلد فلاحى وسياحي في نفس الوقت¹.

فعدم احترام الأبعاد البيئية أثناء وضع التصاميم وتنفيذها من شأنه أن يؤدي إلى ظهور مشاكل بيئية وصحية. ومن هنا تبرز أهمية وجود شبكات الطرق، وشبكات الماء الصالح للشرب، وشبكات تصريف المياه المستعملة، ومعالجة النفايات وتحديد أماكن رميها... إلخ، وفي غياب أو ضعف هذه الشبكات فإن الإدارة تصطدم بعدة صعوبات في تدبير المجال المسؤولة عن تنميته، وبالتالي العديد من المشاكل تضغط على بنية الإدارة المكلفة خاصة عند حالات انتشار الأمراض والأوبئة والتي تكلف الدولة وجماعاتها المحلية العديد من النفقات العمومية للقضاء عليها.

2: الأهداف الاجتماعية والاقتصادية

باعتبار تدبير المجال الحضري يتم من خلال الوثائق التعميرية، فإن هذه الأخيرة لها دور مهم في تقليص الفوارق الاجتماعية وتوزيع الخيرات والأنشطة بين الجهات وداخل كل جهة حتى يتم القضاء على معالم التمييز بين مغرب نافع ومغرب غير نافع، بالإضافة إلى هذا ينبغي تزويد المجالات الحضرية المهمشة بالتجهيزات الأساسية والمرافق الضرورية التي تعمل على تكوين وتنشئة السكان وتأطيرهم وإدماجهم في الحياة العامة للمجتمع².

1 - الحاج شكرة، محاضرات في إعداد التراب والتعمير، المطبعة دار القلم، الرباط، الطبعة الأولى 2003، ص:66.

2 - حيمود المختار، دور سياسة التعمير في تنمية وتنظيم المجال الحضري. مساهمة في دراسة المجال الحضري المغربي - نموذج عمالة سيدي عثمان. أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، السنة الجامعية 2000-2001.

وتحتاج الحياة الاقتصادية كذلك إلى إرساء وثائق تخطيطية تضمن التوزيع المتوازن والملائم للأنشطة الاقتصادية والصناعية داخل المجال الحضري.

وفي هذا السياق صارت سياسة التعمير تسعى إلى توفير البنية التحتية لهذه الأنشطة من تجهيزات أساسية، ومرافق عامة، وخلق مناطق صناعية لاستقطاب رؤوس الأموال وتنمية وتشجيع الاستثمارات.

3: الأهداف الأمنية والجمالية

يعتبر البعد الأمني مسألة ضرورية في وضع وثائق التعمير وخاصة على مستوى تصميم التهيئة، ذلك أن تديير المجال الحضري يستلزم تدعيم الأمن والنظام العام، حيث تعتبر المدينة كنسق شمولي أو إطار عام تلعب فيه شبكات الطرق والمواصلات، والماء الصالح للشرب دوراً أمنياً، وعلى سبيل المثال فإن بناء الطرق والقناطر الواسعة والطويلة تسهل عملية المرور، كما أنه في حالة الطوارئ أو الاستعجال تسهل عمليات تدخل السلطات العمومية في أقرب وقت ممكن، وهكذا تصبح المدينة مهيأة لأداء وظائفها في حالة السلم والحرب. كما أن تحقيق الجانب الجمالي في بناء المجالات الحضرية من شأنه أن يساهم في إنعاش قطاع السياحة مثلاً وذلك من خلال الحفاظ على المآثر التاريخية، وخلق مساحات خضراء... إلخ¹.

المطلب الثاني: أهمية البعد البيئي في التخطيط الحضري

تعتبر البيئة الإطار الذي يعيش فيه الإنسان ويؤثر فيه ويتأثر به، وتمثل كذلك فيما يحيط بالإنسان من هواء وتربة وضوء وشمس ومعادن في باطن الأرض والنبات والحيوان على سطحها وفي بحارها وأنهارها، ويحصل منها على مقومات حياته من غذاء وكساء ومأوى ويمارس فيه علاقاته مع أقرانه من بني البشر.

ولعل ما يمكن استنتاجه من هذا التعريف هو أن علاقة التعمير بالبيئة ترتبط بمسألة تنمية المجتمع عن طريق تنظيم الحياة الجماعية للمواطنين وتخطيط التوسع العمراني المنسجم لأجل تدارك الفوضى التي أصبحت تطبعه، من السكن العشوائي والزحف على المساحات الخضراء وندرة المساحات العمومية على مستوى تصاميم التهيئة، كما أن مسألة التخطيط الحضري تتطلب احترام معايير التنمية المستدامة.

أولاً: الشأن البيئي على مستوى تصميم التهيئة

¹ - بوشعيب ناجح، مرجع سابق، ص 29.

يعد تصميم التهيئة وثيقة تعميمية تترجم توجهات مخطط التنمية والتهيئة الحضرية إلى أوامر شرعية، وعلى اعتبار أن هذه الوثيقة تخضع لبحث علني يستمر شهرا بهدف اطلاع العموم على المشروع وتمكينه من إبداء ما قد يكون لديه من ملاحظات، وتدوين في سجل مفتوح بالجماعة.

وهكذا انطلاقا من المادة 19 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير فإن تصميم التهيئة يحدد قواعد استعمال الأرض والقواعد المطبقة على البناء، خصوصا العلو الأدنى والأقصى للبنائات، وشروط وضع وتوجيه العمارات والمسافة الفاصلة بينها، كما يحدد تصميم التهيئة الارتفاقات الموضوعة لمصلحة النظافة، والسير والجولان، والجمالية والأمن، والصحة العمومية.

ويتجلى البعد البيئي على مستوى تصميم التهيئة أيضا من خلال القواعد العامة للبناء والتي تحدد السلامة الواجب مراعاتها في المباني والشروط الواجب توفرها فيها لما تستلزمه متطلبات الصحة والمرور ومتطلبات الجمالية ومقتضيات الراحة العامة خصوصا.

- قواعد استقرار المباني وماتنتها
- مساحة المحلات وحجمها وأبعادها
- شروط تهوية المحلات خصوصا فيما يتعلق بمختلف الأحجام والأجهزة التي تهتم الصحة والنظافة
- الحقوق التي يتمتع بها في الطرق العامة أصحاب العقارات المجاورة لها
- مواد البناء المحظور استخدامها بصورة دائمة
- التدابير المعدة للوقاية من الحريق
- طرق الصرف الصحي والتزود بالماء الصالح للشرب
- الالتزامات المتعلقة بصيانة الأملاك والعقارات والمباني¹.

إن حماية البيئة لا تقتصر على مستوى إعداد تصميم التهيئة وإنما أيضا على مستوى تنفيذ هذه الوثيقة التعميرية من خلال أشغال التجزيء أو أشغال البناء

1- الترخيص بالتجزيء:

¹ - المادة 59 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير.

إن الترخيص للقيام بتجزئة لا يمكن أن يسلم إلا إذا كان مشروع التجزئة يحدد اشغال التجهيز التالية:

- توزيع الماء والكهرباء وتصريف المياه والمواد المستعملة
- تهيئة الفضاءات مثل المساحات الخضراء والمساحات العمومية وأماكن الألعاب
- 2- الترخيص بالبناء:

مبدئيا يمنع القيام ببناء أو تعديل بنايات قائمة دون الحصول على رخصة البناء، هذه الأخيرة تسلم عندما يكون مشروع البناء يحترم المقتضيات التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل خصوصا مقتضيات تصميم التطبيق أو تصميم التهيئة. والإدارة يمكن لها رفض مشروع البناء الذي يخالف القواعد الحمائية للبيئة المحددة من طرف تصميم التهيئة¹.

وفي نفس السياق تنص المادة 47 من قانون التعمير صراحة على أن رخصة البناء ترفض إذا كانت الأرض المعنية غير موصولة لشبكة التطهير أو توزيع الماء الصالح للشرب².

أما في فرنسا فإن مرسوم رقم 77.1141 المؤرخ في 12 أكتوبر 1977 قد ألزم الإدارات المسؤولة عند دراسة وإعداد المخططات التوجيهية بإنجاز تقرير عملي مواز حول الأثار البيئية، وقد عزز المشرع الفرنسي هذا التوجه من خلال التعريف الذي قدمته مدونة التعمير لهذه المخططات، حيث حضور الهواجس البيئية يبدو واضحا، فضلا عن ذلك الأمر متعلق بتقييم آثار بعض التصاميم والبرامج على البيئة الصادر لتطبيق القانون المؤرخ في 18 ماي 2004 الذي يفرض على كل التصاميم والبرامج أن تكون موضوع تقييم بيئي.

هذه الأرضية القانونية لا شك أيضا أنها تسهل عمل القاضي الإداري في مراقبة مشروعية هذه المخططات، حيث قررت المحكمة الاستئنافية الإدارية بليون إلغاء مخطط توجيهي بناء على نقص وعدم كفاية تشخيص الحالة الأولية للبيئة وذلك بموجب قرارها الصادر بتاريخ 13 ماي 2003 Association

¹ - Harsi abdellah, la protection de l'environnement à travers le droit de l'urbanisme au Maroc, études de droit public, - 1 édition 2014, p 8,9.

² - المادة 47 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير: "لا تسلم رخصة البناء إذا كانت الأرض المرزعة إقامة البناء عليها غير موصولة بشبكة الصرف الصحي أو شبكة توزيع الماء الصالح للشرب.

Lac l'ammecy environnement et autres، في قضية مؤكدة بذلك قرار مجلس الدولة بتاريخ 29 أكتوبر 1997.¹

ثانيا: احترام معايير التنمية المستدامة

إن تحقيق تنمية مستدامة ومتواصلة يتطلب تقدير المخاطر البيئية الناجمة عن المشاريع العمرانية، سواء مشروعات صناعية أو تجارية أو سكنية أو غيرها، لذا، يعتبر هذا المبدأ كأحد الأهداف الأساسية التي تقوم عليها التنمية المستقبلية المتوازنة والتي يجب أن تراعي المعطيات البيئية المحيطة وعناصرها المتغيرة.

فالنمو العمراني المتسارع شكل ضغوطات قوية على البيئة، وكان له تأثير سلبي على جودة عيش المواطنين وعلى توازن الأنظمة البيئية، حيث يلاحظ أن غالبية التكتلات العمرانية تشهد ظاهرة التوسع على حساب المجالات الطبيعية (غابات، أحزمة خضراء...) نتيجة الاكتظاظ الحضري وما ينتج عن ذلك من إزعاجات وتأثيرات على صحة السكان.²

ولعل الإفراط في استخدام المواد الطبيعية المتاحة، والاستهلاك غير الرشيد للعناصر البيئية المحيطة يؤديان إلى قيام تجمعات سكنية غير متوازنة وغير صحية، فالشعور بالتوتر والقلق، وتفشي الأمراض البدنية والاجتماعية، وعدم الإحساس بالجماليات، وتدهور الدوق العام، هي نتائج لتنافر العمران مع البيئة المحيطة وعدم تقدير ومراعاة التنمية الحضرية للآثار البيئية.

وفي الحقيقة أن التخطيط الحضري وحده لا يمكن حل جميع المشاكل المتعلقة بالبيئة وبالتنمية المستدامة في غياب آليات محفزة، تدمج التنمية المستدامة واحترام البيئة في مسلسل التنمية وإنتاج الثروات، لذلك فإن اتخاذ تدابير الوقاية والمحافظة التي ترمي إلى تقليص من تأثيرات ظاهرة التمدن السلبية على التنمية المستدامة أمر ضروري.³

المبحث الثاني: إكراهات التخطيط الحضري وآليات تجاوزها

¹ - المالكي أحمد والبولماني سعيد، إدارة التعمير وإكراهات الواقع، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، "دراسات" العدد 77.76، السنة 2007، ص 57.

² - الهيلالي عبد الهادي، التخطيط والتدبير الحضري بين المركزية واللامركزية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس-أكادال الرباط، السنة الجامعية 2013-2014، ص 253.

³ - الهيلالي عبد الهادي، المرجع نفسه، ص 253-254.

يطرح التعمير العديد من المشاكل خاصة على مستوى إعداد تصميم الهيئة التي تعتبر وثيقة مرجعية لتنظيم كيفية استعمال الأرض، فمن جهة تتطلب العمليات التعميرية قسطا وافرا من الأراضي لمواجهة الطلبات المتزايدة في المجال العمراني، فحاجيات المجتمع في هذا الباب متعددة ومتنوعة، ومن جهة ثانية يشكل المشكل القانوني عائما أمام نمو حضري منسجم نتيجة التشدد الذي يطبع القوانين المرتبطة بالتعمير إضافة إلى تعدد المتدخلين (المطلب الأول).

إن من بين أهداف التخطيط الحضري هو تنمية المجالات الحضرية وتنظيمها، ومن تم عقلنة المشهد الحضري، ويبدو أن الاختلالات التي تعرفها سياسة التعمير وخاصة على مستوى التخطيط الحضري تنطبق إجمالا على جميع المدن، مما يستلزم البحث عن بعض الحلول والاقتراحات الممكنة لتجاوز تلك الاختلالات خاصة فيما يتعلق بتحيين قوانين المنظمة للتعمير وتكريس البعد التشاركي في مجال التخطيط الحضري من خلال تقوية مشاركة المجتمع المدني والمواطنين في التخطيط (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إكراهات إعداد تصميم الهيئة

كما سبقت الإشارة يشكل تصميم الهيئة آلية قانونية لتنظيم كيفية استعمال الأرض بالمجال الحضري، إلا أن تنظيم هذا المجال يصطدم من جهة بمجموعة من الصعوبات ترتبط أساسا بتعدد الأنظمة العقارية الموجودة بالمغرب، ومن جهة ثانية بصعوبات القانونية تشكل عائما أمام نمو حضري منسجم نتيجة التشدد الذي يطبع القوانين المرتبطة بالتعمير إضافة إلى تعدد المتدخلين.

أولا: تعدد الأنظمة العقارية

لا يخفى على أحد مدى أهمية العقار في كافة النواحي القانونية أو الاقتصادية أو الاجتماعية، فالرصيد العقاري يمكنه أن يسهل أو يعقد كل المبادرات سواء في القطاع الفلاحي أو السياحي أو الصناعي وكذلك السكني، حيث أن العلاقة التي تربط العقار بالتخطيط العمراني مزدوجة ومتداخلة فيما بينها¹ ويعتبر النظام العقاري المغربي ذو طبيعة معقدة ومتعددة باعتباره يضم مجموعة من الأنظمة العقارية تختلف من نظام لآخر بحسب الإطار القانوني المنظم لكل نظام عقاري.

¹ - المحجوبي محمد، مرجع سابق، ص 151.

الفقرة الأولى: نظام الأراضي الجماعية

تعتبر الملكية الجماعية للأراض أقدم نظام عقاري عرفه المغرب، وكان هذا الطابع الجماعي يرتبط بالتملك الجماعي لوسائل الإنتاج داخل القبيلة ولفكرة التضامن القبلي والعشائري التي كانت تسود المجتمع المغربي قبل مجيء عهد الحماية.

وأهم ما يميز أراضي هذا النظام هو عدم قابليتها مبدئيا للحجز أو التفويت أو اكتساب ملكيتها بالتقادم. إلا أن هناك الاستثناء يسير إليه الفصل 11 من ظهير 5 فبراير 1963 يتمثل في إمكانية اقتناء عقارات هذا النظام من طرف الدولة أو المؤسسات العمومية أو الجماعات الترابية، إما بالمرضاة أو بنزع الملكية، هذا الاستثناء أدى إلى استحواذ مختلف الإدارات العمومية على الجزء الأكبر من هذه الأراضي على المستوى الحضري لإنجاز مختلف مشاريعها، مما نتج عنه تقلص مساحتها بشكل كبير¹.

الفقرة الثانية: أراضي الجيش

هي أراضي في ملك الدولة، إلا أنه مع استقرار القبائل، التي كانت تشارك في الدفاع عن الثغور الخارجية للوطن، تم تقسيم ملكيتها، حيث بقيت ملكية الرقبة للدولة في حين استأثرت هذه القبائل بحق الانتفاع والاستغلال، وتطرح هذه الأراضي مجموعة من المشاكل تعوق السياسة التعميرية، ترجع بالخصوص – إضافة إلى تعقد مساطر اقتنائها – إلى غياب أي نص قانوني خاص قائم بذاته ينظم علاقة القبائل بهذه الأراضي من حيث حق الانتفاع أو التصرف، لذلك بقي استغلال هذه الأراضي خاضعا للعادات والأعراف المحلية التي تختلف من قبيلة لأخرى.

الفقرة الثالثة: أملاك الأحماس

يطرح هذا النظام مشاكل إجرائية عديدة بالنسبة لاقتناء العقارات التابعة له، على اعتبار أن مسطرة تفويت هذه العقارات تفترض الحصول على ترخيص بمقتضى ظهير وتعويض هذا الملك بإعادة استخدام ثمن التفويت في اقتناء ملك مماثل².

فيمكن للمغرب أن يستفيد من هذا الرصيد العقاري المهم في حل مشكل السكن، وأيضا من خلال تخصيص مجموعة من الأراضي التابعة لهذا النظام للإدارات العمومية والجماعات الترابية لإنجاز التجهيزات الأساسية والمرافق العمومية وذلك بتبسيط مسطرة التفويت.

¹ - المحجوبي محمد، مرجع سابق، ص 155.

² - المحجوبي محمد، مرجع سابق، ص 155.

ثانيا: الإكراه القانوني على مستوى تصميم التهيئة

تشكل الصعوبات القانونية أهم المشاكل التي تطبع وثائق التعمير عموما وتصميم التهيئة خصوصا، حيث التشدد والصرامة الذي بقي يطبع قوانين التعمير منذ عهد الحماية بالرغم من التغيرات التي لحقتها، فقطاع التعمير له طبيعة مزدوجة فهو يرتبط بالتنمية على المستوى الوطني، وهو من هذه الزاوية يدخل ضمن وظائف الإدارة المركزية التي تسهر الإدارة على ترجمتها إلى الواقع، كما أنه من جهة أخرى إحدى المهام الأساسية التي يجب أن تقوم بها الإدارة الجماعية، فهو من هذه الزاوية يدخل ضمن قضايا الجماعة التي يفصل فيها المجلس بمداوماته. كما أن المسألة العقارية بالمغرب تبقى أحد العوائق الرئيسية أمام إعداد تصميم التهيئة، ذلك أن هناك علاقة متينة بين السياسة العقارية وسياسة التعمير، ولا يمكن التخطيط للتوسع العمراني في غياب التخطيط المحكم في المسألة العقارية، كما لا يمكن أن تؤتي سياسة التعمير أكلها إلا إذا كانت الجماعة تتوفر على ما يكفي من الأراضي¹.

الفقرة الأولى: التشدد في القوانين

إن التشدد هي ميزة أساسية لقوانين التعمير في المغرب وهذه الخاصية، طبعت قانون التعمير منذ نشأته في بداية القرن.

ومن الأشياء التي تثير الانتباه كذلك، هو أن الإطار العام لقانون التعمير وأركانه الأساسية قد وضعت في بداية القرن ولم تتغير إلى يومنا هذا، حيث تغيرت بعض الجزئيات، وظهرت بعض الأدوات الجديدة، ولكن لم يتغير الإطار الأساسي ولم يتغير المنطق والمرجعية الأساسية للقانون.

فالإطار الأساسي لقانون التعمير بالمغرب، كان وما يزال هو تصميم التهيئة الذي يحدد قانون استعمال الأرض داخل المدار الحضري، والمميزات الأساسية لقانون التهيئة بقيت كما وضعت في بداية القرن²:

- فتصميم التهيئة يقسم المدار الحضري إلى مناطق (سكنية، تجارية...) ويحدد طبيعة النشاطات الغالبة التي يمكن أن تمارسه فيها.

- التصميم يحدد كذلك حدود الطرق

¹ - مقداد الهادي، مرجع سابق، ص 9.

² - أبو هاني عبد الغني، التخطيط الحضري في المغرب بين تشدد القوانين وتشتت المجال، مساهمة في أشغال ندوة: العمران في الوطن العربي بين التخطيط والتشريع والإدارة، أيام 10-11-12 أبريل 2001، الرباط.

- الأماكن التي يمنع فيها البناء

- المواقع المخصصة للتجهيزات العامة.

فتصميم التهيئة يشكل إذن، خريطة كاملة تحدد كيفية استعمال الأراضي داخل الجماعة أو الجماعات التي يطبق عليها، وهذا التحديد يتم بطريقة مطلقة، فالتصميم يجب أن يطبق كما وضع، فليس هناك أي إمكانية قانونية لإدخال نوع من المرونة عليه، فالتصميم إما يجب أن يطبق كاملا، أو يلغى، أو يتم خرقه.

ولقد استمر العمل بقانون التعمير الموروث عن الحقبة الاستعمارية إلى بداية التسعينات وقد احتفظت القوانين التي صدرت سنة 1992 بالسماة الأساسية للقانون القديم. ففي الوقت التي ارتفعت فيه نسبة التمدين ونسبة النمو الديمغرافي، بقيت قوانين التعمير يطبعها نفس التشدد ونفس الصرامة، الشيء الذي أدى إلى فقدانها إلى أي مشروعية أو أي مصداقية لدى كثير من الفاعلين المحليين ولدى فئات واسعة من المنعشين العقاريين ومن السكان.

وبالفعل، لقد أدى التشدد في تطبيق القوانين الصارمة إلى رفض كثير من المشاريع العقارية والمشاريع السكنية، وكثيرا من كانت ترفض مشاريع ضخمة لمخالفتها لبعض الجزئيات القانونية، مما يؤدي بأصحابها إلى التخلي عنها، الشيء الذي أضر كثيرا بالاقتصاد المحلي وساهم في تعميق أزمة الاستثمار في القطاع العقاري والسكني¹.

الفقرة الثانية: تعدد المتدخلين في إنجاز تصميم التهيئة

يطرح التعمير عدة إشكاليات تتعلق بتوزيع الاختصاص بين الدولة والجماعات الترابية وخاصة منها المجالس الجماعية المحلية. فهل الاختصاص في ذلك يعود إلى الدولة أم إلى الجماعات الترابية؟ إن الجواب عن هذا السؤال يتطلب بادئ ذي بدء طرح السؤال المركزي المتعلق بالإشكالية المتعلقة بتميز الشؤون المحلية والشؤون الوطنية².

إن التعمير له طبيعة مزدوجة فهو يرتبط بالتنمية على المستوى الوطني ومن هذه الزاوية يمكن لنا القول أنه من جملة اهتمامات تهيئة التراب الوطني، لذلك فإن التقرير في إخراج وثيقة تصميم التهيئة يكون مركزيا، فالإدارة المركزية تلعب دورا أساسيا في إعداد تصميم التهيئة، وبسبب هيمنة الدولة على

¹ - أبو هاني عبد الغني، التخطيط الحضري في المغرب بين تشدد القوانين وتشتت المجال، مرجع سابق، ص 242.

² - البكريوي عبد الرحمان، تعدد المتدخلين في ميدان التعمير وانعكاساته على التخطيط والتدبير العمراني بالمغرب، مساهمة في أشغال ندوة: العمران في الوطن العربي بين التخطيط والتشريع والإدارة، أيام 10-11-12 أبريل 2001، الرباط.

مساطير الإعداد، فإن إعداد وسائل تحقيق هذه السياسة التنموية هي مهمة وطنية تدخل في إطار مهام ومسؤوليات الدولة¹.

وباعتبار المجال الحضري هو مركز التقاء المصالح الوطنية والمحلية، فإن مهمة تنزيل تلك الوثيقة تضطلع به الإدارة المحلية من المجالس الجماعية وباقي المتدخلين المحليين.

أ - الدور المتنازع للجماعات الترابية في إعداد تصميم التهيئة

على الرغم من الطابع المحلي لتصميم التهيئة، وأهميته بالنسبة للنمو الديمغرافي للمدن فإن المجالس الجماعية لا تقوم أثناء إعداد المشاريع سوى بدور ثانوي في مقابل الدور الرئيسي للوكالات الحضرية، ويمكن إبراز محدودية تدخل المجالس الجماعية في إعداد المشاريع تصاميم التهيئة الخاصة بها إلى رد فعل القوي على الطريقة التي تعاملت بها المجالس الجماعية مع السلطات التي منحها لها الظهير الملغى ل 30 يوليوز 1952 المتعلق بالتعمير، والذي كان ينص على عرض مشروع تصميم التهيئة على أنظار المجالس الجماعية للموافقة عليه قبل المصادقة عليه من طرف الوزير الأول². هذا المقتضى أصبح وسيلة في يد المجالس الجماعية من أجل الضغط على الإدارة المكلفة بالتعمير ومساومتها على تغيير مشاريع تصاميم التهيئة وفرض بالتالي مصالحها الأنبية والشخصية في حالات كثيرة ضدا على المصلحة العامة، مما جعل من هذه السلطة عبارة عن حق اعتراض (حق الفيتو) يتم تشهيره في كل آن وحين أمام مشاريع التصاميم التي تقوم الدولة بإعدادها، وهذا ما أدى إلى أن الكثير من تصاميم التهيئة بقيت عند مرحلة المشاريع دون أن يتأتى المصادقة عليها بسبب رفض المجالس الجماعية الموافقة عليها³.

وقد جاء القانون رقم 12.90 بشأن التعمير برد فعل قوى من أجل تجاوز هذا الشلل عندما عوض سلطة الموافقة بالاستشارة التي يجب أن يقوم بها المجلس الجماعي داخل أجل مغلق تم تحديده في شهرين.

إن مفهوم المساهمة الذي تم اقتباسه من التشريع الفرنسي، لم يتم تفسيره لا على مستوى قانون التعمير 12.90 أو على مستوى المرسوم التطبيقي، والذي كان من المفروض أن يوضح كيفية ممارسة هذه المساهمة، فقد جعل النص رئيس المجلس عضوا من بين أعضاء كثيرين تتكون منهم اللجنة

¹ - أمير حسن، إشكالية توزيع الاختصاص في ميدان التعمير، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 34، شتنبر - أكتوبر 2000، ص 106، 108.

² - شكرة الحاج، التسيير الحضري في مجال التعمير بين ضعف المردودية وتحسين الفعالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، "دراسات" العدد 80، ماي - يونيو 2008، ص 100.

³ - البكريوي عبد الرحمان، تعدد المتدخلين في ميدان التعمير وانعكاساته على التخطيط والتدبير العمراني، مرجع سابق، ص 312.

المحلية للتعمير، واللجنة المركزية اللتان يعرض عليهما مشروع تصميم الهيئة من أجل الدراسة وإبداء الرأي، ونفس الأمر يسري على المنشور رقم 005 المتعلق بتصميم الهيئة، فهو بدوره خال من أية إشارة إلى كيفية أو مضمون مساهمة المجالس الجماعية¹.

وقد أدى هذا الفراغ بالبعض إلى تفسير مضمون مساهمة المجالس الجماعية في مسطرة إعداد تصميم الهيئة، ولأجل ذلك يقترحون أن يتم تمثيل المجلس في هذا الإعداد بواسطة لجنة التعمير والسكنى برئاسة رئيس المجلس، وتضم التقنيين والمتخصصين التابعين لنفس المجلس، وعلى رأسهم المهندس المعماري وكذلك الكاتب العام للجماعة، فهذه التشكيلة هي المؤهلة للتعبير عن مصالح الجماعة والتخطيط لتنميتها ومحاورة الإدارة المكلفة بالتعمير والمساهمة معها لإعداد مشروع تصميم الهيئة².

المطلب الثاني: آليات تطوير التخطيط الحضري

إن ملامسة الصعوبات العقارية التي تواجه سياسة التخطيط العمراني بالمغرب، تفرض على الدولة أن تتعرف على الوضعية الأنية وأن تراقب الوضعية المستقبلية، من خلال ترصد المشاكل والعوائق التي تواجهها مخططات التعمير.

لذا، فإن من أولويات السياسة العقارية التي من شأنها أن تساهم في إنجاح سياسة التعمير³، تكثيف تدخلات الدولة لضبط السياسة العقارية عن طريق تكوين احتياطات عقارية والحرص على تعميم إلزامية التحفيظ العقاري، إضافة إلى تقوية التنسيق بين الأجهزة المتدخلة في هذا الإطار.

أولاً: التحكم في السياسة العقارية

الفقرة الأولى: تكوين احتياطات عقارية

إن تدخل الدولة في المجال العقاري الحضري يأتي من كونها المسؤول الرئيسي عن مختلف عمليات التعمير وبصفتها أكبر منعمش عقاري، وهي تتدخل بواضع تحسين نوعية التعمير والاستجابة

¹ - بن حليلة أنس، تصميم هيئة مدينة القنيطرة وإكراهات تنظيم المجال الحضري، رسالة لنيل دبلوم الدراسات المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - أكادال الرباط، السنة الجامعية 2006-2007، ص 103.

² - البكريوي عبد الرحمان، التعمير بين المركزية واللامركزية، مرجع سابق، ص 92.

³ - مقداد الهادي، مرجع سابق، ص 113.

لطلبات المجتمع المتزايدة في مجال السكنى من خلال محاولة خلق توازن بين العرض والطلب، هذا التوازن الذي لا يمكن تحقيقه إلا بواسطة العمل على اقتناء الأراضي التي يرتقب استعمالها على المدى القصير أو البعيد لإنجاز عمليات التعمير والسكنى.

إن عملية تكوين الاحتياطات العقارية تدخل في إطار السياسة التقديرية التي ينبغي أن تقوم عليها سياسة التعمير، فهي تساعد الدولة أولاً على تكوين رصيدها العقاري وتجديده بشكل مخطط ومعقلن، وتساعدنا ثانياً على وضع سياسة عقارية بعيدة المدى تتماشى مع قواعد والنظريات الحديثة في مجال التعمير، كما تساعدنا في مقام ثالث على توجيه التوسع العمراني بشكل ممنهج وعقلاني.

إن سياسة توفير الأراضي الحضارية تعد من أهم الوسائل التي تساعد على التحكم في المجال والحد من المضاربات العقارية. وهنا يكمن الدور الذي يجب أن تتكفل به مديرية أملاك الدولة¹، والتي يرجع لها الاختصاص في إدارة هذا النوع من الملك العمومي (الملك الخاص للدولة) لأجل الحاجيات العقارية لمختلف الإدارات العمومية وعملية تكوين احتياطات عقارية هي عملية توقعية تقديرية توفر للدولة مجموعة من المزايا:

- التحكم في السوق العقارية من خلال التوفر على أكبر رصيد عقاري بالمناطق المؤهلة للتعمير.
- إمكانية تدخل السلطات العمومية لإعادة التوازن بين العرض والطلب بفضل التوفر على الأراضي الكافية بمنطقة معينة.
- إمكانية التخطيط للتوسع العمراني فوق أراضي تتحكم فيها الدولة فتكون البرامج بذلك سهلة التطبيق ولا تتأثر بالمشاكل العقارية التي تؤدي عادة إلى تضخم القيمة العقارية وندرة الأراضي.

وفي هذا المضمار، أثبتت تجربة المهندس المعماري إيكوشار Ecochard في ميدان التعمير كيف أن تديبر حاضر ومستقبل التوسع العمراني رهين بمباشرة عمليات واسعة لشراء الأراضي، حيث تم تسخيرها لخدمة سياسة الإسكانية التي أترت نتائج مهمة بفضل ارتكازها على قاعدة عقارية في المتناول².

¹ - مقدار الهادي، مرجع سابق، ص 116، 117.

² - المالكي أحمد والبولماني سعيد، إدارة التعمير وإكراهات الواقع، مرجع سابق، ص 53.

الفقرة الثانية: تعميم إلزامية التحفيظ العقاري

يقصد بالتحفيظ العقاري مجموعة من الإجراءات والعمليات التي تجعل العقار خاضعا لنظام التحفيظ الذي ينظمه المشرع بظهير 12 غشت 1913 كما وقع تعديله وتتميمه. ولقد جعله هذا الأخير اختياريا إلا في بعض الحالات، وهذا الطابع الاختياري جعل سياسة التعمير تفقد العديد من مزايا التحفيظ العقاري، مزايا اجتماعية هندسية، جبائية، واقتصادية، وقانونية. فهذه المزايا تساهم في تدعيم أهداف التعمير ومقاصده التنموية الرامية إلى تنمية وتنظيم المجالات الحضرية¹.

فعلى المستوى القانوني، فإن التحفيظ يثبت ملكية العقار بصفة نهائية غير قابلة للطعن، حيث يضبط الملكية العقارية وسائر الحقوق العينية والعقارية، وبالتالي يحمي المالك من كل مطالبة من الغير.

وعلى المستوى الاجتماعي فإن التحفيظ العقاري يقوم بعملية الحسم في الصراعات والتزاعات بين الأفراد حول ملكية أو عدم ملكية العقار لهذا الطرف أو ذاك، حيث يكون الرسم العقاري هو سند ملكية العقار المسجل لمن سجل اسمه فيه.

أما من حيث الجانب الهندسي الطبوغرافي (Topographie)، فإن نظام التحفيظ يساعد على ضبط المساحة والحدود وموقع العقار، وهذه الخاصية أو الميزة من شأنها أن تقلص من ظاهرة السكن العشوائي والتجزئات السرية داخل المجال الحضري خاصة في الضواحي، كما أن هذا التحفيظ يعمل على تحديد ووصف دقيق لما يشمل عليه العقار من أبنية على سطحه ومن حقوق ارتفاع.

الفقرة الثالثة: تقوية التنسيق بين الفاعلين في ميدان التخطيط الحضري

إن وجود التنسيق بين تدخلات مختلف الفاعلين سيمكن من دون شك من تجنب تبديد جهود الدولة وإمكانات المالية العامة. هذه الجهود لن يكون لها تأثير إيجابي إذا كانت كل مصلحة متصرفة لذاتها تتدخل في مجال التخطيط خارج أي اعتبار مرتبط بالتنمية المنظمة للقطاع الذي تندرج فيه المشاريع المعنية.

وبالتالي فإن هذا التنسيق هو ضروري كليا لتجنب عدم التوازن في توزيع التجهيزات، غير الأنسجة الحضرية في الوقت الذي نجد فيه المجال الحضري يتسم بتعايش الأراضي المشيدة وغير المشيدة، مما يعطي طابعا غير منظم ومتنافر على التجمعات السكنية².

¹ - حيمود المختار، مرجع سابق، ص 227.

² - امير حسن، مرجع سابق، ص 110-111.

ومن مزايا التنسيق أنه يساعد على توزيع عادل للتجهيزات بين مختلف المناطق دون أن يمنح امتياز بوجه خاص للأحياء المركزية على حساب القطاعات المحيطة، وبالتالي فإنه لا يتحقق إلا في حدود ضيقه في الوقت الحالي. ويبرز هذا العجز بعدم وجود أجهزة متابعة تنفيذ وثائق التعمير خاصة قبل خلق الوكالات الحضرية.

ثانيا: تطوير لامركزية التعمير

إن دراسة اللامركزية في قطاع التعمير تستوجب استعمال منهجية تأخذ بعين الاعتبار في آن واحد طبيعة القطاع في حد ذاته وخصوصياته¹. فالتعمير بصفة عامة يهدف إلى تحقيق التنمية المحلية، وهذه الأخيرة لا يمكن أن تتحقق في غياب النخب المحلية المؤهلة التي هي أدرى بالخصوصيات المحلية للسكان، وذلك من خلال المساهمة الفعلية للجماعات الترابية في التخطيط العمراني خصوصا على المستوى الجهة انسجاما مع المكانة التي حظيت بها في دستور 2011 الذي نص على أن الجهة تتبوأ مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى².

واعتبارا لضخامة التحديات التي تطرحها المدينة المغربية في الوقت الراهن، وحيث أن السواد الأعظم من سكان المملكة سيعيشون في المدن ابتداء من العقدين المقبلين، فإن مستقبل التنمية ببلادنا سيتحدد في الأوساط الحضرية. وهذا التطور يقتضي وضع المسألة الحضرية في الإطار الشمولي لإعداد التراب والتعامل مع القضايا التي تطرحها من منظور سياسة المدينة، إذ يشكل التحكم في التمدن الهدف الأساسي لسياسة التعمير، للتخفيف من حدة مخلفات الهجرة القروية والنمو الديمغرافي وتلافي النقص الحاصل في ميدان التجهيزات الأساسية، فالتراب الوطني يعد ملكا جماعيا للأمة وبالتالي، فإن كل جماعة عمومية مسؤولة عنه وضامنة له في إطار دائرة اختصاصاتها بما في ذلك الجهات هذه الأخيرة تستمد إذن مهامها في ميدان التخطيط الحضري إلى جانب الجماعات الترابية الأخرى.

الفقرة الأولى: تقوية دور الجماعات الترابية في إعداد تصميم التهيئة

إن الإشكاليات المرتبطة بالتخطيط الحضري لا يمكن أن تجد حلا لها إلا عبر الإطار الجهوي، حيث أن هذا الإطار يمكن من تنسيق الجهود ضمن إطار أوسع من الإقليم مما يساعد على مستوى آخر

1 - البكريوي عبد الرحمان ، وثائق التعمير بين اختصاص الدولة والجماعات المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 1 أكتوبر-دجنبر 1992.

2 - الفقرة الثانية من المادة 143 من الدستور، " تتبوأ الجهة تحت إشراف رئيسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الأخرى في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق احترام الاختصاصات لهذه الجماعات الترابية.

من تجاوز الصعوبات التي تواجهها اللامركزية الجماعية ويتيح القيام بالتدخلات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على نطاق واسع، ومن الاختصاصات إعطاء الجهة إمكانية السهر على المحافظة على الخصائص المعمارية الجهوية وإنعاشها، من خلال مساهمتها في تجهيز أحياء البناء العشوائي ومحاربة دور الصفيح إلى جانب الفاعلين المحليين، وأيضاً دور تقريرى إلى جانب الدولة في سياسة التعمير بصفة عامة¹.

وفي هذا الإطار نصت المادة 88 من قانون الجهة الجديد رقم 111-14² على أن المجلس الجهوي يضع تحت إشراف رئيسه، التصميم الجهوي لإعداد التراب في إطار التوجهات العامة لإعداد التراب الوطني، وبتشاور مع باقي الجماعات والإدارات والمؤسسات العمومية³. وبإلقاء نظرة على التجربة الجهوية الفرنسية في مجال التخطيط الحضري نجدها مرت بعدة مراحل إلى أن تم منحها صفة جماعة ترابية ذات اختصاصات واسعة، من خلال قانون 2 مارس 1982، حيث يمارس المجلس الجهوي سلطات تقريرية مهمة من بينها تبني التصميم الجهوي، كما يمارس المجلس دوراً استشارياً باعتبار الاستشارة إلزامية، حول المشاكل الاقتصادية وإعداد التراب، ويساهم في إنجاز دراسات التهيئة الجهوية وإعداد وتنفيذ برامج التهيئة⁴، وإذا كانت التجربة الجهوية بفرنسا ولدت ونمت بصعوبة، فإنها خطت خطوات مهمة، وهذا ما ينتظر كذلك من مؤسسة الجهة بالمغرب في إطار الجهوية المتقدمة.

إن تصميم التهيئة وإن كان تقنوقراطياً (يقوم بإعداده المهندسون المعماريون وباقي التقنيين الآخرين) فقد نص المشرع على وجوب دراسته من طرف المجلس الجماعي والموافقة عليه فيصبح بذلك التصميم التقنوقراطي له صبغة ديمقراطية على المستوى المحلي⁵. إن استشارة المجلس بخصوص تصميم التهيئة كما تنص على ذلك المادة 24 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير⁶، والمتمثلة في أجل شهرين تبقى بالنسبة لبعض الباحثين غير كافية إلا أننا نعتقد بأن العبرة ليس بتمديد الأجل وإنما العبرة بمآل قرارات

¹ - الحاج شكرة، مرجع سابق، ص 107.

² - المادة 88 "تضع الجهة تحت إشراف رئيسها مجلسها التصميم الجهوي لإعداد التراب، وفق القوانين والأنظمة الجاري بها العمل في إطار توجهات السياسة العامة لإعداد التراب المعتمدة على المستوى الوطني وبتشاور مع الجماعات الترابية الأخرى والإدارات والمؤسسات العمومية، وممثلي القطاع الخاص المعنيين بتراب الجهة.

³ - الهليلي عبد الهادي، مرجع سابق، ص 316.

⁴ - الهليلي عبد الهادي، مرجع سابق، ص 301.

⁵ - البكريوي عبد الرحمان، التعمير بين المركزية واللامركزية، مرجع سابق، ص 94.

⁶ - الفقرة الثانية من المادة 24 "للمجالس المشار إليها في الفقرة الأولى أن تبدي داخل أجل شهرين من تاريخ إحالة مشروع التصميم إليها ما يبدو لها في شأنه من اقتراحات تتولى الإدارة دراستها بمشاركة الجماعات المحلية التي يعنها الأمر.

المجلس أي مدى إلزامية هذه القرارات بالنسبة للوكالة الحضرية أو الإدارة المكلفة بالتعمير¹، فأجل شهرين كافي إذا ما تمت دراسة مشروع تصميم التهيئة في جو من الجدية والموضوعية.

ومن جهة أخرى إن سكوت المجلس بشأن موضوع تصميم التهيئة، والذي يعتبر موافقة ضمنية، نعتقد أنه من الأفضل أن يتدخل المشرع لأجل تلطيف من تلك الموافقة الضمنية، كأن يجعل مثلا بعض القرارات تخضع لها دون قرارات أخرى، فالمسائل المتعلقة بالتجهيزات الجماعية وكل ما يتحمل المجلس لاحقا إنجازها من الميزانية الجماعية يجب أن لا يخضع للموافقة الضمنية بل لا بد من قرارات صريحة بشأنها. كما أن الارتقاء بالعنصر البشري يعتبر مهما في هذا المجال، ذلك أن وثائق التعمير لها طابع تقني وتتم صياغتها من طرف أطر متخصصة، وبالتالي فإن فهم هذه الوثائق وترجمتها إلى حيز الوجود ليس في متناول الجميع، مما يفرض على المجالس الجماعية تقوية قدراتها البشرية بالأطر التقنية والإدارية المؤهلة في هذا المجال.

الفقرة الثانية: تكوين المنتخب المحلي

إن المنتخب المحلي يعتبر إحدى الدعائم الأساسية في نظام اللامركزية فهو إلى جانب الموظف الجماعي يعد حجز الزاوية في تسيير العمل الجماعي، والعمل على تنمية الجماعة ورفع مستوى ظروف عيش سكانها، الذين وضعوا ثقتهم فيه كمدافع عن مصالحهم وعارف بالمشاكل التي يعانون منها، وهذا يتطلب من المنتخبين الإلمام بالمهام الموكولة إليهم في جميع الميادين ومنها التعمير.

وقد نهجت الوزارة الوصية سياسة ترمي إلى تكوين المنتخب الجماعي لمساعدته على ممارسة مهامه خصوصا في ميدان تقني كالتمعير، فتوفر المعرفة في العمل الجماعي والوعي بالقيام بالمسؤولية الجماعية سيزيد من مردودية العمل ويرفع من مستواه²، حتى تتمكن النخب المحلية من حل العديد من المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والمرتبطة بسياسة التعمير خصوصا. ولن يتأتى ذلك إلا بإعادة النظر في علاقة الدولة بالجماعات الترابية، وتفعيل الديمقراطية المحلية كشرط ضروري لتنمية الجماعة وتفعيل سياسة التعمير على المستوى المحلي³.

¹ - الروي منير، تصميم التهيئة بين الإدارة المكلفة بالتعمير والمجالس الجماعية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال - الرباط، السنة الجامعية 2002-2003، ص 71.

² - الحاج شكرة، التسيير الحضري في مجال التعمير بين ضعف المردودية وتحسين الفعالية، مرجع سابق، ص 104-105.

³ - صبار نزهة دور التهيئة والتعمير في تحقيق التنمية البشرية، دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال الرباط، السنة الجامعية 2005-2006، ص 70.

الفقرة الثالثة: نحو منظور جديد لتعمير تشاوري

لقد أكد جلاله الملك محمد السادس، في الرسالة الموجهة إلى المشاركين في اللقاء الوطني لإعطاء انطلاقة مشروع مدونة التعمير، على الحرص على حسن إعطاء هذه المدونة، إعدادا جيدا " ... ينبغي أن يعتمد المقاربة الديمقراطية القائمة على التشاور الواسع مع كل قطاعات والهيئات المعنية، وينهج إشراك المنعشين العقاريين، والفاعلين المحليين"¹.

إن المقاربة التشاركية بصفة عامة كآلية للتدبير الرشيد تعتبر مكمل أساسي للديمقراطية التمثيلية، حيث جاء دستور 2011 بمبادئ متقدمة تركز على حق المواطن في العيش الكريم، إذ نص في الفصل الأول² على المبادئ الأربعة التي يقوم عليها نظام المملكة ومن بين تلك المبادئ الديمقراطية التشاركية، وحيث أن مشاركة المواطنين في إعداد وثائق التعمير وخاصة تصميم التهيئة تبقى جد محدودة تتحكم فيها مجموعة من النقائص، فإن الأمر يستدعي البحث عن آليات جديدة وفعالة لأجل تكريس مفهوم التعمير التشاركي وإذا رجعنا إلى القانون 12.90 المنظم للتعمير نلاحظ أنه خطى خطوة صغيرة إزاء الذين يملكون أراضي داخل المنطقة التي يغطيها مشروع التصميم عندما نص على أنه يمكن لهم تسجيل ملاحظاتهم وتحفظاتهم إزاء المشروع وذلك أثناء البحث العمومي العلني، يبدو أن هذه المسطرة التي يمكن إدراجها في حقوق الدفاع يستفيد منها بالخصوص المنعشون العقاريون والملاك الكبار وذوي النقود والجاه أكثر مما يستفيد منها صغار الملاك وأصحاب القطع الأرضية الصغيرة والذين لا يملكون سواها³.

يشكل التعمير أداة لتجسيد وتنفيذ السياسات الحكومية، لهذا ينبغي أن يلعب دور المحفز على الاستثمار، وذلك بمواكبة النمو الاقتصادي والاجتماعي للتكتلات العمرانية كي تلعب دورها الأساسي في خلق الثورة في إطار تنمية مستدامة، لدى يجب الاهتمام بسياسة التعمير وجعل المواطن في صلب عملية صناعة القرار الذي يحدد حاضر ومستقبل مجاله العمراني، سواء على المستويين السياسي والإداري أو المستويين الاقتصادي والاجتماعي. فعلى المستويين السياسي والإداري، فإن التعمير كسياسة لتدبير المجال الحضري، من شأنه أن يحفز ويساعد على إرساء أسس عقلانية⁴ ويساهم في خلق تخطيط عمراني

¹ -مقتطف من الرسالة الملكية موجبة من المشاركين في اللقاء الوطني لإطلاق مشروع وطني إعداد مدونة التعمير، بتاريخ 3 أكتوبر 2005.

² - الفقرة الثانية من الفصل الأول من الدستور، يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة.

³ -البكروبي عبد الرحمان، تعدد المتدخلين في ميدان التعمير وانعكاسه على التخطيط والتدبير العمراني بالمغرب، مرجع سابق ص: 313

قائم على المساواة بين جميع المواطنين في الاستفادة من التجهيزات الأساسية والمرافق العمومية بما يعزز أسس الحكامة الترابية في التدبير المحلي في مجال التعمير، تنفيذاً لسياسة التوازن التي يحددها إعداد التراب الوطني¹.

خلاصة

إن التخطيط العمراني يكتسي أهمية بالغة في حياة للفرد والمجتمع، باعتباره الركيزة الأساسية للاستثمار المدر للثروة والشغل، والمدخل الأساسي لمعالجة أوضاع الهشاشة والإقصاء الاجتماعي، وذلك لما يصبو إليه من إرساء قواعد التخطيط المستقبلي، والتوظيف الرشيد والعقلاني للموارد، بما يضمن بلوغ رهانات التنمية الترابية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية.

من هذا المنطلق يمكن الخروج ببعض الاستنتاجات والخلاصات التي يمكن أن تشكل في نفس الوقت اقتراحات يمكن الأخذ بها للوصول إلى تخطيط جميل من أجل تنمية مستدامة لمدننا.

- يشكل العقار في ميدان التعمير أداة لبرمجة المخططات والمشاريع على أرض الواقع، فتعدد الأنظمة العقارية وتعقدتها وعدم وفرة الأراضي الصالحة للبناء، خصوصاً على مستوى المدن الكبرى أو تلك التي تحيط بها تضاريس وعرة وذات طبيعة جيولوجية غير مناسبة لإقامة البناء، إضافة إلى عدم وجود احتياطات عقارية كافية بيد الدولة والجماعات الترابية، مما يتسبب في خلق المضاربة عقارية، ويؤدي إلى عدم إنجاز التجهيزات الأساسية والمرافق العمومية المحددة في المخططات، الأمر الذي يعيق في الآخر تحقيق التنمية الترابية المنشودة.
- إن المنظومة القانونية المؤطرة للتعمير يشوبها الكثير من الخلل بل هي أصل مشاكل التعمير كلها، ذلك أن وثائق التعمير يطبعها الجمود من حيث مضامينها وتنطبيقاتها وتوقعاتها، فتزوعها نحو

¹ - وهو ما تنص عليه المادة 9 من مشروع مدونة التعمير التي جاء فيها، يوضع مخطط التجمع العمراني وفق توجيهات المخطط الوطني لإعداد التراب والمخطط الجهوي لإعداد التراب.

التحكم التام في حركة العمران يجعلها صعبة التنفيذ وغير قادرة على مسايرة المنظور المجالي عكس من يهدف إليه التعمير الذي يعتبر مجالا حيويا تتخلله العديد من المتغيرات.

- يلاحظ أيضا أن تعدد المتدخلين في المجال يبقى إكراه يعيق التخطيط الحضري الفعال، فكثرة الأجهزة المتدخلة سواء على المستوى المركزي أو اللامركزي، وغياب التنسيق المحكم بينهم يؤدي إلى ضياع الوقت والجهد في إخراج وثائق التعمير، وخاصة تصميم التهيئة إلى حيز التطبيق، والأمثلة في هذا المجال كثيرة، من هنا يتطلب الأمر إعادة القراءة في تدخلات تلك الأجهزة من خلال تعزيز حضور الهيئات اللامركزية المتمثلة في الجماعات الترابية، في إطار ورش الجهوية المتقدمة.

- يلاحظ أيضا أن التخطيط العمراني بالمغرب لازال بعيدا عما يصطلح عليه حاليا بالتعمير التشاركي في فرنسا مثلا، فرغم الآلية الوحيدة الموجودة على مستوى قانون 12.90 والمتمثلة في البحث العني لمدة شهر واحد، فإن تلك الآلية لا ترقى إلى تحقيق المشاركة الفاعلة للمواطن، بحيث لا تسمح له أن يشارك في تحديد مضمون تصميم التهيئة وتقوي فيه روح المواطنة والتشارك، فالبحث العلني قد نظم أساسا من أجل تلقي التعرضات والانتقادات الموجهة ضد التهيئة، وذلك بهدف التعرف على أصحاب الحقوق ليس إلا.

- إن تصميم التهيئة لا يمس فقط الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية. بل كذلك المواطنين مما يستدعي تعزيز مشاركتهم في إعداد تلك الوثيقة عبر آليات للحوار والتشاور على مستوى المجالس الجماعية يعبرون فيها عن آرائهم واقتراحاتهم لجعل تلك الوثيقة التعميرية تستجيب لحاجياتهم اليومية، ويعزز شعورهم بالمواطنة الحقة في إطار الديمقراطية التشاركية.

التدقيق الداخلي ورهان حكمة التدبير الترابي

دراسة تحليلية في المقاربة المفاهيمية والبعد الوظيفي.

عبد الاله طلوع: باحث بسلك الدكتوراه مختبر الحكامة والتنمية المستدامة

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سطات

جامعة الحسن الأول

ملخص الدراسة:

ارتبط تطور الوظيفة الرقابية بتطور الأداء العمومي واتساع مجالات تدخلاته والرغبة في الحفاظ على المال العام، وبتطور اللامركزية الترابية بالمغرب خصوصا بعد 2011، وبغية تجويد الأداء التنموي الترابي ضل جل الفاعلين الترابيين والاجتماعيين والاقتصاديين ينادون بضرورة تبني وتفعيل مبادئ وأليات التدقيق الداخلي بالجماعات الترابية بالنظر لأهمية البالغة التي يتمتع بها في حماية المال العام و ضمان فعالية ونجاعة السياسة الترابية وتدير المخاطر التدبيرية على المستوى المالي والبشري و العقود الشراكة عام/ خاص، و لتحقيق التنمية الترابية و مواكبة القفزة النوعية من وظيفة الرقابة الكلاسيكية إلى وظيفة تعتمد على الجانب التدبيري والوقائي كقيمة مضافة سواء تعلق الأمر بالأداء الإداري أو الأداء المالي.

وتتمحور الدراسة بالأساس حول إبراز الدلالة المفاهيمية للتدقيق الداخلي وتعدد أهدافه وغاياته واستحضار بعده الوظيفي من أجل حكامه تديرية الترابية أكثر فعالية ونجاعة و ضمان التقائية السياسات العمومية الترابية، وتقارب المقالة مجالات تدخل التدقيق الداخلي ودوره في تجويد كفاءة التدبير المالي والبشري داخل الجماعات الترابية ويرتبط التدقيق العملياتي الداخلي بكل بنيات تدبير الشأن الترابي.

كما تعكس المقالة مدى مساهمة أليات التدقيق الداخلي في تطوير أليات وبرامج التنمية الترابية، وتفعيل مبادئ الحكامة الإدارية والمالية على المستوى المحلي.

الكلمات المفتاح: التدقيق الداخلي، الحكامة الترابية، التدبير الترابي.

المقدمة:

يتميز الفكر القانوني والتدبري الحديث بربطه بين شرعية الإدارة العمومية ومصداقيتها ووجوب التزامها بمستويات معينة من الرقابة والمحاسبة وذلك من خلال مسائلة الإدارة على نشاطها وسلوكياتها، سواء في المحيط الداخلي أو الخارجي المتعلق بمرتفعها والمستفيدين من خدماتها، وتطوير أدائها الوظيفي. وقد تبنى النظام الإداري المغربي المقرب الرقابي الفرنكفوني القائم على الرقابة والضبط والمحاسبة وعلى التسيير القانوني وعلى تعدد لأنظمة الرقابية على المال العام، التي تختلف طبيعتها باختلاف الأجهزة المكلفة بها، ويتعلق الأمر بمراقبة الخزينة العامة للمملكة، ومراقبة المفتشية العامة للمالية، والمفتشية العامة للإدارة الترابية، والمفتشيات العامة للوزارات والرقابة القضائية والرقابة السياسية.

ويبقى الهدف المشترك لكل الأنظمة الرقابية هو ضمان سلامة المال العام والتصدي للانحرافات والاختلالات والتجاوزات التي يمكن أن تعتري عمليات إدارته، والسعي إلى تصحيحها وتوفير ضمانات فعالة لحمايته من التبذير والإسراف.

وبالرغم من تعدد الأنظمة الرقابية إلا أنه على مستوى الممارسة الميدانية تتبدى هشاشة وضعف أدائها وفعاليتها لعدة أسباب متعلقة بسوء التنظيم وغياب التنسيق بين الأجهزة وثقل الرقابة الوصائية على الجماعات الترابية وتأثيرها على الهامش المتاح لها من الاستقلالية من جهة، والقدرة على التصرف في مواردها الذاتية والحد من مبادراتها التنموية على الصعيد المحلي بفضل المركزية المفرطة وتجميع المهام بين يدي وزارة الداخلية من جهة أخرى، مما ينعكس بشكل سلبي على تطور العمل الجماعي.

هذا بالموازاة مع بلورة توجهات كبرى في مجال تدبير الميزانية المرتكزة على النتائج، فالإصلاحات في هذا الجانب لم تأت من العدم بل هي نتيجة حتمية للسيرورة التي تسود المجتمعات في كل دول العالم.

فالحاجة إلى آلية التدقيق الداخلي كأداة رقابية حديثة جاءت في سياق التحولات الداخلية والخارجية التي عرفها المغرب بعد مرحلة التسعينيات والاختلالات التي تعرفها الإدارة وسوء تدبير المال العام وانفتاح النظام التدبري على الآليات الحديثة، و يرجع كذلك إلى مجموعة من الأوراش التي انخرط فيها المغرب فرضت عليه تبنى خيار الحكامة كآلية تدبيرية لتحسين و تجويد أداء الإدارة المركزية واللامركزية على جميع المستويات، و من منطلق أن الهدف من الحكامة هو التحسين ووضع آليات للتدبير المعقلن و الجيد فإن أهمية التدقيق الداخلي كوظيفة داخل الهيكلية الإدارية للجماعات أضحت ضرورة ملحة و لا مناص منها خصوصا إلى أدواره الرائدة في معالجة نقاط الضعف و تجويد الأداء عبر التخطيط الفعال و القيادة الناجعة ودرء المخاطر و تنمية القدرات كما يعتبر أنسب وسيلة رقابية للإدارة العمومية

والجماعات لأنه يؤدي وظائفه التقويمية بشكل يخدم نسقها العام، علاوة أنه يعتبر بوظائفه التنظيمية والتحليلية و التقويمية و أهدافه المتنوعة وسيلة ضرورية لفحص دينامية تدبير الإدارة.

وتمتد تطبيقات التدقيق لتشمل مجالات متعددة (التدقيق المالي، التدقيق العملياتي، التدقيق الاستراتيجي، التدقيق الاجتماعي والتدقيق البيئي ...)، نظرا لكون التدقيق أصبح علما للتدبير الإداري والمالي وأداة لعقلنة وتقويم الوظائف واتخاذ القرارات المناسبة.

فحاجات الجماعات لوجود مصالح الافتتاح الداخلي يجد مبرره في تحول أوضاعها إلى حالة أفضل وأكثر تقدما سنحاول خلال هذه المقالة مقارنة سؤال البعد المفاهيمي والوظيفي للتدقيق الداخلي ودوره في تكريس حكمة التدبير الترابي وذلك من خلال النقاط التالية:

أولا: مقارنة مفهوم ومميزات التدقيق الداخلي.

ثانيا: استحضار البعد الوظيفي للتدقيق الداخلي من أجل حكمة التدبير الترابي.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للتدقيق الداخلي.

الحاجة إلى التدقيق الداخلي، كمنشأ رقابي مستقل يساعد الإدارة على القيام بوظيفتها الرقابية بفعالية و كفاءة، و ضرورة أمتها ازدياد حجم الإدارات و تعقد الوظائف التي تقوم بها، و مراقبة مدى الالتزام بالسياسات و المساطر و التحقق بدقة من السجلات المحاسبية و ما تحتوي عليه من بيانات و تقييم كفاءتها التدييرية، مما نتج عنه اعتراف بالدور الهام الذي يلعبه التدقيق الداخلي كوظيفة مستقلة و فعالة تشمل كل الجوانب المالية و البشرية و العملياتية داخل الجماعات، و اتسع مجال استخدامها حتى أصبحت أداة لفحص و تقييم مدى نجاعة مختلف أساليب واليات التدبير، و أصبحت تشكل في حد ذاتها أحد الوسائل الرقابية بالنسبة للتدقيق الخارجي⁽¹⁾. ومنه ما المقصود بالتدقيق الداخلي وماهي أهدافه وأهميته.

¹ - إدريس خدي: الإسلام وافتتاح المال العام، مطبعة دار النشر المغربية الدار البيضاء عين السبع، الطبعة الأولى سنة 2002، ص 40.

المطلب الأول: تعريف التدقيق الداخلي وأهدافه.

يعمل التدقيق الداخلي على تطوير وتجويد أنظمة الرقابة الداخلية، وذلك بتقييمها تماشياً مع تطبيق الإجراءات والمساطر الموضوعية من طرف الإدارة.

واكتسب التدقيق الداخلي إشعاعاً ونجاحاً هامين عكسهما فعاليتها ونجاعته وذلك بفعل العوامل الأربعة الأساسية⁽¹⁾:

- ✓ غنى وخاصة وديناميكية المفهوم.
- ✓ المقاربة متعددة الاختصاص.
- ✓ فعاليتها المنهجية.
- ✓ الخاصية النقدية في التحليل و المنهجية.

الفقرة الأولى: تعريف التدقيق الداخلي بين الدلالة اللغوية والاصطلاحية.

يتميز مفهوم التدقيق بتشعب المفاهيم والمقاربات التي حاولت تقديم تعريف له وذلك راجع بالأساس إلى الاختلاف الحاصل بين القطاع العام والخاص على مستوى الوظائف ثم تقنيات الرقابة والمردودية، كما أن الافتحاص يختلف بتقنياته ومناهجه ووسائله عن باقي الآليات الرقابية الأخرى، ويتميز مجاله بالشمولية حيث يمكن إجراء آلية الافتحاص على المستوى المالي والقانوني ثم إفتحاص الأداء والتدبير، سنعمل خلال هذه الفقرة على مقارنة الدلالة اللغوية والاصطلاحية لمفهوم التدقيق.

أولاً: المعنى اللغوي لمفهوم التدقيق.

التدقيق بمعناه اللفظي مشتق من اللغة اللاتينية من كلمة (Audit) والتي تعني يستمع، حيث أنه في العصور القديمة كان صاحب العمل (المالك) عندما يشك في وجود خيانة، يعين شخصاً للتحقق من

¹ - نجيب صبري، "تحديث الفعل الرقابي، رهان السياسات العمومية بالمغرب (نحو تقوية رقابة الحكامة)", منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد الأول، ماي 2013، دار المعارف الجديدة، الرباط، ص: 53.

الحسابات وكان هذا الشخص يجلس مع محاسب رب العمل، ليستمع إلى ما يقوله المحاسب بخصوص الحسابات الخاصة بالعمل⁽¹⁾.

ثانياً: المعنى الاصطلاحي.

هناك عدة تعاريف قدمت لوظيفة التدقيق، منها اعتبار التدقيق فحص المستندات والحسابات والسجلات الخاصة للمنشأة فحصاً دقيقاً حتى يطمئن المدقق من أن التقارير المالية، سواء أكانت تقريراً عن نتيجة المشروع خلال فترة زمنية أو تقرير عن المركز المالي في نهاية فترة زمنية أو أي تقرير آخر يظهر و تطبع فيه صورة واضحة و حقيقية و دقيقة الغرض الذي من أجله أعد هذا التقرير⁽²⁾.

ويتبين من خلال هذا التعريف أن وظيفة التدقيق تشمل الفحص والتحقق والتقرير.

وعرفه معهد المدققين الداخليين (I I A) بالولايات المتحدة الأمريكية على أنه: "نشاط مستقل وموضوعي و استشاري، مصمم لأجل إضافة قيمة إلى عمليات المؤسسة و تحيينها، كما يساعدها على تحقيق أهدافها من خلال منهجية منتظمة لتقييم و تطوير فعالية إدارة المخاطر، و ضبط و ترشيد حكامه العمليات الإدارية"⁽³⁾.

و عرفته جمعية المحاسبة الأمريكية (AAA) كما يلي: "التدقيق بأنه عملية نظامية و منهجية لجمع و تقسيم الأدلة و القرائن بشكل موضوعي، و التي تتعلق بنتائج الأنشطة و الأحداث الاقتصادية، و ذلك

¹ - غسان فلاح المطارنة، "تدقيق الحسابات المعاصر (الناحية النظرية)"، دار المسيرة للنشر و التوزيع، عمان، الطبعة 1 2006، ص: 13.

² - عبد الفتاح الصحن، "مبادئ و أسس المراقبة علما و عملا، مؤسسات شباب الجامعة، الإسكندرية، الطبعة 1994 ص: 04.

³ - Internal auditing is an independent, objective assurance and consulting actroity designed to add value and improve an organisation operation, it helps an organization operation. it helps an organization accomplish its objectives by bringing , disciplined approach ti evaluate and improve the effectiveness of risk menagement, contròl and governance processes I

لتحديد مدى التوافق و التطابق بين هذه النتائج و المعايير المقررة و تبليغ الأطراف المعنية بنتائج التدقيق"⁽¹⁾، ومن خلال التعريف أعلاه يتضح أن عملية التدقيق هي:

- ✓ إجراءات منظمة تعني الخطوات والإجراءات التي يقوم بها المدقق.
- ✓ تقسيم الأدلة، ويعني فحص وتقييم النتائج باستقلالية وبدون تحيز.
- ✓ إيصال النتائج، ويكون ذلك بواسطة تقرير مكتوب.

وعرفه المعهد الفرنسي للتدقيق والمستشارين الداخليين (IFACI) والذي عرفه بأنه نشاط مستقل

وموضوعي يهدف إلى إعطاء الإدارة فكرة حول درجة تحكمها في العمليات التي تقوم بها، مع توجيهها لتحسين أدائها والمساهمة في خلق قيمة مضافة⁽²⁾.

ومن خلال التعريف أعلاها يمكن استخراج الخصائص التالية:

- ✓ التدقيق عملية تساعد الإدارة على تحقيق أهدافها من خلال الرقابة الداخلية.
- ✓ التدقيق الداخلي يقدم خدماته بموضوعية واستقلالية تامة.
- ✓ يجب على المدقق الداخلي أن يكون ملما بمعايير وتقنيات التدقيق، وكذا التحلي بالحياد والاستقلالية.
- ✓ وظيفة التدقيق يقوم بها قسم أو وحدة أو فريق داخل الإدارة.

¹ : فاتح غلاب، " تطور وظيفة التدقيق في مجال حوكمة الشركات لتجسيد مبادئ و معايير التنمية المستدامة - دراسة لبعض المؤسسات الصناعية-"، منشورات مؤسسة الفكر العربي، الطبعة الأولى سنة 2005 ص 47.

² « l'audit interne est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte les conseils pour les améliorer et contribuer à créer de la valeur ajoutée » ; Institut

وعرفت المنظمة الدولية للرقابة الأنتوساي، التدقيق الداخلي على أنه وظيفة لمساعدة القيادة، ويتعلق الأمر داخل الجهاز بنشاط مستقل لتقديم و تقييم مراقبة العمليات المنجزة و بالتالي فهو في خدمة الجهاز و له مجموعة من الأهداف⁽¹⁾:

ويتم ممارسة التدقيق الداخلي بناء على توكيل أو تفويض من الإدارة أو القيادة من أجل فحص

نقطة أو نشاط للمنظمة أو فرع، وذلك من أجل إعداد:

1: تشخيص يشهد بالسير الجيد من عدمه.

2: التوقعات التي تنذر المسؤولين والقيادة.

3: وصفا علاج لحماية الأصول وصحة المعلومات المنتجة أو المتداولة وفعالية العمليات وتنافسية الجهاز.

وتأسيسا على التعاريف السابقة يمكن القول بأن التدقيق الداخلي أنه عبارة عن مقارنة شمولية وتقييمية تشمل ميادين واختصاصات واسعة للإدارة موضوع التدقيق بالإضافة إلى أنه فحص انتقادي يعتمد تحليل وتشخيص وتقديم اقتراحات. وفي هذا السياق يمكننا التساؤل عن أهداف التدقيق الداخلي اعتبارا لتوسع نطاقه؟ سنحاول دراسته معالجته في الفقرة الثانية.

الفقرة الثانية: أهمية وأهداف التدقيق الداخلي.

أولا: أهمية التدقيق الداخلي.

تعد وظيفة التدقيق الداخلي وظيفة لها دور مهم في عملية الحكامة الإدارية على اعتبار أنها تعزز هذه العملية من زيادة المصداقية، العدالة، تحسين مستوى سلوك العاملين أو الموظفين في الإدارة، تقليل مخاطر الفساد المالي والإداري، بالإضافة إلى ذلك، فمسؤولية المدقق الداخلي تكمن بالإضافة إلى اكتشاف

¹ - منشورات الأنتوساي استقلالية التدقيق الداخلي في القطاع العام، ص: 24.

الغش والتزوير في مراقبة الخطط ومتابعة تنفيذها وتقييم الأداء ورفع مستوى الكفاءة والفعالية في المؤسسات موضوع التدقيق.

ولتحقيق هذه الوظيفة كان لزاما الاعتداد بمطلب الاستقلالية التي لا تتأتى إلا بألية لرفع تقارير إلى قيادة الإدارة بشكل مباشر بالإضافة إلى استناد التدقيق لتشريع خاص يؤطره⁽¹⁾، ويمكن إجمال أهمية التدقيق في:

✓ فحص المعلومات الإدارية والمالية ومدى تطبيق نظام إدارة الجودة والتأكيد على فهم الموظفين لسياسة وأهداف المنظمة.

✓ تساعد على بناء وتوحيد النظام بتحديد نقاط الضعف فيه قبل انعكاسها بشكل واضح على جودة الأداء.

ولقد ازدادت أهمية وظيفة التدقيق الداخلي باعتبارها أداة تتيح للإدارة إصلاح وتطوير نفسها ذاتيا من خلال تقييم وتحليل عملها، حيث اعتبرت هذه الوظيفة مثل صمام أمان بيد الإدارة، وتم وصفها بأنها (عيون الإدارة وأذانها)⁽²⁾.

وفي نفس السياق يمكن أن تستند أهمية وجود وظيفة التدقيق الداخلي في الهيكلة الإدارية للجماعات الترابية بالمغرب، إلى مضمون الرسالة الملكية التي وجهها الملك الراحل الحسن الثاني لوزيره الأول آنذاك "محمد كريم العمراني" بتاريخ 22 يوليوز 1993⁽³⁾، حيث تحددت أهمية التدقيق الداخلي بالدور الذي يؤديه في تدعيم وظيفة الرقابة داخل الإدارة، ويتضح ذلك بصورة خاصة في الاتجاه المتزايد نحو المناداة بضرورة تحسين الأداء الرقابي داخل الإدارات العمومية والجماعات الترابية نتيجة عوامل عدة يذكر منها:

¹ - فاتح غلاب، مرجع سابق، ص 50.

² - إدريس خذري، مرجع سابق، ص: 21.

³ - انظر الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير محمد كريم العمراني سنة 1993.

✓ سوء أداء الإدارات.

✓ عدم نجاعة طرق تسييرها.

✓ ضعف مردوديتها.

✓ ضعف الأداء الرقابي.

ثانيا: أهداف التدقيق الداخلي.

من خلال الأهمية التي يحظى بها التدقيق الداخلي حسب ما ذكر سالفا، يمكن تحديد أهم الأهداف المرجوة منه، من جهة، والأهداف المرسومة لعناصر إدارة التدقيق الداخلي من جهة أخرى، ويمكن القول بأن الهدف الرئيسي في أي تنظيم هو تحقيق الأهداف الكلية، ولهذا يسعى المدققون الداخليون بصفة أساسية إلى تحقيق الأهداف التالية (1):

✓ مساعدة جميع المستويات الإدارية في إخلاء مسؤولياتهم من خلال التقارير المتعلقة بفحص وتحليل نتائج أعمالهم بشكل واقعي بعيدا عن التحيز، وفي حالة وجود نقاط ضعف أو ثغرات معينة، يقدم توصيات لمعالجة وتصحيح هذه الأوضاع.

✓ إضافة قيمة للإدارة وتحسين وتجويد عملياتها ومساعدتها لتحقيق أهدافها عن طريق تقييم وتحسين عمليات إدارة المخاطر، والرقابة والتوجيه.

✓ التأكد من صحة وسلامة سير الأمور المالية في الإدارة، واختبار دقة العمليات والبيانات المالية في الدفاتر والسجلات لتقرير مدى مطابقتها للقوانين والأنظمة والتعليمات.

✓ التأكد من أن القرارات الإدارية ذات الآثار المالية تنفذ بدقة وفقا للقوانين المعمول بها.

✓ تدقيق القرارات الإدارية لمتابعة الإجراءات الهادفة لحماية الأصول من سوء الاستعمال أو التلف أو الضياع.

✓ التأكد من أن كافة القوانين والتعليمات والقرارات السارية تطبق بفعالية ونجاعة من قبل جميع الموظفين العاملين بالإدارة.

✓ تحديد كفاءة وفعالية ونجاعة نظام الرقابة الداخلية في الإدارة، وتحديد مدى قابلية الاعتماد على المعلومات.

✓ الوصول إلى الأهداف والغايات وتحديد المخاطر التدييرية أو العمل على اكتشاف الغش والاحتيال.

✓ مراجعة العمليات والبرامج للتأكد فيما إذا كانت النتائج تنسجم مع الأهداف المسطرة، وفيما إذا كانت العمليات والبرامج قد تم تنفيذها كما هو مخطط لها.

ويمكن القول أن نطاق التدقيق الداخلي و أهدافه يختلفان بشكل كبير بين المؤسسات و الإدارات، لأنهما يعتمدان على حجم و طبيعة هذه المؤسسات و الإدارات كما أن مجال عمله لم يعد يقتصر على ما هو مالي فقط، كما أشرنا إلى ذلك سابقا، بل امتد ليشمل كافة أنشطة الإدارة، حيث تناولت وظيفة التدقيق الداخلي هذه الأنشطة بالفحص و التحليل و التقييم كخدمة واضحة للمنظمة، لهذا فإن نطاق التدقيق الداخلي يركز على ما يلي (1):

✓ فحص المعلومات المالية والإدارية و العملياتية ومراجعة كل اعتماداتها والوثائق والسندات والبيانات المعتمدة والوسائل المستخدمة لتحديد وقياس وتصنيف وإعداد التقارير الخاصة بالمعلومات والاستفسارات عن بنود محددة.

✓ مراجعة النظام المحاسبي وأنظمة الضبط الداخلي كوظيفة أساسية تتطلب عناية معقولة ومستمدة من الإدارة التي تفوض مهامها تلك، بالإضافة إلى الإشراف على فحص الأعمال ووضع التوصيات اللازمة بشأنها.

✓ فحص و تقييم الكفاءة الاقتصادية و الإدارية و نجاعة العمليات في استخدام أمثل للموارد المادية و البشرية، بالإضافة مراجعة الضوابط غير الإدارية في المؤسسة و التأكد من الالتزام بالسياسات المتبعة و الخطط و الإجراءات و القوانين المنظمة.

المطلب الثاني: مجال اشتغال التدقيق الداخلي.

تفقد تحديد طبيعة ووظيفة التدقيق الداخلي إلى ملاحظة جوهرية ان هناك تغير تدييري عرفته الإدارة، حيث تجاوزت كونه مجرد مهمة رقابية مالية و محاسبية إلى خلق قيمة مضافة مهمتها تديير

المخاطر و المساهمة الفعالة في تجويد الإدارة بشقيه الإداري والمالي، و تطوير عملياته بشكل مستمر⁽¹⁾، هو الأمر الذي نتج عنه تطور نظرة الرأي العام للسنوات الأخيرة لمهنة التدقيق الداخلي، حيث برزت مع هذه الوظيفة مهام معينة متعددة ساهم في أدائها عدة أنواع من التدقيق الداخلي، كل من زاوية معينة استلزمت هي الأخرى مجموعة من المعايير ضمانا لتحقيق الأهداف المتوخاة منه و هذا ما سنتناوله في هذا المطلب من خلال تبيان التدقيق الداخلي وتجويد كفاءة التدبير المالي والبشري (الفقرة الأولى)، التدقيق الداخلي العملياتي. (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: التدقيق الداخلي وتجويد كفاءة التدبير المالي والبشري.

شكل تطور مفهوم التدقيق الداخلي أهمية بالغة، تمثل في القفزة النوعية من وظيفة الرقابة الكلاسيكية إلى وظيفة تعتمد على الجانب التدبيري والوقائي كقيمة مضافة مبحوث عنها داخل المهمات الإدارية، سواء تعلق الأمر بالأداء الإداري أو الأداء المالي.

لذلك تجلت أنواع التدقيق الداخلي في ثلاث أنواع رئيسية دقيقة شكلت لبنة أساسية لاستكمال صورة نهائية للأدائين الإداري والمالي بإدارات الدولة والهيآت التابعة لها.

أولاً: التدقيق الداخلي المالي.

يقصد به الفحص المنتظم للعمليات المالية و مجموع السجلات المحاسبية المرتبطة بها، ومدى مطابقتها للقوانين المتعارف عليها داخل المنظومة، و كذا السياسات الإدارية ذات الصلة بالشق المالي، و يتضمن هذا النوع صنفين من التدقيق، الأول هو تدقيق داخلي مالي قبل الصرف، و الثاني تدقيق مالي بعد الصرف، حيث يشير النوع الأول إلى إحدى مراحل الرقابة الداخلية الذاتية ضمانا لسلامة الإجراءات واكتمال المستندات، لتصل إلى الموافقة النهائية للسلطة المختصة بالتنفيذ، أما النوع الثاني فوظيفته

1 - ادريس خدري، مرجع سابق، ص: 37.

تتجلى في التأكد من سير العمليات المالية وفق القوانين و الأنظمة المعمول بها، و كذا مطابقته للأهداف المتوخاة من هذه العمليات (1).

وإجمالاً، يعتبر التدقيق الداخلي المالي أداة مهمة تمكن الإدارة من دقة البيانات والحفاظ على أصولها وحمايتها من التلاعبات والاختلاسات.

ثانياً: التدقيق الداخلي للموارد البشرية.

من مهام مصلحة التدقيق الداخلي العمل على تدقيق النشاط الاجتماعي للإدارة وفقاً للمسؤوليات التي تتحملها هذه الأخيرة تجاه المجتمع والبيئة المحيطة بها.

وقد اعتبرت الدراسات أن التدقيق الاجتماعي دراسة وفحصاً وتقييماً منظماً للأداء الاجتماعي بالإدارة مهما كانت وظيفتها تحقيقاً للسلامة البيئية والمساهمة في تحقيق الرفاهية العامة للمجتمع.

وعموماً، فإن هذا التنوع الذي يعرفه التدقيق الداخلي لا علاقة له بجوهر عملية التدقيق، أي أن مفهوم التدقيق ومعناه وأصوله لا تتغير بتغيير الزاوية التي ينظر منها إليه (2).

الفقرة الثانية: التدقيق الداخلي العملياتي.

يعد نظاماً حديثاً في هذا المجال، جاء نتيجة للتطورات التي عرفها مجال التدقيق الداخلي بشكل عام، ومن مهامه تقييم جميع العمليات الإدارية والرقابية الداخلية ومطابقتها، إلى جانب النجاعة الاقتصادية والكفاءة والفعالية مع الوظائف الداخلية للإدارة.

فهو يعتبر بمثابة تدقيق شامل وعمام لتقييم جميع هياكل الإدارة أو الوحدة ومستوى أدائها، وربط نتائجها مع الأهداف المسطرة (1).

1 - محمد التهامي طواهر و مسعود صديقي: "المراجعة و تدقيق الحسابات"، ديوان المطبوعات الجامعية 2003، الجزائر، ص: 09.

2 - محمد عبد الله حامد العبدلي، مرجع سابق، ص: 33.

ومن مهام المدقق الداخلي في هذا الإطار تقديم التقارير التي تمكن الإدارة من الوصول إلى المستوى

المطلوب للأداء الجيد، كما يلي الاحتياجات الأخرى للإدارة والتي من ضمنها (2):

- ✓ تقييم أداء كل وحدة وفقاً للأهداف المسطرة.
- ✓ التأكد من تجانس خطط الإدارة ارتباطاً بتنفيذ العمليات.
- ✓ ضمان المعلومات المتعلقة بخطط وسياسة الإدارة في المجال العملي.
- ✓ تحديد مكامن الضعف والقصور في الرقابة الإدارية الذاتية.
- ✓ استخدام الموارد البشرية بالكفاءات المطلوبة.
- ✓ تقديم توصيات واقتراحات.

وعموماً، فإن أهم وظيفة للتدقيق الداخلي العملي، هي إيجاد طرق جديدة ناجعة وفعالة للتواصل بين المستويات المختلفة داخل الإدارة، واستخدام الموارد المتاحة بكفاءة وفعالية، وهذا ما يعرف بمفهوم الشمولية في التدقيق الداخلي الحديث (3)، وبأنه مقرب رقابي يشمل مختلف العمليات التديرية داخل الإدارة العمومية على مستوى التسيير المالي والإداري والبشري.

المبحث الثاني: التدقيق الداخلي ورهان حكامه التدير الترابي.

يعتبر التدقيق وسيلة لا غاية تهدف إلى إرساء نظام تدير يركز على الشفافية والمساءلة (4). وقد شهد النشاط الاقتصادي تطوراً نوعياً، ومهما أُلزم الجماعات أن تواكب هذا النمو الذي انبثقت منه عدة وظائف أخرى يصعب عليها التحكم فيها جميعاً، كما تعددت الأطراف المتعاملة معها في ذلك، مما أدى إلى دفعها إلى البحث عن وسيلة تضبط وتقيم وتحمي ممتلكاتها من الضياع وتضمن لها الاستمرار لتحقيق

¹ محمد التهامي ظواهر و مسعود صديقي، مرجع سابق، 10.

² ادريس خدري: 22.

Donald Taylor and G. William. Glozen. Auditing: An assertion approach. New York, 1997. P.P: 40 – 41. - 3

⁴ عبد الرزاق محمد عثمان: أصول التدقيق والرقابة الداخلية، الدار النموذجية صيدا بيروت الطبعة الثانية سنة 2008 ص 40.

الأهداف المسطرة مسبقا وبالتالى تنظيم شامل لطرق أداء التدبير الترابي والإشراف عليه وتوجيهه ومحاسبة القائمين على الأعمال لضمان صحة التنفيذ والتطبيق.

والجماعات باعتبارها فاعلا أساسيا في للتنمية، تستطيع الاستفادة بشكل كبير من مواردها المتاحة سواء منها المالية أو البشرية والتغلب على المشاكل وتصحيحها، ومن تم فلا بد من التوفر على مقومات الإدارة الناجحة إدارة مبتكرة ومدبرة لمخاطرها وقادرة على القيادة المتأقلمة مع المتغيرات الداخلية والخارجية، إدارة متحررة من القوالب الإدارية الجامدة الكلاسيكية (1).

و أضحى الجماعات بالمغرب إحدى المحددات الرئيسية للتدخلات العمومية في مختلف مظاهر الحياة العامة للمواطنين، و لم تأت هذه الأهمية بمحض الصدفة و لا من فراغ بل كانت نتيجة لتطورات وطنية و دولية أملت ظروف ومعطيات معينة، أفرزت مبادرات و أنشطة فعالة و ناجعة و ساهرة على تدبير الشأن المحلي و المساهمة في القضايا الكبرى للبلاد.

المطلب الأول: مكانة التدقيق الداخلي داخل الهيكل التنظيمية للجماعات

يعتبر التدقيق الداخلي أداة من أدوات الحكامة ومن المرتكزات الأساسية للتدبير العمومي الجديد، وتكمن أهميته في كونه عبارة عن مبادرة وليست تقنية مفروضة من الخارج (2)، حيث إن الجماعات هي صاحبة القرار في إنشائه والاستعانة بخدماته.

1 - نجيب جوي " الرقابة المالية بين الحكامة المالية و متطلبات التنمية"، طبعة 2011، دار النشر للمعرفة، ص: 25.

2 - عبد الحق عقلة، مرجع سابق، ص: 113.

الفقرة الأولى: البنية التنظيمية لمصلحة التدقيق الداخلي،

يعتبر التدقيق الداخلي بنية داخل الهيكل التنظيمية للجماعات،

أولاً: موقع التدقيق الداخلي في الهيكل التنظيمي.

إن موقع مصلحة التدقيق الداخلي في الهيكل التنظيمي يختلف من مؤسسة لأخرى وذلك حسب الحجم وطبيعة النشاط وكذلك وجهة نظر الإدارة العليا إلى أهمية التدقيق الداخلي (1).

وقد تكون مصلحة التدقيق الداخلي تابعة لمسؤول مالي كالمدير العام المكلف بالشؤون المالية أو مسؤول غير مالي كالمدير العام للمؤسسة أو رئيس المؤسسة أو رئيس المجلس الجماعي بالنسبة للجماعات الترابية.

فمن مزايا أن يكون تابعا لمسؤول مالي أن يقدم توجيهاته وإشرافه للقسم وبشكل يؤدي إلى دعمه ويساعد على إنجاز مهمته بشكل مرض (2).

لكن النقد الموجه إلى هذه التبعية تؤثر على درجة استقلال وحياد المدقق باعتبار أن محور عمل المدقق الداخلي بدرجة عالية.

هو النشاط المالي ثم النشاط الإداري وهو يقع تحت نطاق إشراف هذا المسؤول الذي يعد المدقق الداخلي تابعا له.

وفي بعض المؤسسات تشكل لجنة من مجلس الإدارة يتبعها بصورة مباشرة قسم للتدقيق الداخلي وذلك لضمان تحقيق الاستقلالية والتي تعتبر من المبادئ الأساسية للتدقيق الداخلي الناجع والفعال والشفاف.

1- عبد الرزاق محمد عثمان، "أصول التدقيق والرقابة الداخلية"، مرجع سابق، ص: 156.

2- عبد الرزاق محمد عثمان، "أصول التدقيق والرقابة الداخلية"، مرجع سابق، ص: 156.

وفي مؤسسات أخرى يتبع قسم التدقيق الداخلي مجلس الإدارة مباشرة إذ أن هذا المستوى

يضمن للمدقق الداخلي حرية أكبر للتحرك والاقتراب أكثر من الإدارة⁽¹⁾.

ثانيا: علاقة نشاط التدقيق الداخلي بالمصالح الأخرى في المؤسسة.

يمكن توضيح علاقة مصلحة التدقيق الداخلي مع المصالح الأخرى في المنشآت بالآتي:

- ✓ أن نظام الرقابة الداخلية القائم بالمؤسسة يدخل ضمن النشاط الذي يمارسه المدقق الداخلي وذلك من أجل التأكد من قيام نظام الرقابة الداخلية بتحقيق الأهداف التالية:
- ✓ حماية الموجودات.
- ✓ زيادة الثقة بالبيانات المحاسبية.
- ✓ زيادة الكفافية في الأداء.
- ✓ تحفيز الالتزام بالسياسات الإدارية الموضوعة.

إن الضبط الداخلي والإجراءات المالية يعدان من النشاطات التي يتناولها المدقق الداخلي

بالتدقيق والتحليل والتقييم وذلك بهدف اكتشاف نقاط الضعف وعلاجها.

في مجال علاقة مصلحة التدقيق الداخلي مع المصالح الأخرى في المؤسسة يجب على المدقق

الداخلي أن يأخذ بعين الاعتبار مجموعة من الإجراءات وأهمها:

- ✓ عدم التدخل في شؤون الموظفين بطريقة مباشرة، فالعلاقة التي تجمع بين مصلحة التدقيق الداخلي وباقي الموظفين هي علاقة أساسها التعاون من أجل تجويد الأداء بكل أنواعه.
- ✓ يجب أن يتم إقناع الموظفين من قبل المدقق الداخلي على أن مهمته هي التعاون والمساهمة في أداء مهامهم والتعرف على مشاكلهم والصعوبات التي يواجهونها في سبيل المساهمة في حلها،

¹ عبد الرزاق عثمان: مرجع سابق، ص: 156.

حيث يجب ألا يشعر الموظفون أن هدف التدقيق الداخلي البحث وراء المشاكل واكتشاف الأخطاء التي يرتكبها الموظفون بهدف معاقبتهم.

✓ المدقق الداخلي ليس من مهامه أن يراقب المدراء ولا رسم السياسات ولا إصدار أوامر كما أنه ليس من واجبه تحدي السياسة التي تضعها الإدارة بل واجبه تنفيذ السياسة التي تضعها الإدارة نفسها.

✓ المدقق الداخلي يعمل على توصيف وتفسير سياسات وإجراءات الإدارة العليا إلى المستويات الإدارية الدنيا⁽¹⁾.

الفقرة الثانية: مكونات فريق التدقيق الداخلي وإشكالية الاستقلالية.

يرأس مصلحة التدقيق الداخلي من قبل موظف ويشترط توفره على المعايير الأخلاقية والعلمية وفي هذا الإطار يتطلب حصوله على دبلومات عليا بالإضافة إلى الخبرة الكافية ويجب عليه أن تكون له دراية مهمة ومهارات في الجانب الإداري وبعض الصفقات والقدرة على التعامل مع المشرفين على الأعمال الخاضعة لتدقيقه كما يجب أن يتصف بالنزاهة والموضوعية.

ويتبع رئيس مصلحة مجموعة من أعضاء ويطلق عليهم مجموعة من التسميات منها "مدققين" و "معاونين مدققين" ويكون معظم من الحاصلين على شواهد البكالوريا ودبلومات في المحاسبة والتدبير الإداري⁽²⁾.

وهذا ويزاول فريق المدققين أو فريق التدقيق الداخلي بموجب برنامج على مدار السنة بحيث يصمم وبشكل يغطي كل مرافق وأنشطة المؤسسة.

المطلب الثاني: التدقيق الداخلي وتفعيل مبادئ الحكامة الإدارية والمالية.

1- عبد الرزاق محمد عثمان، "أصول التدقيق والرقابة الداخلية"، مرجع سابق، ص: 158.

2- عبد الرزاق محمد عثمان، "أصول التدقيق والرقابة الداخلية"، مرجع سابق، ص: 159.

تتعدد رهانات التدقيق الداخلي وأبعاده الوظيفية داخل الجماعات الترابية، فهو بمثابة صمام الأمان ويعتبر نظاما وقائيا وتقييميا وعلاجيا ضد كل المخاطر والاختلالات التدبيرية على المستوى المالي والإداري والبشري، ويهدف إلى تكريس مبادئ الحكامة الإدارية والمالية على مستوى تدبير الشأن الترابي.

الفقرة الأولى: التدقيق الداخلي وتكريس مبادئ الحكامة الإدارية.

تتجلى المهمة الأساسية للحكامة الإدارية في تقوية وظيفتي ومبادئ الشفافية والمساواة وتبسيط التدبير الإداري والمراقبة من طرف الدولة والمجتمع المدني اتجاه من يتولى تسيير الجماعات، وذلك في إطار قانوني ومؤسساتي⁽¹⁾.

والتدقيق الداخلي يعمل على ضمان سلاسة تدفق المعلومات الدقيقة أمام المسؤولين عن وضعية التسيير بالجماعات، وتوفيرها بشكل جيد ومرن للفاعلين والمتدخلين في التدبير الشأن الترابي، كما يقدم اقتراحات قصد الزيادة من فعالية النظم⁽²⁾.

ويأتي التدقيق الداخلي على المستوى المحلي لإرساء المزيد من الوضوح في المساطر المتبعة كمرحلة اللانحة بعد إقرار الإصلاح في سبيل تقييمه.

فكلما اتسمت الإجراءات الإدارية بالشفافية والوضوح كلما حدت من استغلال السلطات، وقدمت مساعدتها للمواطنين في مجال التعامل مع الأجهزة الحكومية، وكذا مجال التواصل وحل المشاكل والحصول على الخدمات في الوقت المناسب و بالجودة المطلوبة، فتعقيد القوانين و التشريعات يعمل على بطء الإجراءات في تنفيذ النشاطات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية و الخدماتية⁽³⁾.

¹ - حيمود محمد، " إشكالية تقييم التدبير المحلي، مقارنة نقدية على ضوء التوجهات الرقابية الحديثة"، أطروحة لنيل الدكتوراه، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، عين الشق، البيضاء، السنة الجامعية: 2001 – 2002 ، الصفحة : 101.

² - للمزيد انظر التوجه الثاني في البرنامج الحكومي لسنة 2012.

³ - زهير الكايد، " الحكمانية، قضايا و تطبيقات"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003، الصفحة 239 – 240.

وتعتبر آلية التدقيق الداخلي تقنية تساعد على توفير المعلومات الكاملة والشاملة للأداء الإداري من خلال تقييم الأهداف المسطرة وتقديم الاقتراحات لتحسينها ورفع من كفاءتها وفعاليتها مما يترك هامشا واسعا للمسؤولين باتخاذ القرارات والإجراءات وفق مناهج علمية وواضحة تجنبهم من الوقوع في الأخطاء والأخطار وسوء التقدير للأمر، وبالتالي ضياع فرص تحسين الأداء في المؤسسة.

فالعلاقة المنسجمة بين تجويد الأداء الإداري وخدمات التدقيق الداخلي تجعل من الحكامة الإدارية ضرورة ذاتية وموضوعية⁽¹⁾، بحيث أن الجماعات هي في الحقيقة عنصر من عناصر استمرارية وامتداد السلطة الإدارية والسياسية، والبعد الخدماتي.

وقد أقر الملك محمد السادس بأن الإدارة قد عرفت نقلة نوعية من خلال مسلسل من الإجراءات تنادي بالتحديث والعصرنة، حيث استمرت المناظرات الوطنية حول الإصلاح الإداري وعدم اللاتمركز، وركزت على أولويات الإصلاح الإداري، بحيث يشكل مشروع تحسين الأداء بالقطاع العام محورا استراتيجيا ورهانا مهما وأساسيا بالنسبة لدولة المغرب بغية التوفر على إدارة عصرية مواطنة تتسم بالفعالية والشفافية ومؤهلة لمواكبة ومسيرة التغيير والتحويل لتحقيق الأهداف الكبرى التالية:

- ✓ إدارة قريبة من المواطن.
- ✓ إدارة شفافة ونزيهة.
- ✓ إدارة رشيدة و معقلنة.
- ✓ إدارة تعتمد على التبسيط ووضع الخدمات على الخط.
- ✓ إدارة مرتقبة بجودة الخدمات⁽²⁾.

¹ - سعيد جفري، "الحكامة و أخواتها مقارنة في المفهوم و رهان الطموح المغربي"، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب الطبعة الأولى 2010، الصفحة 160.

² - التوجيهات والأساليب لتحسين أداء القطاع العام - المملكة المغربية - أوراق عمل أشغال المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية نحو أداء... في القطاع الحكومي، الرياض المملكة العربية السعودية، 1-4-2009، الصفحة 13.

فتحقيق مستوى الأداء بكفاءة وفعالية، يبقى المهمة الرئيسية التي تأسست من أجلها المؤسسة

(1) هو ما نجده في الحكامة الإدارية والتي بدورها تعمل على التوظيف العقلاني والقانوني لقواعد المرفق

العام ولوظائف الدولة، فأسس الحكامة يمكن الحديث عنهم في مرتكزات أساسية:

✓ التوظيف العقلاني والقانوني لقواعد المرفق العام ووظائف الدولة.

✓ مأسسة وتدعيم أسلوب اللامركزية وعدم التركيز الإداري.

✓ التجديد الدائم والمستمر للنخب الإدارية بناء معايير محددة (2).

والتدقيق الداخلي بالنسبة للجماعات يعد أحد المؤشرات الهامة من أجل قياس وتقييم الفعالية

وتنميتها الاقتصادية والاجتماعية بما أن من بين أهدافه إظهار وكشف العيوب ووقف الأخطاء وتدبير

المخاطر (3).

كما يعد التدقيق الداخلي أداة من أدوات الحكامة حيث يعنى بالجانب المالي والمحاسبي في بدايته

كما سبق، و أشرنا إلى ذلك قبل أن ينتقل إلى مجال المفاولة والإدارة حيث أصبح من الركائز الرئيسية

للتدبير العمومي المحلي فهو تقنية حديثة تقدم الكثير من المزايا والإيجابيات في كل الجوانب سواء المالية

أو الإدارية، و يختلف التدقيق الداخلي عن مراقبة التسيير في كونه لا يكتفي بنقل المعلومات إلى المقررين

بل يتفحص أيضا مدى صحتها و يدقق في نتائج الرقابة ذاتها كما يعمل على تقييم الأداء العام بها و مدى

نجاحة نظامها التدييري و التنظيبي (4).

¹ - The essential handboot of internal auditing 5 H spener Pichet BIP , page: 26.

² - للمزيد حول أسس الحكامة الإدارية، انظر حيمود المختار " الحكامة الإدارية أسسها و عوائقه"، المجلة المغربية للإدارة المحلية و

التنمية"، العدد 92، ماي - يونيو 2010، الصفحة 87 - 88 - 89.

³ - ويسبي الخرشبي، مرجع سابق، الصفحة: 62.

⁴ - إدريس خذري، مرجع سابق، ص: 92.

فالموارد الجبائية المتاحة والمحدودة بطبيعتها بالنسبة للجماعات الترابية جعلها تفكر في عقلنة و ترشيد استعمالها لهذه الموارد عبر إدماج مجموعة من التقنيات و الوسائل الحديثة في التدبير محليا من قبيل مراقبة التسيير التي لها مزايا لا تقل أهمية عن تقنية التدقيق الداخلي.

فأهميتها تتجلى في قدرتها على تقييم المشاريع ومراقبة استخدام الأموال العمومية، والمساعدة على التقييم النوعي والتقييم الكيفي فضلا عن أنها مراقبة قائمة على مفاهيم من قبيل الكفاءة والاقتصاد والنجاعة ومدى تحقيق الأهداف المرجوة من التسيير أو من المشاريع، وتسمح مراقبة التسيير بتنظيم وتعظيم الأثر الرجعي للمعلومات أو حلقات التغذية العكسية التي تزود إدارة الجماعة بالمعلومات الضرورية حول تطور وظائفها.

الفقرة الثانية: التدقيق الداخلي وتجويد الأداء المالي المحلي.

الاستناد على آلية التدقيق الداخلي كأسلوب رقابي حديث، مع اعتماد فروعه التي تهتم كل مستويات العملية الإدارية في جوانبها العملية والمالية، تعتبر الوسيلة الأكثر نجاعة لضمان الرقابة الفعالة لأنشطة الإدارة سواء على المستوى المركزي والمحلي.

إن الحاجة لترشيد استعمال المال العام في الجماعات الترابية جعل المغرب في حاجة إلى إصلاحات هيكلية مست تدير المالية العمومية، حيث شرعت وزارة المالية في اعتماد مقاربة جديدة في تدير الميزانية منذ إعداد مشروع قانون المالية 2002 والذي تلتته بعد ذلك مجموعة من النصوص تضمنت مقتضيات مهمة خصصت لترشيد سبل تحضير وتنفيذ الميزانية العامة للدولة وفق المقاربة الجديدة⁽¹⁾.

وهو هدف استراتيجي ولتحقيقه يجب تبني مقرب الحكامة المالية والتي تعسى الى تحقيق الشفافية والعدالة، تم منح حق مساءلة الجماعات الترابية خصوصا في مجال الصفقات العمومية، وتدبير عقود الشراكة عام/خاص.

1 - محمد حنين، " المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية"، الطبعة الأولى، مطبعة دار القلم، الرباط 2007، ص: 2.

وظهرت الحاجة إلى استخدام تقنية التدقيق الداخلي بالمؤسسة باعتبارها آلية لاحقة ومكملة لتنظيم المراقبة الداخلية وإدارة المخاطر والحكامة، حيث تعمل على إضفاء الشفافية المؤتثة لمساءلة حقيقية في كل ما يتعلق بالمال العام⁽¹⁾.

ومن أبرز تجليات ومبادئ الحكامة المالية على المستوى الترابي يمكن رصدتها في العناصر التالية:

التدبير الاستراتيجي، التدبير التشاركي والشفافية والمحاسبة والمساءلة، وفي إطار التحولات التي يشهدها العالم بأكمله أضحت ثقافة المحاسبة والمساءلة ضرورة ملحة في التدبير المحلي لكون الأدوار المنوطة بهذه البنيات تغيرت بتغيير مجالات التدخل، وعليه فقد ارتبطت مفاهيم الشفافية والمحاسبة والمساءلة بالحكامة المالية، فما المقصود بهذه المفاهيم؟ وما علاقتها بوظيفة التدقيق الداخلي؟

✓ الشفافية:

تعرف الشفافية المالية على أنها انفتاح الإدارة على المرتفقين من حيث هيكلها ووظائفها، ونوايا السياسة المالية وحسابات القطاع العام والتوقعات المالية⁽²⁾.

وفي تعريف للأمم المتحدة، فالشفافية هي حرية تدفق المعلومات أي توفير المعلومات والعمل بطريقة منفتحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم واتخاذ القرارات المناسبة⁽³⁾.

ولا تستقر فعالية الرقابة المالية إلا بإقرار الشفافية في تدبير المالية المحلية فهي سياسة تسمح للعموم بالاطلاع على المعلومات المتعلقة بالحسابات العمومية⁽¹⁾.

¹ - ويسى الخرشبي، مرجع سابق، ص: 70.

² - محمد حركات، "الاقتصاد السياسي والحكامة الشاملة"، ص: 288.

³ - زينب العدوي، "مراقبة المال العام من طرف المحاكم المالية و دورها في الفساد الإداري"، سلسلة ندوات محكمة الاستئناف بالرباط، العدد الرابع 2012، ص: 59.

ويرى الفقه أن الإدارة المالية الجيدة تعتمد على أربعة عناصر أساسية هي:

- ✓ التخطيط الاستراتيجي.
- ✓ منظومة التنظيم والهيكل الإعلام
- ✓ منظومة الانتقال الفعلي للمنظمة.
- ✓ منظومة المراقبة والتقييم⁽²⁾.

وقد عمد صندوق النقد الدولي سنة 1988 إلى إصدار " ميثاق الممارسات الجيدة حول

الشفافية المالية " ينبي في مجمله على أربع عناصر أساسية تقدم الضمانات الكافية حول نزاهة

وشفافية استخدام المال العام وهذه المبادئ هي:

1: وضوح الأدوار والمسؤوليات.

2: توفير المعلومات للعموم.

3: ضمان علنية التقارير حول إعداد وتنفيذ ورقابة الميزانية.

4: ضمان قيام أجهزة مستقلة من أجل مراقبة صدق المعلومات المالية.

لتقوية وتحسين رهان الحكامة المالية لابد من تعزيز شفافية الإدارة المالية خاصة من خلال

تطوير جودة وفعالية الميزانية المحلية والارتقاء بآليات تتبعها وتقييمها، وبالرغم من فعالية تقييم وتتبع

تنفيذ الميزانية وترسيخ قواعد الشفافية والمساءلة والمنافسة في تدبير الصفقات العمومية وتدعيم آليات

التدبير المفوض وهذا ما استقر عليه رأي الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة⁽³⁾.

✓ **المساءلة والمحاسبة:**

¹ - محمد المصطفى، "دراسة في مدونة المحاكم المالية"، المجلة المغربية للإدارة و التنمية، عدد مزدوج 51 - 52 يوليو- أكتوبر 2003، الصفحة 145.

² - محمد حركات، "الاقتصاد السياسي والحكامة الشاملة"، ص: 293.

³ - للمزيد انظر الملخص التنفيذي لتقرير الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة 2010 - 2011.

المساءلة حسب إعلان طوكيو لسنة 1985 هي إلزام الأشخاص والسلطات المخولة بإدارة الأموال والموارد بالإدلاء بالمعلومات المتعلقة بإدارة تلك الموارد بحيث يكون عرضة للاستجواب بخصوص قيامهم بالمسؤوليات التي يديرونها والمخولة لهم في الجوانب المالية⁽¹⁾.

و يتضح من خلال هذا التعريف أن المساءلة تساهم في تدعيم الشفافية عبر استجواب المسؤولين عن إدارة المال العام حيث يتضح باللموس العلاقة الطردية التي تجمع بين المفهومين كلما زاد معدل المساءلة زاد مستوى الشفافية و انخفضت المخاطر المرتبطة بالفساد...⁽²⁾.

في السياق ذاته فإن اتساع نطاق السلطات المخولة للجماعات الترابية استوجب تكريس مراقبة متقدمة عن ما هو كلاسيكي للوصول إلى الأهداف التي وجدت من أجلها الجماعة بشكل متطور بالموازاة مع ربط المسؤولية بالمحاسبة مما يسمح بالتقليل من مخاطر الفساد بكل أنواعه سواء الإداري أو المالي.

و يعكس القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات الترابية حيث تشير المادة 16 إلى أن الميزانية تعرض مرفقة بالوثائق الضرورية لدراستها على اللجنة المختصة في أجل 10 أيام على الأقل قبل تاريخ افتتاح الدورة المعقدة بالمصادقة على الميزانية من طرف المجلس⁽³⁾.

ومن نفس القانون 45.08 أشارت المادة 55 إلى وجود التقييد بالمنافسة الحرة كما نصت المادة 56 إلى التوجه العام نحو إرساء الشفافية في التدبير المالي للجماعات الترابية...

¹ - عبد الرزاق جابر، " دور رقابة ديوان المحاسبة، دراسة قانونية مقارنة"، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان الأردن، الطبعة الأولى، ص: 192.

² - زينب العدوي، "مراقبة المال العام من طرف المحاكم المالية و دورها في محاربة الفساد المالي"، م. س، 2012 ص: 61.

³ - محمد حيمود، " الحكامة المالية المحلية بالمغرب على ضوء الإصلاحات القانونية والمالية" مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 57 سنة 2007، الصفحة: 11.

وبناء على ما جاء في الفقرة الأخيرة من نفس المادة ومن منطلق تداول المعلومات، فقد نصت على وجود قيام الأمر بالصرف بعرض تقارير التدقيق على المجلس التداولي خلال انعقاد الدورة العادية الموالية وتوجيه نسخة منه إلى وزير الداخلية⁽¹⁾.

الخاتمة.

أضحى التدقيق في وقتنا الراهن آلية ووسيلة تديرية لا غنى عنها لتجاوز قصور الأنظمة الرقابية الكلاسيكية التي أبانت عن محدوديتها، ومن أجل تطوير وتحسين الأداء الإداري بالجماعات الترابية، فالتدقيق ذو طابع تقيمي وعلاجي وتصحيحي يتجاوز المنطق التسييري أي المطابقة بين النص القانوني والتسيير الفعلي و مراقبة المشروعية إلى اعتماد الأليات التديرية الحديثة المستمدة من القطاع الخاص لضمان حماية المال العام وتطوير الكفاءة التديرية للمصالح الأمرة بالصرف، وقد استجابة التطورات التي عرفتها وظيفة التدقيق الداخلي لتوسع عمل الإدارة وتطوير الأداء العمومي، و يعتبر التدقيق الداخلي حلقة رقابية مهمة داخل الجماعات الترابية يساعدها على بلوغ أهدافها المسطرة من خلال ما تتوفر عليه هذه العملية من إمكانيات مهمة.

وتتسم أهداف التدقيق الداخلي بالمرونة والتجديد، ولا يقتصر نطاق نشاطه على نشاط معين من وظائف الجماعات واختصاصاتها المتعددة، بل يمتد ليشمل كل العمليات التي تقوم بها الجماعات من إبرام وتنفيذ البرامج التنموية وإبرام وتنفيذ الصفقات العمومية وعقود الشراكة، وإعداد الميزانية وتنفيذها، وتديبر الموارد البشرية، سواء أكانت عمليات إدارية أم عمليات مالية، كما يعكس التدقيق الداخلي ضمانة لنجاح عمل المدقق الخارجي.

¹ - للمزيد انظر الظهير الشريف رقم 1.09.02 الصادر في 22 صفر 1430 بتنفيذ القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها بتاريخ 23 فبراير 2009.

ومما لا شك فيه، أن تعدد مدلول ومجال التدقيق، ورهان حماية المال العام دليل واضح على أهميتهما داخل النسق الإداري والمالي للدولة، ثم وجود علاقة اتصال بينهما في التطوير الإداري وحماية المال العام وخاصة إذا كان التدقيق الداخلي يُمارس بموضوعية وحياد واستقلالية وفق معايير وإجراءات التدقيق الدولية.

الإقليم ورهان التنمية الترابية بالمغرب: الأدوات والمعوقات¹

د. أحمد حاسون

أستاذ باحث بالكلية متعددة التخصصات بالرشيدية

جامعة مولاي إسماعيل- مكناس

تعتبر التنمية نشاطا إنسانيا يشمل سيرورات تحويلية متعددة الأبعاد يندغم فيها السياسي والثقافي والاجتماعي والاقتصادي، وهي تسعى، بذلك، إلى تطوير الإنسان ماديا وثقافيا وروحيا من خلال إعادة الاعتبار لدوره ومكانته في توجيه تلك السيرورات، وذلك بما يمكنه من استغلال الموارد والإمكانات المتاحة له ماديا وبشريًا بشكل فعال وعادل وراشد.² وعلى هذا، تشمل التنمية، كعملية مركبة، كل القطاعات، وتسعى إلى تغيير كل البنيات والمؤسسات وأنساق القيم. كما تتداخل في بلورتها عوامل مختلفة منها البشرية والفكرية والمالية والتقنية... وتحتاج التنمية على المستوى المحلي إلى مساهمة العديد من الفاعلين: الدولة والجماعات الترابية والمجتمع المدني والخواص...

¹ هذه المساهمة هي في الأصل مداخلة قدمت ضمن أشغال اليومين الدراسيين المنظمين من طرف مركز الدراسات في الحكامة والتنمية الترابية، والمنعقدين بمدينة ميدلت يومي 27-28 يونيو 2018 في موضوع "الجماعات الترابية والتنمية القروية: جهة درعة تافيلالت نموذجاً".

² Voir à ce propos: Norbert Elias, Qu'est-ce que la sociologie?, Pocket- Editions de l'Aube, 1993, p.178.

وإذا كانت التنمية تعرف بوصفها مختلف السيرورات التي تشمل مستويات وعوالم كثيرة، وترتبط بفواعل ومداخل متعددة، فإننا سنقتصر في هذه المساهمة على المدخل المؤسسي من خلال الاشتغال على دور الإقليم كجماعة ترابية في التنمية. ويرتبط هذا الاختيار، في أحد جوانبه، بأهمية المجال الترابي الذي يعد فضاء لتنفيذ السياسات العمومية، وكذا مجالاً لابتكار حلول وسياسات، ووضع برامج ومشاريع تنموية، من شأنها تحقيق العدالة المجالية. كما يتأسس، في جانب آخر منه، على محاولة مساءلة إمكانات وحدود مساهمة الإقليم في التنمية الترابية في ظل التحولات التي يعرفها المغرب.

وعلى هذا المستوى، يشكل الإقليم أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة،¹ إذ يعد تنظيمياً ترابياً وسيطاً بين كل من الجهة والجماعة. ويعتبر بذلك جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي.² وعلى الرغم من ذلك، تتجلى الخاصية الأساسية المميزة للإقليم في كونه ظل حاضنة لازدواجية بعدي اللاتمرکز الإداري واللامركزية الإدارية، بل ظل قريباً لمدة طويلة من بعد اللاتمرکز منه من منطلق اللامركزية.³

وبصفة عامة، يندرج الاهتمام بالإقليم ودوره في التنمية في ارتباط بالتحول النوعي الذي يعرفه التنظيم اللامركزي بالمغرب، إذ تم تدعيم وظائف الجماعات الترابية في دستور 2011، وتقوية مكانتها داخل الدولة، وتحديد المبادئ الناظمة لها. كما ساهم إصدار القوانين التنظيمية للجماعات الترابية في تعميق الممارسة اللامركزية من خلال تطوير الأدوار التنموية للجماعات الترابية، وتوضيح شروط وإجراءات ممارستها للفعل الترابي، وكذا تنويع أدوات تدخلها التنموي.

¹ يتشكل التنظيم اللامركزي ببلادنا، حسب الفصل 135 من الدستور المغربي، من الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات.

² تعود أصول التنظيم الإقليمي إلى السنوات الأولى لحصول المغرب على الاستقلال؛ إذ تم التنصيب عليه في أول دستور مغربي سنة 1962، ليحافظ على حضوره، كجماعة ترابية، في كل الصيغ الدستورية المعدلة إلى حدود دستور 2011.

³ سعيد جفري، قانون الجماعات الترابية، مطبعة الأمنية، الرباط، 2017، صص. 75-76.

وإذا كان الإقليم قد عرف تطوراً بطيئاً، وذلك منذ ظهور 13 أكتوبر 1956 المتعلق بالتقسيم الإداري للمملكة،¹ فإن المقتضيات الجديدة للقانون التنظيمي للجماعات والأقاليم² ستدشن لتحويل ملحوظ في المرتكزات العامة للتنظيم الإقليمي من خلال تعزيز وتحسين شروط ممارسته لاختصاصاته، وتطوير أدوات اشتغاله. من هنا، فعلى الرغم من موقع الصدارة الذي منح للجهة في ارتباط بدورها الجوهري في مجال التنمية المندمجة والمستدامة، وبالرغم من إسناد مهمة تقديم خدمات القرب للجماعات، فإن المشرع لم يستبعد الإقليم، بل قام بتدعيم بعده اللامركزي، ووضوح بعض أدواره التنموية، وحدد طرائق تديره وتسييره.

وتتحدد الفكرة الرئيسية التي ينبني عليها موضوع هذه المساهمة في دراسة مدى إمكانية مساهمة الإقليم في تحقيق التنمية الترابية في ظل المستجدات القانونية من جهة، وفي ارتباط بمشكلات واختلالات التدبير الترابي على المستوى الإقليمي من جهة ثانية. وارتباطاً بذلك، سنتناول في هذه المساهمة الأدوار التنموية للإقليم، كجماعة ترابية، وذلك من خلال التوقف بداية عند الأدوات القانونية للتنمية الإقليمية، ثم في مستوى ثان تناول المعوقات التي تحد من الوظائف التنموية للإقليم.

المطلب الأول: الأدوات القانونية للتنمية الإقليمية

يرتكز تدبير الإقليم لشؤونه على مبدأ التدبير الحر الذي يخول له، في حدود اختصاصاته وصلاحياته، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولته ومقرراته. ولهذه الغاية، ينتخب الإقليم مجلساً يتكلف بتدبير شؤونه تدبيراً ديمقراطياً.³ واستناداً لذلك، سنحاول، في هذا المستوى،

¹ ظهور شريف رقم 1.56.133 بشأن التنظيم الإقليمي، ج.ر عدد 2296 بتاريخ 26 أكتوبر 1956، ص.1916. وقد نظم الإقليم بعد ذلك بالظهير الشريف لـ 12 شتنبر 1963 بشأن تنظيم الجماعات والأقاليم، ثم القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم الجماعات والأقاليم كما تم تعديله.

² ظهور شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالجماعات والأقاليم، ج.ر عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015)، ص. 6585.

³ تتكون أجهزة المجلس من مكتب ولجان دائمة وكاتب للمجلس ونائبه. ويتألف مكتب المجلس من رئيس ونواب للرئيس.

التوقف عند الأدوات القانونية للتنمية الإقليمية من خلال محاولة توصيف اختصاصات الإقليم، وصلاحيات المجلس الإقليمي ورئيسه من جهة، وكذا تحليل آليات التعاضد والتعاون والشراكة على المستوى الإقليمي من جهة ثانية.

الفقرة الأولى: الوظائف التنموية للإقليم

أسند المشرع التنظيمي للإقليم جملة من الاختصاصات التي من شأن ممارستها، داخل دائرته الترابية، أن تمكنه مبدئياً من القيام بمهام النهوض بالتنمية الاجتماعية خاصة بالعالم القروي. كما أنيطت به مهام تعزيز النجاعة والتعاضد والتعاون بين الجماعات المتواجدة بترابه. وفي هذا المضمار، يعمل الإقليم على:

- توفير التجهيزات والخدمات الأساسية خاصة في الوسط القروي؛
 - تفعيل مبدأ التعاضد بين الجماعات، وذلك بالقيام بالأعمال، وتوفير الخدمات، وإنجاز المشاريع أو الأنشطة التي تتعلق أساساً بالتنمية الاجتماعية بالوسط القروي؛
 - محاربة الإقصاء والهشاشة في مختلف القطاعات الاجتماعية.¹
- وفي هذا المستوى، سنتوقف عند اختصاصات الإقليم، كما سنتناول صلاحيات المجلس الإقليمي ورئيسه.

أولاً: اختصاصات الإقليم

¹ يقوم الإقليم، طبقاً للمادة 78 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم، بمهامه مع مراعاة سياسات واستراتيجيات الدولة.

يمارس الإقليم، بناء على مبدأ التفرع، اختصاصات ذاتية، واختصاصات مشتركة بينه وبين الدولة، واختصاصات منقولة إليه من هذه الأخيرة. وفي هذا السياق، فقد وضع المشرع التنظيمي حقل اختصاصات الإقليم، وحدد بعض الآليات الجديدة لممارستها.

1- الاختصاصات الذاتية

تشتمل الاختصاصات الذاتية على الاختصاصات الموكولة للإقليم في مجال معين بما يمكنه من القيام، في حدود موارده، بالأعمال الخاصة بهذا المجال، ولاسيما التخطيط والبرمجة والإنجاز والتدبير والصيانة داخل دائرته الترابية. ومن هذا المنطلق، يمارس الإقليم اختصاصات ذاتية داخل نفوذه الترابي في الميادين التالية:

- النقل المدرسي في المجال القروي؛
 - إنجاز وصيانة المسالك القروية؛
 - وضع وتنفيذ برامج للحد من الفقر والهشاشة؛
 - تشخيص الحاجيات في مجالات الصحة والسكن والتعليم والوقاية وحفظ الصحة؛
 - تشخيص الحاجيات في مجال الثقافة والرياضة.¹
- واستنادا لذلك، يمكن تصنيف الاختصاصات الذاتية للإقليم إلى ثلاثة ميادين؛ يتعلق الأول بالبنيات التحتية بالعالم القروي في مجالي التعليم والطرق، ويخص الثاني مجال التنمية البشرية من

¹ المادة 79 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

خلال إعداد برامج تساعد على الحد من الفقر والهشاشة في المجال الحضري والقروي. أما الثالث،

فيرتبط بالوظيفة التشخيصية في المجالات الثقافية والتعليمية والصحية والسكنية...¹

ويتضح من خلال استعراض الاختصاصات الذاتية للإقليم اهتمام المشرع، على الخصوص،

بالعالم القروي² من خلال إفراده بمجالات حضرية، وهي النقل المدرسي وإنجاز وصيانة المسالك القروية

به، فضلا عن مجال مشترك مع الوسط الحضري يتمثل في إعداد برامج للحد من الفقر والهشاشة،

وعمليات تشخيص الحاجيات في المجالات الثقافية والتعليمية والصحية والسكنية. وعلى هذا، يتضح أن

موضوع التنمية الاجتماعية يشكل المجال الرئيسي للاختصاصات الذاتية للإقليم، وهي اختصاصات تروم

أساسا العمل على تحقيق شروط التنمية الاجتماعية، خاصة بالعالم القروي.

وعلى غرار باقي الجماعات الترابية، مكن المشرع التنظيمي الإقليمي من أداة إجرائية لممارسة

اختصاصاته الذاتية؛ ونقصد بذلك برنامج تنمية الإقليم. ويعتبر هذا الأخير الوثيقة المرجعية لبرمجة

المشاريع والأنشطة ذات الأولوية المقرر أو المزمع إنجازها بتراب الإقليم بهدف النهوض بالتنمية الاجتماعية

خاصة في الوسط القروي، وكذا في المجالات الحضرية.³

¹ ثلاث ملاحظات يمكن إثارتها انطلاقا من القراءة الفاحصة للاختصاصات الذاتية للإقليم: الأولى تتحدد في عدم توفيق المشرع في ترتيب الاختصاصات الذاتية ترتيبا منطقيا، والثانية ترتبط بغموض إدراج وظيفة تشخيص الحاجيات في الاختصاص الذاتي للإقليم لأنه إجراء ضروري وعادي لإعداد برنامج التنمية الإقليمية، والثالثة تتجلى في استمرار تداخل اختصاصات الإقليم مع الاختصاصات المسندة لباقي الوحدات الترابية.

² يبدو أن إعطاء المشرع الأولوية لمهام النهوض بالتنمية الاجتماعية بالعالم القروي، على الخصوص، يرتبط بالسعي لتجاوز اختلالات الممارسة الإقليمية أساسا التي أدت إلى تعميق الهوة وازدياد التباين بين المجال الحضري والعالم القروي حيث بات هذا الأخير مهماشا يفتقد لأدنى شروط التنمية. فحسب تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، أضحت وضعية العالم القروي جد مقلقة، بل تثير الكثير من المخاوف، ولاسيما في مجال الولوج إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية والهجرة القروية والانتقال الديمغرافي... للمزيد من التفاصيل، يراجع: تقرير تنمية العالم القروي: التحديات والآفاق، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المملكة المغربية، 2017.

³ المادة 2 من المرسوم رقم 2.16.300 الصادر في 23 رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة إعداد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم وتبعه وتعيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده، ج.ر عدد 6482 بتاريخ 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016)، ص.5344.

وهذا الصدد، فقد أنيطت بالمجلس الإقليمي، تحت إشراف رئيسه¹، مهمة إعداد برنامج التنمية الإقليمية خلال السنة الأولى من الانتداب، والسهر على تتبعه وتحيينه وتقييمه. ويحدد برنامج تنمية الإقليم لمدة ست سنوات الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الإقليم، اعتبارا لنوعيتها وتوطيئها وكلفتها، لتحقيق تنمية مستدامة، ووفق منهج تشاركي، وبتنسيق مع عامل العمالة أو الإقليم بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للإدارة المركزية.

ولهذه الغاية، وضحت المادة 3 من المرسوم المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم محتوى هذا البرنامج الذي يحدد البرامج والمشاريع التنموية المقرر برمجتها، أو إنجازها، أو المساهمة فيها، بتراب الإقليم، مع مراعاة ما يلي:

- تحديد برنامج التنمية للأولويات التنموية للإقليم²;
- مواكبة برنامج تنمية الإقليم لسياسات واستراتيجيات الدولة فيما يخص توفير التجهيزات والخدمات الأساسية، والتنمية الاجتماعية في الوسط القروي، ومحاربة الإقصاء والهشاشة في مختلف القطاعات الاجتماعية;
- السعي إلى تحقيق الانسجام والالتقائية مع توجهات برنامج التنمية الجهوية عند وجوده¹;

¹ يتخذ رئيس المجلس الإقليمي، خلال السنة الأولى من مدة انتداب المجلس، قرار إعداد مشروع برنامج تنمية الإقليم بعد اجتماع إخباري وتساوري يدعو له أعضاء المكتب، ورؤساء اللجان الدائمة ونوابهم، وكاتب المجلس. كما يحضر عامل العمالة أو الإقليم، أو من يمثله، هذا الاجتماع.

² لإبراز أولويات ومضامين بعض برامج التنمية الإقليمية، نقدم مثالين: الأول يخص إقليم سطات، والثاني يتعلق بإقليم تنزيت. وفي هذا الإطار، تضمن برنامج تنمية إقليم سطات 5 مشاريع وهي: مشاريع النقل المدرسي؛ ومشاريع تأهيل وإعادة تأهيل المراكز؛ ومشاريع تزويد الساكنة بالماء الصالح للشرب؛ ومشاريع تأهيل وصيانة الطرق والمسالك والمعابر؛ ومشاريع التزامات المجلس الإقليمي. ينظر: برنامج تنمية إقليم سطات 2016-2021، المجلس الإقليمي سطات، ص.212.

<http://conseilprovincialsettat.com/uploads/files/2016-2021.doc>

كما تضمن برنامج تنمية إقليم تنزيت 4 محاور وهي: توسيع دائرة التمكين والولوج العادل للخدمات الاجتماعية (60%); تقوية البنيات التحتية وتعزيز جاذبية المجال (23%); إنعاش الاقتصاد وتنمية الموارد (8%); تعزيز الحكامة وتقوية القدرات التدييرية للمجلس الإقليمي (9%). ملخص تقرير تقييم السنة الأولى من تنفيذ برنامج تنمية إقليم تنزيت - سنة 2017 -، مجلس إقليم تنزيت، يونيو 2018، ص.3.

www.cp-tiznit.ma/wp-content/uploads/2018/06.pdf

- اعتماد البعد البيئي لتحقيق التنمية المستدامة؛
- الأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المادية المتوفرة للإقليم أو التي يمكن تعبئتها²، وكذا الالتزامات المتفق عليها بين الإقليم والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها والمقاولات العمومية والقطاعات الاقتصادية بالإقليم.

وبغية إعداد برنامج تنمية الإقليم، تمت الإدارة، والجماعات الترابية الأخرى، والمؤسسات والمقاولات العمومية، مجلس الإقليم بالوثائق المتوفرة المتعلقة بالمشاريع المراد إنجازها بتراب الإقليم داخل أجل شهرين من تاريخ تقديم الطلب. كما يعمل الإقليم على بلورة برنامج التنمية وفقاً للبرمجة متعددة السنوات، وذلك بإعداد الميزانية على أساس برمجة تمتد على ثلاث سنوات لمجموع موارد وتكاليف الإقليم طبقاً لهذا البرنامج، وتحيين هذه البرمجة كل سنة لملاءمتها مع تطور الموارد والتكاليف.

2- الاختصاصات المشتركة والمنقولة

تعد الاختصاصات المشتركة مجالاً مشتركاً بين الدولة والإقليم. وفي هذا الإطار، فقد حدد المشرع ستة مجالات أساسية للاختصاصات المشتركة، وتهم ميادين التأهيل والتنمية الاجتماعية على المستوى الإقليمي، ويمكن تقديمها على النحو التالي:³

- تأهيل العالم القروي في ميادين الصحة والتكوين والبنيات التحتية والتجهيزات؛

- تنمية المناطق الجبلية والواحات؛

¹ في ظل هذا المقتضى الذي يكشف بشكل ضمني عن تعثر المجالس الجهوية في إعداد برامجها التنموية في الأجل المحددة، يطرح سؤال كبير عن حقيقة انسجام والتقانية البرامج والسياسات التي تنفذ في المجال الترابي ذاته. وفي نفس الإطار، نسجل كذلك عدم قيام العديد من المجالس الإقليمية بإعداد برامج التنمية في الأجل القانونية.

² ولهذا الغرض يجب أن يتضمن برنامج تنمية الإقليم تشخيصاً لحاجيات وإمكانيات الإقليم، وتحديداً لأولوياته، وتقييماً لموارده ونفقته التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى، وأن يأخذ بعين الاعتبار مقاربة النوع. ويمكن تحيينه ابتداءً من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ.

³ المادة 86 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمال والأقاليم.

- الإسهام في تزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب والكهرباء؛

- برامج فك العزلة عن الوسط القروي؛

- المساهمة في إنجاز وصيانة الطرق الإقليمية؛

- التأهيل الاجتماعي في الميادين التربوية والصحية والاجتماعية والرياضية.

وقد أحال القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم على آلية التعاقد كأداة لممارسة الاختصاصات المشتركة بين الإقليم والدولة. وتحدد هذه الآلية حقوق وواجبات كل طرف، مما قد يسهم في الدفع بطابع النجاعة في التدبير، وتحقيق الأهداف المرسومة، وذلك إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الإقليم.

وفي هذا الإطار، تنص المادة 87 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم على أن الاختصاصات المشتركة بين الإقليم والدولة تمارس بشكل تعاقدى إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الإقليم. وتجدر الإشارة إلى أنه يمكن للإقليم بمبادرة منه، واعتمادا على موارده الذاتية، أن يتولى تمويل إنجاز مرفق أو تجهيز أو تقديم خدمة عمومية لا تدخل ضمن اختصاصاته الذاتية بشكل تعاقدى مع الدولة، إذا تبين أن هذا التمويل يساهم في بلوغ أهدافه.

أما بالنسبة للاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الإقليم، فتهتم كلا من مجالي التنمية الاجتماعية، وإحداث وصيانة المنشآت المائية الصغيرة والمتوسطة خاصة بالوسط القروي. ويراعى مبدأ التدرج والتمايز بين الأقاليم عند نقل الاختصاصات من الدولة إلى الإقليم. وعلاوة على ذلك، يمكن تحويل الاختصاصات المنقولة إلى اختصاصات ذاتية للإقليم بموجب تعديل القانون التنظيمي المتعلق

بالعمالات والأقاليم. وجدير بالإشارة، طبقا للفقرة الثانية من الفصل 141 من الدستور، أن نقل كل اختصاص من الدولة إلى الإقليم يستلزم تحويل الموارد اللازمة لممارسة الاختصاص المنقول.

ثانيا: صلاحيات المجلس الإقليمي ورئيسه

يعتبر توفر الإقليم على جهاز تداولي يتولى إدارة شؤونه، ويسهر على تحديد متطلبات تنميته، وكذا رئيس يمتلك السلطة التنفيذية، قاعدة أساسية في البناء اللامركزي على المستوى الإقليمي. وفي هذا الجانب، سنقف عند الصلاحيات الموكولة لكل من المجلس الإقليمي ورئيسه، وهي صلاحيات تطل مجالات متعددة، وتكشف عن مضامين تنموية وإن كانت ليست في نفس مستوى المضامين التنموية لباقي الوحدات الترابية.

1- صلاحيات المجلس الإقليمي

يبت المجلس الإقليمي بمداولاته في القضايا التي تدخل في اختصاصات الإقليم، ويمارس لهذه

الغاية الصلاحيات التالية:

أ- التنمية والمرافق العمومية

استنادا للمادة 92 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم، يتداول المجلس الإقليمي في القضايا التالية: برنامج تنمية الإقليم؛ تنظيم إدارة الإقليم، وتحديد اختصاصاتها؛ إحداث المرافق العمومية التابعة للإقليم، وطرق تديرها، طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛ إحداث شركات التنمية، أو المساهمة في رأسمالها، أو تغيير غرضها، أو الزيادة في رأسمالها، أو تخفيضه، أو تفويته.

ب- المالية والجبايات وأملاك الإقليم

بيت مجلس الإقليم، وفقا للمادة 93 من القانون التنظيمي للعمليات والأقاليم، في القضايا التالية: الميزانية؛ فتح الحسابات الخصوصية والميزانيات الملحقه¹؛ فتح اعتمادات جديدة والرفع من مبالغ الاعتمادات وتحويل الاعتمادات داخل نفس الفصل؛ تحديد سعر الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق التي تقبض لفائدة الإقليم في حدود النسب المحددة، عند الاقتضاء، بموجب القوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛ إحداث أجرة عن الخدمات المقدمة وتحديد سعرها؛ الاقتراضات والضمانات الواجب منحها؛ تدبير أملاك الإقليم، والمحافظة عليها وصيانتها؛ اقتناء العقارات اللازمة لاضطلاع الإقليم بالمهام الموكولة له، أو مبادلتها، أو تغيير تخصيصها، طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛ الهبات والوصايا.

ج- التعاون والشراكة

يفصل المجلس الإقليمي، طبقا للمادة 94 من القانون التنظيمي للعمليات والأقاليم، في القضايا التالية: المساهمة في إحداث مجموعات الأقاليم، ومجموعات الجماعات الترابية، أو الانضمام إليها، أو الانسحاب منها؛ اتفاقيات التعاون والشراكة مع القطاع العام أو الخاص؛ مشاريع اتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزي مع جماعات ترابية وطنية أو أجنبية؛ الانخراط أو المشاركة في أنشطة المنظمات المهتمة بالشؤون المحلية؛ العقود المتعلقة بممارسة الاختصاصات المشتركة والمنقولة؛ كل أشكال التبادل مع الجماعات الترابية الأجنبية بعد موافقة عامل العمالة أو الإقليم، وذلك في إطار احترام الالتزامات الدولية للمملكة.

2- صلاحيات رئيس المجلس الإقليمي

يمارس رئيس المجلس الإقليمي السلطة التنفيذية. وبهذه الصفة، يقوم بتنفيذ مداوات المجلس ومقرراته، ويتخذ جميع التدابير اللازمة لذلك، ولهذا الغرض:

¹ مع مراعاة أحكام المواد 161 و163 و164 من القانون التنظيمي للعمليات والأقاليم.

- ينفذ برنامج تنمية الإقليم؛

- ينفذ الميزانية؛

- يتخذ القرارات المتعلقة بتنظيم إدارة الإقليم، وتحديد اختصاصاتها، مع مراعاة مقتضيات

المادة 109 من القانون التنظيمي للعمليات والأقاليم؛

- يتخذ القرارات المتعلقة بإحداث أجرة عن الخدمات المقدمة، وذلك بتحديد سعرها؛

- يتخذ القرارات لأجل تحديد سعر الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق طبقا للنصوص

التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل؛

- يقوم، في حدود ما يقرره مجلس الإقليم، بإبرام وتنفيذ العقود المتعلقة بالقروض؛

- يقوم بإبرام أو مراجعة الأكرية وعقود إيجار الأشياء؛

- يدبر أملاك الإقليم ويحافظ عليها. ولهذه الغاية، يسهر على مسك وتعيين سجل محتويات

أملكها وتسوية وضعيتها القانونية، ويقوم بجميع الأعمال التحفظية المتعلقة بحقوق الإقليم؛

- يباشر أعمال الكراء والبيع والاقتناء والمبادلة وكل معاملة تهتم ملك الإقليم الخاص؛

- يتخذ الإجراءات اللازمة للتدبير العمومي للإقليم، ويمنح رخص الاحتلال المؤقت للملك

العمومي طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل؛

- يتخذ الإجراءات اللازمة لتدبير المرافق العمومية التابعة للإقليم؛

- يبرم اتفاقيات التعاون والشراكة والتوأمة طبقا لمقتضيات المادة 85 من القانون التنظيمي

للعمليات والأقاليم؛

- يعمل على حيابة الهبات والوصايا.

وفضلا عن ذلك، يعتبر رئيس المجلس الإقليمي الأمر بقبض مداخل المجلس وصرف نفقاته. كما يرأس المجلس، ويمثله بصفة رسمية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية والقضائية، ويسهر على مصالحه. كما يتولى الرئيس ممارسة الصلاحيات التالية: إعداد جدول الدورات، إعداد برنامج تنمية الإقليم، إعداد الميزانية، رفع الدعاوى القضائية، إبرام صفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات.

وعلاوة على ذلك، يسير رئيس المجلس المصالح الإدارية للإقليم،¹ ويعتبر الرئيس التسلسلي للعاملين بها، ويسهر على تدبير شؤونهم، ويتولى التعيين في جميع المناصب بإدارة الإقليم طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.² كما يقوم بحفظ جميع الوثائق التي تتعلق بأعمال المجلس، وجميع المقررات والقرارات المتخذة، وكذا الوثائق التي تثبت التبليغ والنشر.³

وبالإضافة إلى كل ما سبق ذكره، يمارس رئيس المجلس الإقليمي السلطة التنظيمية بموجب قرارات. فوفقا للفقرة الثانية من الفصل 140 من الدستور،⁴ يمارس رئيس المجلس الإقليمي، بعد مداوات المجلس، السلطة التنظيمية بموجب قرارات تنشر بالجريدة الرسمية للجماعات الترابية. وهو ما يفيد أن رئيس المجلس الإقليمي لا ينعم بسلطة تقريرية خارج مهمة تنفيذ مقررات هذا المجلس. وبالتالي فهو لا يملك سلطة تنظيمية مستقلة عن ما يقرره ويتداول في شأنه المجلس.⁵ وجدير بالذكر أن السلطة

¹ من بين مستجدات إدارة الإقليم أنها أضحت تتوفر على المديرية العامة للمصالح ومديرية لشؤون الرئاسة والمجلس.

² المادة 97 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

³ المادة 98 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

⁴ تنص الفقرة الثانية من الفصل 140 من الدستور المغربي على ما يلي: " تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها".

⁵ ينظر: المكي السراجي، "السلطة التنظيمية للجماعات الترابية"، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2-3، 2017، ص.48.

التنظيمية المحلية مقيدة بإرادة المشرع من جهة، وبضرورة ممارستها من طرف الجماعات الترابية في نطاق اختصاصها النوعي والترابي من جهة ثانية.¹

الفقرة الثانية: آليات التدبير التشاركي للتنمية الإقليمية

يرتكز تدبير الأقاليم لشؤونها على مبدأي التضامن والتعاون فيما بينها، وبينها وبين الجماعات الترابية الأخرى، من أجل بلوغ أهدافها والمتمثلة على الخصوص في إنجاز مشاريع مشتركة يمكن أن تكون مدخلا للتنمية. وفي هذا المضمار، تضمن القانون التنظيمي للعمليات والأقاليم جملة من الآليات الجديدة للتدبير التشاركي للتنمية والتي من شأنها تعزيز التعاون بين الجماعات، كما تعد وسائلًا للتدخل في مجال التنمية الترابية.

أولاً: الأدوات الجديدة لتعزيز التعاون والتعاقد

من منطلق استحضار أهمية تعزيز التعاون والتعاقد بين الفاعلين الترابيين في مجال تدبير الشأن العام الترابي، والذي يعد من بين أهم المؤشرات التي تقوم عليها الحكامة المحلية، أكد المشرع التنظيمي على مبادئ التعاون والتضامن والتعاقد، وذلك لسد العجز الحاصل في مجالات التنمية البشرية، والبنى التحتية الأساسية والتجهيزات، وكذا التقليل من التفاوتات بين الجماعات الموجودة بتراب الإقليم.

وبهذا الصدد، يعهد للإقليم، طبقاً لمقتضيات المادة 6 من القانون التنظيمي للعمليات والأقاليم،

بما يلي:

¹ أحمد أجمعون، "مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترابية"، ضمن أشغال الأيام المغربية بعنوان "القانون الدستوري للجماعات الترابية، دراسات مقارنة"، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2015، صص. 41-42.

- صلاحية ممارسة بعض الاختصاصات بالوكالة عن كل أو بعض الجماعات الموجودة بترابه إذا تبينت نجاعة ذلك، إما بمبادرة من الجماعات المعنية، أو بطلب من الدولة التي تقدم تحفييزات لهذه الغاية. ويشترط، في جميع الحالات، موافقة مجالس الجماعات المعنية. وتتم ممارسة الوكالة في إطار تعاقدي.

- القيام، في نطاق احترام الاختصاصات الموكولة إلى الجماعات الترابية الأخرى، وكلما دعت الضرورة إلى ذلك، بكل عمل لتشجيع التعاون والتشاور والتكامل بين الإقليم والجماعات الموجودة بترابه في كل ما يرتبط بالإشراف المنتدب على المشاريع.

من هنا، يتبين سعي المشرع إلى تشجيع التعاون والتشاور والتكامل بين الإقليم والجماعات الموجودة بترابه، حيث يمكن أن يتكلف المجلس الإقليمي بممارسة بعض الاختصاصات بالوكالة عن كل أو بعض الجماعات الموجودة بترابه. كما يمكن أن تعهد جماعة أو أكثر، بموجب اتفاقية، إلى الإقليم الذي تقع داخل نفوذه الترابي، بإنجاز مشروع باسمها ولحسابها من خلال آلية الإشراف المنتدب.

ومن هذا المنطلق، نص المرسوم رقم 2.16.404 على أن الإشراف المنتدب على المشروع¹ يتم بموجب اتفاقية، كما عمل على تحديد أهم محتوياتها من أجل ضمان حقوق وواجبات كل طرف، وكذا تنفيذ المشروع في أحسن الظروف. وتكون هذه الاتفاقية موضوع مداولات متطابقة لمجلس الجماعة والإقليم المعني، ولا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل عامل العمالة أو الإقليم.

¹ المقصود بالمشروع الأشغال والتوريدات والخدمات التي تعتمده جماعة أو أكثر إنجازها طبقا للنصوص التنظيمية الجاري بها العمل. ويكون صاحب المشروع هو الجماعة أو الجماعات التي تقع داخل النفوذ الترابي لإقليم. ويكون صاحب المشروع المنتدب هو الإقليم الذي يعهد إليه ببعض مهام صاحب المشروع.

- المادة 2 من المرسوم رقم 2.16.404 صادر في 4 غشت 2016 بتحديد شروط ومساطر تشجيع التعاون والتشاور والتكامل بين العمالة والإقليم والجماعات الموجودة بترابها في كل ما يرتبط بالإشراف المنتدب على المشروع، ج.ر عدد 6508 بتاريخ 11 أكتوبر 2016، ص.7202.

وتندرج هذه المقتضيات الجديدة في إطار توجه يروم إدخال المزيد من المرونة في توزيع وتنفيذ الاختصاصات بين الجماعات الترابية بالترخيص للمستويات الترابية الأدنى (الجماعات) بإمكانية إسناد ممارسة بعض اختصاصاتها لجماعة ترابية أعلى (الأقاليم). فعلى سبيل المثال، في حالة عجز الجماعات عن القيام باختصاصاتها، وبالتالي عدم القدرة على ممارسة وظائفها التنموية بسبب عدم توفرها على الإمكانيات المالية والموارد البشرية الكافية، أو وجود تضارب في الاختصاصات، يمكن أن يتولى الإقليم القيام بأدوارها من خلال الإشراف المنتدب على إنجاز مشاريع تنموية تستفيد منها الجماعات الداخلة في مجاله الترابي.

ويظهر أن هذه المقتضيات الجديدة تسير ما ذهب إليه التشريع الفرنسي من حيث أن بعض المستويات الترابية يمكن أن تتوفر، بموجب نظام توزيع الاختصاصات، على مهمة أساسية في مجال السياسات الترابية. ويتعلق الأمر في التجربة الفرنسية بمحاولة تقديم جواب مناسب للاختلالات الناتجة عن ممارسة الاختصاصات المشتركة¹ وفي السياق المغربي، يتضح أن المشرع مكن الإقليم من آليات خاصة وإجراءات جديدة من شأنها تعزيز التعاون والتضامن والتعاقد مع الجماعات في مجال تنفيذ الاختصاصات والمشاريع التي تقع ضمن مجاله الترابي.

ومن هنا، يمكن للإقليم القيام بدور إشرافي لضمان الاتساق والانسجام بين التدخلات التنموية للجماعات من أجل مواجهة الفوارق والتفاوتات الناتجة عن الاختلاف في الإمكانيات والموارد بين الوحدات الترابية، وضمان حد أدنى من المرافق والخدمات للمواطنين بغض النظر عن النطاق الترابي الذي يتواجدون فيه. لكن المقتضيات المتعلقة بالوكالة والإشراف المنتدب لا تعني بأي حال من الأحوال ممارسة

Jacqueline Montain-Domenach et Christine Brémond, Droit des collectivités territoriales, PUG, 3^e éd., Grenoble, ¹

الإقليم الوصاية على الجماعات، إذ لا يجوز لأي جماعة ترابية، طبقا للفصل 143 من الدستور، أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى.

ثانيا: آليات التعاون والشراكة

بالنظر لأهمية آليات التعاون والشراكة في تحقيق الأهداف المتمثلة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتبادل الخبرات، وتكريس التدبير التشاركي للتنمية، وضمان تماسك أكبر للعمل الترابي، وعقلنة الموارد المالية، جاء القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم بمجموعة من الآليات القانونية التي من شأنها تعزيز التعاون والشراكة. هكذا، يتوفر الإقليم، كباقي الوحدات الترابية، على حرية تأسيس أو الانخراط في تكتلات، أو مجموعات، أو الارتباط مع هيئات أو مؤسسات بأي شكل من الأشكال، وذلك، من أجل التعاضد في الوسائل والبرامج.

ومن هذا المنطلق، يمكن لإقليم أو أكثر أن يؤسسوا مع جماعة أو أكثر، أو جهة أو أكثر، مجموعة تحمل اسم "مجموعة الجماعات الترابية"، والتي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، بهدف إنجاز عمل مشترك، أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة.¹ وتحدث هذه المجموعات بناء على اتفاقية تصادق عليها مجالس الجماعات الترابية المعنية، وتحدد موضوع المجموعة، وتسميتها ومقرها، وطبيعة المساهمة أو مبلغها، ومدتها الزمنية.²

وعلاوة على ذلك، يمكن للعمالات والأقاليم أن تؤسس فيما بينها، بموجب اتفاقيات تصادق عليها مجالس العمالات والأقاليم المعنية، مجموعات تسمى "مجموعات العمالات أو الأقاليم" والتي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، وذلك من أجل إنجاز عمل مشترك، أو تدبير مرفق ذي فائدة

¹ المادة 132 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

² يعلن عن تكوين مجموعة الجماعات الترابية، أو انضمام إقليم أو جماعات ترابية إليها، بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بعد الاطلاع على المداوالت المتطابقة لمجالس الجماعات الترابية المعنية.

عامة للمجموعة. ولهذه الغاية، تحدد هذه الاتفاقيات غرض المجموعة، وتسميتها ومقرها، وطبيعة المساهمة أو مبلغها، ومدتها الزمنية.¹

وفي نفس الإطار، تعتبر شركات التنمية آلية فعالة في مجال دعم الشراكة بين القطاع العام والخاص. ويمكن النظر لهذه الشركات كنمط حديث لتدبير المرافق العمومية التابعة للإقليم. وارتباطا بذلك، تهدف شركات التنمية إلى تطوير التعاون بين الجماعات الترابية، فضلا عن تعميق الشراكة مع باقي الفاعلين في التنمية الترابية.

وتعتبر الشركات العمومية المحلية شركات تجارية تخضع لنظام يقوم على قواعد ديناميكية توفر لها الليونة في التدبير، والفعالية في الإنجاز لفائدة الجماعات الترابية عبر تلبية حاجيات المرتفقين، وتحسين طرق التدبير، وضمان النتائج، وتحفيز الأجراء والمساهمين فيها. وتكون لجماعة، أو عدة جماعات ترابية، الأغلبية في رأسمالها في إطار اختصاصات تحدد مجال تدخلها.²

وبهذا الصدد، يمكن للإقليم ومجموعاته، ومجموعات الجماعات الترابية، إحداث شركات مساهمة تسمى "شركات التنمية" أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص. وتحديث هذه الشركات لممارسة الأنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية التي تدخل في اختصاصات الإقليم، أو تدبير مرفق عمومي تابع له. وعلى هذا، ينحصر مجال تدخل شركات التنمية في حدود الأنشطة ذات الطبيعة الصناعية والتجارية، التي تدخل في اختصاصات الإقليم

¹ يمكن للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أن تتخذ، على وجه الخصوص، جملة من الإجراءات لتحفيز العمالات والأقاليم على تأسيس مجموعات العمالات أو الأقاليم: - تقديم المساعدة القانونية من أجل تأسيس هذه المجموعات: - تقديم الدعم التقني لهذه المجموعات من أجل تمكينها من إنجاز مشاريع مشتركة أو تدبير مرافق ذات فائدة عامة: - تنظيم دورات تكوينية لفائدة أطر ومستخدمي هذه المجموعات.

مرسوم رقم 2.17.309 صادر في 3 يوليو 2017 بتحديد كفاءات تحفيز الدولة للعمالات أو الأقاليم على تأسيس مجموعات عمالات أو أقاليم، ج.ر عدد 6587 بتاريخ 17 يوليو 2017، ص.4065.

² دليل التعاون والشراكة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، مطبعة وزارة الداخلية، يناير 2011، ص.65.

ومجموعاته، ومجموعات الجماعات الترابية، باستثناء تدبير الملك الخاص للإقليم.¹ واستنادا لذلك، تعد شركات التنمية أداة للتعاون والشراكة بين مختلف المتدخلين في تدبير التنمية الترابية من جماعات ترابية وأشخاص عمومية وقطاع خاص على أن تكون أغلبية رأسمالها في ملك أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام.²

ثالثا: اتفاقيات التعاون والشراكة

تعد اتفاقيات التعاون والشراكة وجها من أوجه التعاون قصد إنجاز مشروع، أو نشاط ذي فائدة مشتركة، ويدخل إبرام هذا النوع من الاتفاقيات ضمن الصلاحيات المخولة لمجلس الإقليم. إذ يمكن لهذا الأخير، في إطار الاختصاصات المخولة له، أن يبرم فيما بينه وبين إقليم آخر، أو مجموعات ترابية أخرى، أو مع الإدارات العمومية أو المؤسسات العمومية، أو الهيئات غير الحكومية الأجنبية، أو الهيئات العمومية الأخرى، أو الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة، اتفاقيات للتعاون أو الشراكة من أجل إنجاز مشروع، أو نشاط ذي فائدة مشتركة، لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص اعتباري خاضع للقانون العام أو الخاص.³

وتحدد اتفاقيات التعاون والشراكة، على وجه الخصوص، الموارد التي يقرر كل طرف تعبئتها من أجل إنجاز المشروع أو النشاط المشترك.⁴ كما تعتمد ميزانية، أو حساب خصوصي، لإحدى الجماعات الترابية المعنية سندا ماليا ومحاسبيا لمشروع أو نشاط التعاون. ولذلك، تعتبر هذه الاتفاقيات وسيلة هامة لتقليص تدخلات الجماعات الترابية، وتخفيف عبئ التكاليف المالية لإنجاز المشاريع الكبرى...

¹ لا يجوز، تحت طائلة البطالان، إحداث أو حل شركة التنمية، أو المساهمة في رأسمالها، أو تغيير غرضها، أو الزيادة في رأسمالها، أو تخفيضه أو تفويته، إلا بناء على مقرر المجلس المعني الذي تؤشر عليه السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية. كما لا يجوز لشركة التنمية أن تساهم في رأسمال شركات أخرى.

² لا يمكن أن تقل مساهمة الإقليم أو مجموعاته، أو مجموعات الجماعات الترابية، عن نسبة 34% في رأسمال شركة التنمية.

³ المادة 141 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

⁴ المادة 142 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم.

وفي إطار انفتاح الجماعات الترابية على الخبرات والتجارب الدولية، يمكن للإقليم إبرام اتفاقيات مع فاعلين من خارج المملكة في إطار التعاون الدولي، وكذا الحصول على تمويلات في نفس الإطار بعد موافقة السلطات العامة، لكن لا يمكن إبرام أي اتفاقية بين إقليم أو مجموعاته مع دولة أجنبية.

المطلب الثاني: معيقات التنمية الإقليمية

تواجه الإقليم عدة قيود وصعوبات تحد من تدخله في مجال النهوض بالتنمية الاجتماعية. وفي هذا الجانب، تشكل القيود السياسية والقانونية إحدى الأسباب الأساسية لضعف التدخل التنموي على المستوى الإقليمي. كما تعزى محدودية الأداء التنموي للإقليم إلى ضعف موارده البشرية والمالية. وفي هذا الإطار، سنتناول بداية مختلف القيود السياسية والقانونية التي تحد من التدخل التنموي للإقليم، لنعمد، بعد ذلك، إلى التوقف عند الصعوبات المرتبطة بمحدودية موارده البشرية والمالية.

الفقرة الأولى: القيود السياسية والقانونية

سنحاول، في هذا المستوى، تحليل تأثير القيود السياسية والقانونية على الوظيفة التنموية للإقليم، وذلك بالتوقف أولاً عند أسباب تهميش الوظيفة التنموية لفائدة أولوية الوظيفة الإدارية للإقليم، ثم التطرق ثانياً لتجليات الحضور القوي لممثل السلطة المركزية على المستوى الإقليمي.

أولاً: أولوية الوظيفة الإدارية للإقليم

يكتسي الإقليم أهمية قصوى في بنية التنظيم الإداري للدولة، إذ يعتبر، حسب أحد الدارسين، أداة لإعادة تنظيم المجال الترابي، وحلقة وصل بين الساكنة المحلية والسلطة المركزية. وعلى هذا، يتحدد دور الإقليم في الوساطة بين المركز والمجال المحلي، حيث يقوم بوظيفة الضبط الاجتماعي والهيكلية

الإدارية للمجتمع¹ ومن هنا، يشكل الإقليم حلقة وصل بين الإدارة المركزية والمجتمعات المحلية، إذ يحتضن معظم المصالح الخارجية للإدارات المركزية.

وعلى الرغم من أن الإقليم لم يعد الإطار الوحيد لتوزيع المصالح اللامركزية للدولة، بل أضحت الجهة الفضاء الترابي لبلورة السياسة الوطنية للاتمركز الإداري، بالنظر لموقع الصدارة الذي تحتله في التنظيم الإداري للمملكة،² فيظهر أن الإقليم سيحافظ على دوره التقليدي والمحوري، كإطار للاتمركز الإداري، داخل البنيات الترابية الضامنة للترابط بين المركز والمحيط. وفي هذا السياق، يؤكد أحد الدارسين أن المقتضيات الإدارية ستظل تختار الأقاليم كمركز رئيسي يستقبل مختلف المصالح اللامركزية.³

ومن زاوية أخرى، يدبر شؤون الإقليم مجلس ينتخب أعضاؤه بالاقتراع غير المباشر، وهذا على خلاف باقي الجماعات الترابية التي تنتخب مجالسها بالاقتراع المباشر. هكذا، فاعتماد أسلوب الاقتراع غير المباشر، واستبعاد عنصر التمثيل المباشر للمنتخبين على مستوى الإقليم، يقلل من نجاعة التنظيم اللامركزي على هذا المستوى.⁴ وفي هذا الجانب، يتكون المجلس الإقليمي من فئتين من الأعضاء:

¹ عبد الواحد مبعوث، التنمية الجهوية بين عدم التركيز الإداري واللامركزية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط- أكادال، السنة الجامعية 1999-2000، ص.276.

² المرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 دجنبر 2018) بمثابة ميثاق للاتمركز الإداري، ج.ر عدد 6738 بتاريخ 19 ربيع الآخر 1440 (27 دجنبر 2018)، ص.9787.

³ محمد الزاهي، "الوظيفة التنسيقية للولاة والعمال"، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2-3، 2017، ص.137.

⁴ عبد الواحد مبعوث، م.س، ص.272.

- أعضاء منتخبون من طرف هيئة ناخبة تتألف من أعضاء مجالس الجماعات التابعة للإقليم عن طريق الاقتراع باللائحة وبالتمثيل النسبي على قاعدة أكبر بقية. ويتم انتخاب هؤلاء الأعضاء بطريقة الاقتراع غير المباشر من طرف المستشارين الجماعيين؛¹

- أعضاء يمثلون الغرف المهنية ينتخبون من بين أعضاء غرف الفلاحة والتجارة والخدمات والصناعة التقليدية والصيد البحري، وذلك عن طريق الاقتراع بالأغلبية النسبية.

يتضح أن تركيبة المجالس الإقليمية توحى مبدئيا بإشراك جميع الفعاليات السياسية والاقتصادية والمهنية المرتبطة بالشأن العام الإقليمي في بلورة القرار التنموي. غير أن صورية أغلبية المجالس الإقليمية، وغياب الوعي بالدور التنموي المنوط بها أمام أولوية الوظيفة السياسية والإدارية، بالإضافة إلى وجود شريك قوي يمثل الإدارة، ويسهر على مصالح السلطة المركزية، قد جعل التنظيم الإقليمي يخفق في تحقيق كل الأهداف التي جاء من أجلها. فبناء على أهمية الإقليم في النسق السياسي والإداري المغربي، باتت الوظيفة التنموية مهمشة حسب أحد الدارسين، وتقلص دور الإقليم من جماعة ترابية إلى مجرد دائرة تقوم بدور الوساطة بين السلطة المركزية والمجتمع المحلي.² وعلى هذا النحو، يتبين أن الوظيفة التي حددت للإقليم منذ الاستقلال ترتبط على الخصوص بالمجال الضبطي، وهو ما يفسر استمرارية تعطيل وظيفته التنموية، وبالمقابل تكريس أدواره التقليدية المتمثلة في الوساطة والضبط والتحكم.

ب- الحضور القوي لممثل الدولة على المستوى الإقليمي

¹ الظهير الشريف رقم 1.11.173 الصادر بتاريخ 21 نوفمبر 2011 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، ج.ر عدد 5997 مكرر بتاريخ 22 نوفمبر 2011، ص.5537.

² عبد الواحد مبعوث، م.س، ص.267.

انسجما مع مبدأ التدبير الحر الذي يعني حرية الإقليم واستقلالته في تدبير شؤونه، حسمت الوثيقة الدستورية في مسألة السلطة التنفيذية على المستوى الإقليمي، إذ يعد رئيس المجلس الإقليمي السلطة التنفيذية للإقليم، حيث يقوم بتنفيذ مداوات المجلس ومقرراته.¹ وقد عمل القانون التنظيمي للعمال والأقاليم على توسيع هامش تحرك المجالس الإقليمية ورؤسائها، فضلا عن حذف مفهوم الوصاية وتعويضه بالمراقبة الإدارية، وتعزيز نظام الرقابة البعدية للقضاء الإداري والمالي.

وعلى الرغم من أهمية إقرار مبدأ التدبير الحر في تسيير شؤون الإقليم، فإن ذلك لا يعني الاستقلال المطلق للجماعات الترابية، ذلك أن الفصل 145 من الدستور يؤكد على أن الولاية والعمال يمارسون المراقبة الإدارية.² وهذا يعني مبدئيا الانتقال من وصاية الملاءمة، والتي كانت تمنح سلطة الوصاية مجالا كبيرا في مراقبة الجماعات الترابية³، إلى المراقبة الإدارية والتي من خلالها تتم مراقبة شرعية القرارات والمقررات.

وقد أولى المشرع التنظيمي اهتماما خاصا للمراقبة الإدارية، لكونها تشكل تحدينا لعمل المجالس الإقليمية من أي انزلاق أو انحراف في مجال التدبير الإداري والمالي. فالمراقبة الإدارية لعامل العمالة والإقليم تطال أعمال المجلس ونظامه الداخلي، وكذا قرارات الرئيس المتخذة في إطار السلطة

¹ الفصل 138 من دستور 2011. ويشكل هذا المقتضى الدستوري تحولا نوعيا، إذ لم يعد العامل سلطة تنفيذية خلافا لما كان منصوبا عليه في الدساتير السابقة (الفصل 96 من دستور 1992، والفصل 101 من دستور عام 1996).

² وفي هذا الإطار، حدد الفصل 145 من الدستور أدوار ممثلي الدولة على المستوى الترابي:
- يمثل ولاية الجهات، وعمال الأقاليم والعمال، السلطة المركزية في الجماعات الترابية؛
- يعمل الولاية والعمال، باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون الرقابة الإدارية؛

- يساعد الولاية والعمال رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية؛
- يقوم الولاية والعمال، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها.

³ وتجدر الإشارة، حسب الأستاذ ميشال روسي، أن السلطة المركزية، ظلت على الدوام، أكثر حضورا في اشتغال مؤسسات العمالات والأقاليم والمؤسسات الجهوية أكثر من المؤسسات الجماعية.

التنظيمية. كما يحق لعامل العمالة أو الإقليم التعرض على الأعمال والمقررات التي لا تدخل قانونا في صلاحيات المجلس الإقليمي.

وفي هذا المضمار، لا تكون مقررات المجلس الإقليمي قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من طرف عامل العمالة أو الإقليم، داخل أجل عشرين (20) يوما من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس. وتتحدد هذه المقررات فيما يلي: المقرر المتعلق ببرنامج تنمية الإقليم؛ المقرر المتعلق بالميزانية؛ المقرر القاضي بتنظيم إدارة الإقليم وتحديد اختصاصاته؛ المقررات ذات الوقع المالي على النفقات والمداهيل، ولاسيما الاقتراضات والضمانات وتحديد سعر الرسوم والأتاوى، ومختلف الحقوق، وتفويت أملاك الإقليم وتخصيصه؛ المقرر المتعلق باتفاقيات التعاون اللامركزي والتوأمة التي يبرمها الإقليم مع الجماعات المحلية الأجنبية.

غير أن المقررات المتعلقة بالتدبير المفوض للمرافق والمنشآت العمومية التابعة للإقليم، وبإحداث شركات التنمية، يؤشر عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية. ويعتبر عدم اتخاذ أي قرار في شأن مقرر من المقررات المذكورة بعد انصرام أجل عشرين (20) يوما بمثابة تأشير.

واستنادا لذلك، يتضح أن الدستور بوأ العمال مكانة متميزة باعتبارهم يمثلون الإدارة المركزية على المستوى الإقليمي. فرغم تغيير مفهوم الوصاية بمفهوم الرقابة، وتعويض الوصاية بالرقابة القضائية، فإن العمال احتفظوا بصلاحيات واسعة للتداول على أشخاص وأعمال الجماعات الترابية (المبادرة لعرض الأمر على القضاء، الحلول، المصادقة).¹ أضف إلى ذلك، أن المراقبة الإدارية تنصب على الميادين الأكثر حساسية في المواد الاقتصادية والاجتماعية، وتهتم التقنيات الإدارية والمالية الأكثر حيوية

¹ أحمد أجعون، م.س، ص.49.

بالنسبة للتنمية الاقتصادية المحلية¹ وتأسيسا على ذلك، يتضح أن المشرع التنظيمي كرس الحضور القوي لممثل السلطة المركزية على المستوى الإقليمي من خلال شساعة مجال أدواره التنسيقية، وبالأخص بالنظر لوظيفته الرقابية التي لا تقتصر على المطابقة القانونية، بل تتعداها إلى مراقبة الملاءمة.

وجدير بالذكر أن الوصاية على التدبير الإداري والمالي على المستوى الترابي تتعارض مع مضمون التدبير الحر والمستقل للجماعات الترابية... وهو ما يفسر، حسب أحد الباحثين، ازدواجية المشرع في التعامل مع هذه الجماعات، وإقراره بضرورة الوصاية على النخب المحلية والتي، من منظوره، لم تتمكن بعد من تجميع الشروط والمقومات الضرورية لتمتعها بالاستقلال والحرية اللازمة لحسن تدبير الشأن العام المحلي.²

حاصل القول أن الحضور القوي لممثل السلطة المركزية من خلال ممارسته للوصاية على المستوى الإقليمي يحد من المبادرة الحرة والمستقلة للمنتخبين، وبالتالي يبرز الهوية بين الإعلان الدستوري عن مبدأ التدبير الحر من جهة، والمؤشرات العملية الدالة على مدى تحققه على أرض الواقع من جهة ثانية. فمن المعلوم "أن وصاية الملاءمة تحد مبدئيا من حرية عمل المنتخبين المحليين، لأنها تعني في الواقع أن المقررات والقرارات والمشاريع التي تباشرها المجالس المحلية لا يمكن تنفيذها إلا بعد التأشير عليها من طرف السلطة المركزية أو من يمثلها"³.

الفقرة الثانية: الإكراهات البشرية والمالية

¹ محمد يعقوبي، "الجماعات الترابية بين الرقابة القضائية والتنمية المحلية"، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 3-2، 2017، ص. 12.

² المهدي الفحصي، "قراءة في بعض مظاهر اختلالات التدبير الإداري ومعيقات التنمية الترابية والحكمة الجيدة"، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 3-2، 2017، ص. 86.

³ محمد يعقوبي، م.س، صص. 11-12.

يشكل ضعف الموارد البشرية ومحدودية الإمكانيات المالية أحد أبرز معيقات التنمية الإقليمية. ومن هذا المنطلق، سنحاول تناول ضعف الموارد البشرية للإقليم، فضلا عن إبراز محدودية إمكانياته المالية.

أولا: ضعف الموارد البشرية

تشكل الموارد البشرية على المستوى الإقليمي من المنتخب الإقليمي والموظف. ويعتبر المنتخب الإقليمي اللبنة الأساسية في البناء التنموي المحلي، والعنصر الأساسي في تدبير الشأن العام الإقليمي. كما يقوم الموظف بدور جوهري في سير العمل الإداري. لكن الممارسة العملية أثبتت أن هناك بعض المعوقات تحول بين المستشارين الإقليميين وبين ما هو متوخى منهم تنمويا، ويأتي في مقدمة هذه المعوقات محدودية القدرات التدبيرية لهؤلاء المنتخبين، وبالتالي عدم توفرهم على الخبرة الكافية لممارسة مهامهم، إذ أنهم لا يتوفرون على المعلومات الكافية لمزاولة صلاحياتهم، إذ كثيرا ما يجهلون اختصاصاتهم، والنصوص القانونية المنظمة للعمل الترابي.

وباستحضار نتائج انتخابات 2015، يبلغ عدد منتخبي العمالات والأقاليم ما مجموعه 1363

منتخبا.¹ وتبرز القراءة السوسولوجية لنتائج ذات الانتخابات ما يلي:²

فيما يخص هرم أعمار المنتخبين الجدد، فيظهر أن عدد المنتخبين الذين تصل أعمارهم إلى 55 فما فوق وصل إلى 477 منتخبا من مجموع منتخبي العمالات والأقاليم، أما بالنسبة للفئة العمرية بين 45 و55 سنة فقد بلغ عدد منتخبيها 469 منتخبا، وبخصوص الفئة العمرية بين 35 و45 فعدد منتخبيها هو 336 منتخبا، أما الفئة العمرية بين 25 و35، فبلغ 79 منتخبا، أما فئة أقل من 25 سنة فعدد منتخبيها هو

¹ تجدر الإشارة أن المغرب يضم حاليا 62 إقليما و13 عمالة.

² سنعتمد على المعطيات الرقمية الواردة في تقرير: "اللامركزية في أرقام 2014-2015"، المديرية العامة للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، المملكة المغربية، مطبوعة وزارة الداخلية، 2015، صص.10-11.

منتخبين. واضح أن تشكيلات المجالس لم تعرف تشبيها كبيرا على خلاف ما تتغياه المداخل القانونية والمؤسسية الرامية لإدماج الشباب في الحياة السياسية من جهة، وكذا إنتاج نخب جديدة تتولى تدبير الشأن العام الإقليمي من جهة ثانية.

ومن حيث المستوى التعليمي للمنتخبين على مستوى العمالات والأقاليم، فإن 637 منتخبا يتوفرون على مستوى تعليمي عالي، و462 منتخبا يتوفرون على شواهد ثانوية، وبالنسبة للحاصلين على المستوى الابتدائي فيصل عددهم إلى 211 منتخبا. وعلى الرغم من تنامي حضور الفئات المتعلمة والمتقفة على مستوى المجالس الإقليمية، فيلاحظ استمرار حضور الفئات الأمية، إذ وصل عدد المنتخبين الذين لا يتوفرون على مستوى تعليمي بالعمالات والأقاليم إلى 53 منتخبا، مما يعني أن الفئات غير المتعلمة تظل حاضرة في مجال تدبير الشأن العام على مستوى الأقاليم.

وعلى المستوى السوسيو مهني لمنتخبي العمالات والأقاليم، فيأتي أصحاب المهن الحرة على رأس قائمة المنتخبين الفائزين ب 245 منتخبا، متبوعين بفئة الفلاحين ب 221، ثم الموظفين ب 210، ثم التجار ب 208. أما رجال التعليم فقد حصلوا على 118 منتخبا، والأجراء ب 60 منتخبا، ثم الصناع ب 4 منتخبين. هذا إلى جانب أصحاب "مهن أخرى" ب 277 منتخبا، وفئة بدون مهنة ب 20 منتخبا. واستنادا لهذه المعطيات، يتأكد الحضور القوي للفئات المهنية والتجارية بالمجالس الإقليمية.

وبالانتقال إلى الأطر الإدارية، فتشغل العمالات والأقاليم 25668 موظفا؛ أي بنسبة 17,4 % من مجموع الأطر الإدارية للجماعات الترابية البالغ عددهم 147637 موظفا سنة 2014. وكما هو الشأن بالنسبة لموظفي الدولة، تتميز الوظيفة العمومية الترابية بتوزيع متباين للموظفين على مختلف الوحدات الترابية، وبارتفاع في كتلة الأجور.¹ كما لا يركز توزيع موظفي الجماعات الترابية على أساس اقتصادي أو

¹ حسب التقرير الموضوعاتي للمجلس الأعلى للحسابات حول تقييم نظام الوظيفة العمومية، بلغت النفقات المتعلقة بموظفي الجماعات الترابية سنة 2016 ما قدره 11,2 مليار درهم، وتشكل هذه النفقات نسبة 49,9 % من نفقات التسيير. كما تستحوذ على نسبة 59,7 %

ديموغرافي واضح. وفي هذا الصدد، تشير تقارير المجالس الجهوية للحسابات إلى وجود فائض في أعداد الموظفين على مستوى عدد من الجماعات الترابية، حيث التوظيفات التي تتم لا تكون دائما استجابة لحاجيات واقعية.¹

وفي نفس الإطار، تتميز الوظيفة العمومية الترابية بغياب التلاؤم والتناسب بين أعداد وكفاءات الموظفين من جهة والمهام المنوطة بالجماعات الترابية من جهة أخرى، حيث تطرح إشكالية مدى قدرة الجماعات الترابية، بمختلف مستوياتها، على الاضطلاع بمهامها في ظل هيمنة فئة أعوان التنفيذ على بنية مواردها البشرية.²

وتؤكد بعض الوثائق الصادرة عن المجالس الإقليمية أن الوظيفة العمومية على المستوى الإقليمي تعاني العديد من المشاكل، ومنها: نقص التأطير والتكوين، المشاكل ذات الطبيعة التنظيمية، عدم الاستقرار في وظائف المسؤولية والتسيير المشترك غير المهيكل والمختل للمصالح.³ وعلى المستوى الكيفي، تبرز إشكالية تكوين وتأهيل المورد البشري، حيث يعد التكوين اليوم ضرورة ملحة بالنسبة لمنتخبي المجالس الإقليمية وموظفيها.⁴

ثانيا: محدودية التمويل الذاتي للتنمية الإقليمية

من حصة الجماعات الترابية من منتج الضريبة على القيمة المضافة. وهو ما يقلص من الهامش المتوفر لتغطية نفقات الاستثمار. كما أن مستوى نفقات الأجور هو أيضا انعكاس لأعداد الموظفين التي تفوق في الغالب الحاجيات الحقيقية للجماعات الترابية.

¹ تقرير موضوعاتي للمجلس الأعلى للحسابات حول تقييم نظام الوظيفة العمومية - خلاصة -، أكتوبر 2017، صص.4-5.

² تقرير موضوعاتي للمجلس الأعلى للحسابات حول تقييم نظام الوظيفة العمومية، م.س، ص.5.

³ يؤكد المجلس الإقليمي لتزنيث، على سبيل المثال، على أن الإقليم ما زال يعاني من ضعف التأطير وقلة الموارد البشرية، والمكاتب الإدارية اللازمة لممارسة اختصاصاته وصلاحياته بشكل فعال. ملخص تقرير تقييم السنة الأولى من تنفيذ برنامج تنمية إقليم تزنيث- سنة 2017 - ، ص.3.

⁴ هنا تظهر أهمية التكوين المستمر الذي أصبح حقا من حقوق أعضاء مجلس الإقليم، والذي تشرف عليه الجهة في المجالات المرتبطة بالاختصاصات المخولة للأقليم.

يحيل مبدأ التدبير الحر، الذي أضى أهم المبادئ الدستورية الناضجة للتدبير الترابي، على مبدأ آخر ملازم له، ونتاج عنه بالضرورة، وهو مبدأ الاستقلال المالي للجماعات الترابية. وعلى هذا، يتضح أن دستور 2011 قد وضع المبادئ التي من شأنها، نظريا، أن تشكل أرضية للاستقلال المالي للمستويات الترابية. ومعلوم أنه لا يمكن الحديث عن استقلال مالي حقيقي للإقليم دون تمكينه من الموارد المالية الذاتية اللازمة لممارسة اختصاصاته، وأداء وظائفه التنموية، فضلا عن حرية تدبيرها، حتى لا يبقى مرتبطا بالإعانات المالية للدولة.

ومن هذا المنطلق، يتوفر الإقليم من أجل ممارسة اختصاصاته، وتمويل تنميته، على موارد مالية ذاتية،¹ وموارد مالية محولة من الدولة، وحصيلة الاقتراضات. من هنا، تتحدد تركيبة الموارد المالية للإقليم فيما يلي: المداخل المتأتية من محاصيل الرسوم المفروضة لفائدة الأقاليم، مداخل حصص ضرائب الدولة المخصصة لفائدة هذه الوحدات الترابية، وكذا الموارد المحولة من طرف الدولة،² فضلا عن إمكانية الاقتراض. كما يمكن الاستعانة باليات مساعدة من قبيل التضامن والتعاون والتعاقد، واتفاقيات الشراكة، لتحسين القدرات التمويلية للإقليم، ومن ثمة تمويل التنمية على المستوى الإقليمي.

وعلى مستوى الممارسة، بلغت المداخل المحصلة من طرف العمالات والأقاليم، خلال سنة 2016، ما مجموعه 5,9 مليار درهم. ومقارنة بسنة 2015، سجلت المداخل تراجعا خلال سنة 2016

¹ تشمل موارد الإقليم على: حصيلة الضرائب أو حصص ضرائب الدولة المخصصة للإقليم بمقتضى قوانين المالية؛ حصيلة الضرائب والرسوم المأذون للإقليم في تحصيلها طبقا للتشريع الجاري به العمل؛ حصيلة الأتاوى الحديثة طبقا للتشريع الجاري به العمل؛ حصيلة الأجر عن الخدمات المقدمة؛ حصيلة الغرامات طبقا للتشريع الجاري به العمل؛ حصيلة الاستغلالات والأتاوى وحصص الأرباح، وكذلك الموارد وحصيلة المساهمات المالية المتأتية من المؤسسات والمقاولات التابعة للإقليم أو المساهمة فيها؛ الإمدادات المنوحة من قبل الدولة أو الأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام؛ حصيلة الاقتراضات المرخص بها؛ دخول الأملاك والمساهمات؛ حصيلة بيع المنقولات والعقارات؛ أموال المساعدات والهبات والوصايا؛ مداخل مختلفة والموارد الأخرى المقررة في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

² طبقا للمادة 169 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم، يمكن للإقليم أن يستفيد من تسهيلات تقدمها الدولة في شكل تسهيلات مالية في انتظار استخلاص المداخل الواجب تحصيلها برسم الموارد الضريبية وبرسم حصته من ضرائب الدولة. كما أن كل اختصاص تنقله الدولة إلى الإقليم يكون مقترنا بتحويل الموارد المالية المطابقة لممارسة هذا الاختصاص.

بمعدل 23,5-% بالنسبة للعمالات والأقاليم، وذلك على خلاف باقي الوحدات الترابية التي عرفت ارتفاعا في

معدل تطور مداخيلها: 2,3%+ بالنسبة للجماعات، و 136,8+ % بالنسبة للجها.1 وقد انعكس هذا

التراجع سلبا على نفقات العمالات والأقاليم، حيث تراجعت بنسبة 1,9-% سنة 2016.2

وبخصوص الموارد المالية الذاتية، خص المشرع الإقليم بثلاثة رسوم وهي: الرسم على رخص

السياقة، والرسم على السيارات الخاضعة للفحص التقني، والرسم على بيع الحاصلات الغابوية³، لكن

المردودية المتواضعة لهذه الرسوم، لا تسمح بالحديث عن جباية إقليمية من شأنها تمكين الإقليم من

التدخل في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والاستجابة لحجم الإكراهات التي تفرضها التنمية

الترابية على المستوى الإقليمي. وعلى هذا النحو، تتميز الجباية الإقليمية بالضعف والمحدودية، فهي

عاجزة عن مواكبة النفقات العمومية على المستوى الإقليمي، إذ في أغلب الحالات لا تغطي المداخيل

الجباية إلا نسبة ضئيلة من حاجيات التمويل. واستنادا لذلك، يتبين أن هزالة الموارد المالية الجباية

يحد من الأدوار التنموية للإقليم، ويقود إلى توقف تمويله على الموارد المرصودة من طرف الدولة.

وعلاوة على ذلك، يتضح، من خلال الممارسة العملية، أنه لا يمكن المراهنة كثيرا على مداخيل

الامتلاك كمصدر لتمويل التنمية الإقليمية في ظل اختلالات تدبير أملاك الأقاليم، وعدم الاهتمام بها،

وعدم تحديد قيمتها، وسيادة المحددات التقليدية في تدبيرها، والتقصير والتأخير في تحصيل مداخيلها،

¹ التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2016 و 2017. خلاصة أنشطة المجالس الجهوية للحسابات، نظرة عامة مالية الجماعات الترابية، المجلس الأعلى للحسابات، المملكة المغربية، 2018، ص.59.

² بلغ مجموع النفقات العادية للعمالات والأقاليم مبلغ 2,6 مليار درهم.

³ المادة 3 من الظهير الشريف رقم 1.07.195 الصادر في 19 من ذي القعدة 1428 (30 نونبر 2007) بتنفيذ القانون رقم 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية، ج.ر عدد 5583 بتاريخ 22 ذو القعدة 1428 (3 دجنبر 2007)، ص.3735.

وكذا هزالة هذه المداخل. واستنادا لذلك، فالقدرة التمويلية لمداخل الممتلكات تظل محدودة جدا، وهي بذلك لا يمكن أن تشكل أداة للتمويل الذاتي للتنمية الإقليمية.¹

بالموازاة مع مواردها الذاتية، تستفيد الأقاليم من تمويلات مالية تمنحها لها الدولة في شكل مخصصات من منتج الضريبة على القيمة المضافة. وتعتبر هذه التحويلات مصدرا أساسيا للتمويل بالنسبة للجماعات الترابية. وبهذا الصدد، تستفيد الأقاليم، في إطار ميزانية الاستثمار، من دعم خاص يقتطع من منتج الضريبة على القيمة المضافة.

الجدول رقم (1): التحويلات من الدولة إلى العمالات والأقاليم خلال الفترة من 2012-2016

(المبالغ بمليون درهم)

| التحويلات | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| العمالات والأقاليم | 4.923 | 4.969 | 4.999 | 5.955 | 5.033 |

المصدر: تقرير المجلس الأعلى للحسابات، نظرة حول مالية الجماعات الترابية، ص.67.

وبناء عليه، يتبين أنه خلال الفترة 2012-2016، استفادت العمالات والأقاليم في المتوسط من 27,8 % من مجموع متوسط تحويلات الدولة للجماعات الترابية.² وبالنظر للمبالغ المتراكمة خلال الفترة

¹ للتمثيل لهذا الضعف نشير لمداخل ممتلكات إقليم سطات: كراء بنايات للسكن بمبلغ 78.000,00 درهم، منتج كراء عقارات أخرى ومختلف الأكرية بمبلغ 100,00 درهم. برنامج تنمية إقليم سطات 2016-2021، م.س، ص.175.

² بالمقابل استفادت الجماعات في المتوسط من 66,6 % من مجموع متوسط هذه التحويلات، وجاءت في المرتبة الأخيرة الجبة بنسبة 5,6 %.

2016-2012، ظلت العمالات والأقاليم الأكثر تبعية للدولة على المستوى المالي، حيث شكلت تحويلات الدولة إليها ما يناهز 84 % من مداخيلها العادية.¹

وقد بلغ مؤشر التبعية المالية سنة 2016 نسبة تناهز 84,9% للعمالات والأقاليم، مقابل نسبة تناهز 51 % للجماعات، و33,5 % للجهات.² ولعل ارتفاع مؤشر التبعية المالية أكبر دليل على ضعف مستوى الاستقلال الجبائي للإقليم، فما يقارب 85% من مداخيله تأتي من حصته من الضريبة على القيمة المضافة. كما يوضح هذا المؤشر الهوة بين الإقرار القانوني للاستقلال المالي من جهة، ومؤشرات تحققه على المستوى العملي من جهة ثانية.

وتجدر الإشارة أن الإقليم أضحي يتوفر على إمكانية تمويل مشاريعه التنموية بواسطة الاقتراض،³ إذ أضحت عمليات الاقتراض مصدرا من مصادر تمويل الميزانية الإقليمية. فطبقا لأحكام المادة 93 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم، يتداول مجلس الإقليم في الاقتراضات والضمانات الواجب منحها. وتخصص القروض، بصفة حصرية، لتمويل نفقات التجهيز، مع إمكانية أن تخصص لتمويل مساهمة الإقليم في مشاريع تكون موضوع عقود تعاون أو شراكة.⁴

على سبيل الختم

¹ على سبيل المثال، تمثل تحويلات إيرادات الضريبة على القيمة المضافة، من إجمالي مداخيل المجلس الإقليمي لسطات سنة 2016 التي بلغت تقريبا 60.559.200,00 مليون درهم، حوالي 93 % بمبلغ (56.263.000,00 درهم). برنامج تنمية إقليم سطات 2016-2021، م.س، ص.175.

² تقرير المجلس الأعلى للحسابات، نظرة حول مالية الجماعات الترابية، م.س، ص.68.

³ يقصد بعملية الاقتراض وضع أموال أو الالتزام بوضعها من طرف مؤسسة ائتمان رهن تصرف الإقليم التي تكون ملزمة بإرجاعها وفق شروط تعاقدية.

⁴ المادة الثانية من مرسوم رقم 2.17.296 صادر في 14 رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات عمليات الاقتراضات التي تقوم بها العمالة أو الإقليم، ج.ر عدد 6578 بتاريخ 15 يونيو 2017، ص.3614.

تتسم حصيلة اللامركزية الإقليمية بالمحدودية على مستوى مؤشرات التنمية بصفة عامة، والتنمية القروية بصفة خاصة. هكذا، فعلى الرغم من محاولة المشرع إيجاد تموقع جديد للإقليم داخل الهندسة الترابية من خلال تكليفه بمهام النهوض بالتنمية الاجتماعية، خصوصا بالعالم القروي، فإن الصلاحيات التي أسندت إليه لا تتناسب وحجم الرهانات السوسيواقتصادية التي يمثلها هذا العالم، والصعوبات المقلقة التي يواجهها. وبصفة عامة، فتزايد اختلالات ومشاكل التدبير الإداري والمالي على مستوى الإقليم، وتواضع حصيلته التنموية، يسم وجود هذا الأخير، وأدواره، بالصورية.

وتعزى هزالة حصيلة التدخل التنموي للإقليم إلى اختزال وظيفته في المجال الإداري، والحضور القوي والمهيمن لممثل الدولة على المستوى الإقليمي، وبالمقابل توفره على نخب تقليدية، تعوزها المشروعية والكفاءة، مما يجعلها عاجزة عن ابتكار برامج ومشاريع تنموية. ومن هذا المنطلق، أضحت ضروريا تطوير وتقوية القدرات التدييرية للمنتخبين على المستوى الإقليمي من خلال تدعيم الثقافة القانونية لهم عن طريق التكوين المستمر مما يمكنهم من القيام بممارسة صلاحياتهم.

وفضلا عن ذلك، نسجل صعوبة تمويل التنمية في ظل محدودية التمويل الذاتي والمستقل للإقليم. فضعف الموارد الذاتية لا يتيح له إمكانية تمويل البرامج والمشاريع التنموية. من هنا، فدور الإقليم يبقى رهينا بإيجاد حل لإشكالية التمويل، وبالتالي تمكين الإقليم من الموارد المالية الذاتية التي تعد المحرك الرئيسي في عملية التنمية.

وعلى العموم، فإمكانية مساهمة الإقليم في تحقيق التنمية الاجتماعية خاصة في الوسط القروي يحتاج إلى إعادة النظر في فلسفة وجوده، وتجديد مشروعيته، وتحديد اختصاصاته بشكل دقيق وواضح، وتمتعها باستقلال حقيقي، خصوصا على المستوى المالي، وبحرية المبادرة والتدخل في قطاعات ومجالات محددة بدقة، وبالتالي تحصين استقلالية اتخاذ مقرراته تكريسا لمبدأ التدبير الحر. وعلى هذا

النحو، يتبين أن إدخال إصلاحات جوهرية على التنظيم الإقليمي هي الكفيلة بتطوير وظيفته التنموية، وتستند تلك الإصلاحات أساسا على ضرورة إعادة النظر في طبيعة علاقة الدولة بالجماعات الترابية بصفة عامة، وعلاقتها بالإقليم بصفة خاصة.

السياسات العمومية الترابية بالمغرب:

مساهمة في دراسة المفهوم ومسالك التفعيل

صابرين سليمان

باحثة بسلك الدكتوراه

جامعة محمد الخامس بالرباط

تقديم:

يظهر من خلال استقراء الكتابات والادبيات المعاصرة، بروز حقل معرفي تكاملي قائم بذاته في الحقل الأكاديمي العالمي يقوم على دراسة السياسات العمومية. وقد سطع نجم هذا الحقل المعرفي في المدرسة الانغلو- ساكسونية لتليه فيما بعد المدرسة الفرنكوفونية. وهذا يعني أن حقل السياسات العمومية هو حقل معرفي تكاملي متعدد التخصصات multidisciplinary، ويتمظهر ذلك في ارتباطه مع عدة حقول معرفية أخرى من قبيل علم الاجتماع، علم الإدارة، علم القانون، علم الاقتصاد، علم السياسة والعلاقات الدولية.

ويعود ظهور حقل السياسات العمومية الى خمسينيات وستينيات القرن الماضي، وفي ذلك حُلِقَتْقاش كبير، فهناك تيار يتحدث عن ظهور هذا البراديجم مع الاقتصاديين وبالخصوص مع الأزمة الاقتصادية. وتوجه اخر يتحدث عن بروز هذا الحقل المعرفي بعد تبلور مفهوم علوم السياسة The Policy Sciences في الحقل الاكاديمي من قِبَل هارولد لاسويل Harold D. Lasswell في اطار منظوره لضرورة فهم تراكب مقارنة العلوم السياسية مع العملية الديمقراطية¹.

وَبُشِكِلُ الفعل L'action وحدة التحليل التي استقر عليها حقل دراسات السياسات العمومية، بحيث أن معظم التعريفات والتوصيفات التي تناولت السياسات العمومية Les Politiques Publiques تناولتها باعتبارها فعلاً للدولة Science d'état en action. بينما عرّجت تيارات أخرى الى تعريفها من

¹ Peter DeLeon, The Historical Roots of the Field, in Michael Moran, Martin Rein and Robert Goodin (eds) : The Oxford

منطلق كونها "برنامج عمل حكومي في قطاع حكومي او فضاء جغرافي"¹. ويذهب جيمس أندرسون في نفس التوجه القائل بكون السياسات العمومية هي عبارة عن "برنامج عمل Programme d'action هادف يتبعه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو مواجهة قضية أو موضوع"². ويشكل تحديد تعريف كامل ومتكامل لبراديجم السياسات العمومية أمراً بالصعوبة بما كان، باعتباره "مجال يندرج ضمن حقل العلوم الاجتماعية وفرعاً أساسياً في حقل علم السياسة مما يضفي صبغة صعوبة تحصيل الاتفاق العام في حقل العلوم الاجتماعية عامة"³.

وفي هذا الصدد، نجد أن حقل السياسات العمومية أطرته حزمة من النظريات والمقتربات في إطار تعدد المداخل والأبعاد، بحيث نجد المقرب الاقتصادي، المقرب المعرفي، المقرب العقلاني، المقرب الكلاسيكي، المقرب النيومؤسساتي، وأخيراً وليس أخراً نجد المقرب التدرجي أو توالي المشاهد لصاحبه شارل جونز Charles.O. Jones والذي حدد في كتابه An Introduction to the Study of Public Policy الدورة الحياتية لصنع السياسات العمومية، والتي اختزلها في خمس مراحل جوهرية وتمثل في "تحديد المشكل وادراجه في الأجندة الحكومية، اقتراح البدائل وبلورة الحلول، تنفيذ برنامج العمل، تقييم هذا البرنامج، ونهاية السياسات العمومية"⁴.

إن وضعية حقل السياسات العمومية تقتضي الركون عند ثلاث دوائر اساسية تتفرع عن براديجم السياسات العمومية، نتحدث عن الدائرة الأولى والتي تكتفي بالسياسات العمومية الخارجية/الدولية، الدائرة الثانية والتي تكتفي بالسياسات العمومية الوطنية، والدائرة الثالثة والتي تكتفي بالسياسات العمومية الترابية. وفي هذا المقام سنتوقف بالدرس والتحليل عند براديجم السياسات العمومية الترابية Les Politiques Publiques Territoriales بما يضمنه هذا البراديجم من دلالات وتصورات وأبعاد ذات صلة بالتجربة المغربية في هذا الشأن.

ويعتبر موضوع السياسات العمومية الترابية من المواضيع الجديدة التي اقتحمت حقل الدراسات العلمية والأكاديمية وأيضاً الممارسة السياسية للفاعل العمومي في الآونة الأخيرة، خاصة في ظل اقرار

¹ Pierre Muller, Les Politiques Publiques, 5^e édition, Presses Universitaires de France, 1990. Pp 21.

² جيمس أندرسون (ترجمة: عامر الكبسي)، صنع السياسة العامة، دار المسيرة للتوزيع والنشر والطبع، الطبعة الثاني، 2002. ص 15.

³ د. عادل الجنودي، دراسة السياسات العمومية، طباعة Rive Imprimerie، 2016. ص 11.

⁴ Dictionnaire des Politiques Publiques, sous la direction de Laurie Boussaguet et Sophie Jacquot et Pauline Ravinet,

Article intitulé : Approche Séquentielle, Traité par Sophie Jacquot, 2^e édition, Presses de la Fondation Nationale des

المغرب للورش الاستراتيجي للجبهوية الموسعة وتدشين جيل جديد من الاصلاحات، التي تجعل من اللاتمرکز المدخل السليم والأسلم لتدبير الشأن العام والمحلي. الأمر الذي يطرح جملة اشكالات واختلالات خاصة عندما يتعلق الامر بصنع السياسات العمومية الترابية، ودورها الحياتية، والفاعلين الرسمين وغير الرسمين في صياغتها وتبعها وتنفيذها وتقييمها، والمقتربات النظرية والمنهجية المؤطرة لهذه السياسات الترابية¹.

أهمية الدراسة:

تَكُنُّ أهمية الموضوع في كونه موضوعاً يغري بالدراسة والتحليل ويعود ذلك لزاويتين أساسيتين: اولاً- الأهمية النظرية: إن التأمل في هذا النوع من المواضيع والدراسات تضع الباحث في صدد التعاطي مع مسألتين بالغتي الأهمية، أولهما مسألة السياسات العمومية في التجربة المغربية، نتحدث عن الأساس النظري والمهجي والقانوني والتنظيمي للدورة الحياتية لصنع السياسات العمومية الترابية. وثانها التأطير الهندسي لفلسفة روح الدستور المغربي الجديد فيما يتعلق بحقل السياسات العمومية الترابية ومقتضيات القوانين التنظيمية التي أعطت للجهات اختصاصات وصلاحيات تخول لها مهمة الاشتراك في صياغة السياسة العامة الترابية انسجاماً مع السياسة العامة الوطنية للدولة.

ثانياً- الأهمية العلمية: يكتسي موضوع السياسات العمومية الترابية بالمغرب: مساهمة في دراسة المفهوم ومسالك التفعيل أهمية قصوى على المستوى المعرفي والبحثي للدارسين والباحثين وكذلك الفاعلين العموميين والخواص. وتتجلى هذه الأهمية في كون موضوع السياسات العمومية الترابية يشكل براديجم جديد Nouveau Paradigme ظهر في التجربتين الأمريكية والفرنكوفونية في خمسينيات وستينيات القرن الماضي، وطفوه على سطح المشهد السياسي المغربي في الآونة الأخيرة فرضته طبيعة التحولات والتطورات وكذا الاصلاحات التي شهدتها الترسانة القانونية والمنظومة المجتمعية بشكل عام.

إشكالية الدراسة:

¹د. عبد الله شنفار، الفاعلون المحليون والسياسات العمومية المحلية: دراسة في القرار المحلي، مطبوعات المعرفة براكش، الطبعة

ستحاول الدراسة الإجابة عن الإشكالية الرئيسية التي يمكن صياغتها على النحو التالي: إلى أي حد يمكن الحديث عن وجود سياسات عمومية ترابية بالمغرب؟ وماهي مداخل ومسالك تفعيل العمومية الترابية؟

ولبسط هذه الإشكالية، نأتي بالتساؤلات الفرعية التالية:

- هل يمكننا الحديث عن سياسات عمومية ترابية بالمغرب بفلسفة تراوح بين التأطير النظري والواقع الممارساتي لصانع القرار الترابي؟
- هل أثر غياب وحدة المعجم الدستوري فيما يتعلق بهراديغم السياسات العمومية وكذا النواقص التي تشوب القوانين التنظيمية للجماعات الترابية في إرساء ممارسة فعالة وصياغة ناجعة لسياسات عمومية ترابية؟
- مدى حضور لازمة المناخ المركزي على الفضاء الترابي في مراحل صياغة وتبعية وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية الترابية؟ وماهي المقترحات المستعملة في ذلك؟
- إلى أي حد يمكننا الحديث عن منظومة تشاركية كمسلك لتفعيل السياسات العمومية الترابية في ظل بروز فاعلين جدد على المستوى الترابي أفرزها الدستور والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية نخص بتساؤلنا هذا أدوار المجتمع المدني والهيئات التشاورية على المستوى الجهوي والاقليمي والجماعي؟

الفروض العلمية:

- تتأثر الدورة الحياتية لصنع السياسات العمومية الترابية بخصوصية التجربة المغربية في اختلافها مع كل من المدرسة الانغلو سكسونية والفرنكوفونية، ويتضح ذلك من خلال استقراء الممارسة التي تنم بتغيب تام للتكامل بين ما هو نظري وما هو تطبيقي ممارساتي. وواقع الحال أن غلبة المقاربة القطاعية في صنع السياسات العمومية بمستوياتها الثلاث تجسد صعوبة تنفيذها وملاسة أثر وقعها على الفضاء الترابي.
- مساهمة غياب وحدة المعجم الدستوري وثغرات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية في ارساء سياسات عمومية ترابية ناجعة وفي تكريس مقاربة تشاركية تدمج مختلف الفاعلين التقليديين والجدد في سيناريوهات صناعة هذه السياسات الترابية.

■ تتسم الدورة الحياتية لصياغة السياسات العمومية الترابية بهيمنة الرؤية المركزية لا من حيث الصياغة، التتبع، التنفيذ، والتقييم. الشيء الذي يتطلب اعادة النظر في هذه الفلسفة واعتماد المقاربة الترابية التي تنطلق بالأساس من الأسفل لتتوجه الى الأعلى.

■ برز مع الهندسة الدستورية الجديدة لسنة 2011 ومع مواد القوانين التنظيمية للجماعات الترابية أدوار جديدة لفاعلين جدد في صياغة وتتبع وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية الترابية من قبيل هيئات التشاور والتشارك وتنظيمات المجتمع المدني الى جانب دور المواطنين والمواطنات في هذه السيرورة.

وللإجابة عن الإشكالية الرئيسية، وسبر أغوار الأسئلة الفرعية، واختبار صحة الفروض العلمية،

ستتناول الدراسة المحورين الآتيين:

المبحث الأول: التآطير النظري لبراديجم السياسات العمومية الترابية

المبحث الثاني: مسالك تفعيل السياسات العمومية الترابية

المبحث الأول: التآطير النظري لبراديجم السياسات العمومية الترابية

يُعتبر الشأن الترابي مكوناً أساسياً في الفعل العمومي L'action Publique، وتُشكل السياسات الترابية Les Politiques Publiques Territoriales مدخلاً مهماً في تدبير الفضاء الترابي بأليات وميكانيزمات جديدة تجعل حاجات ومتطلبات الساكنة في صلب اهتماماتها وفي جوهر اهدافها.

المطلب الأول: الاطار النظري لبراديجم السياسات العمومية الترابية

إن دراسة براديجم السياسات العمومية الترابية يتطلب بالدرجة الأولى التوقف عند التنظير المفاهيمي، وجرد ما تيسر من النظريات والمقترحات التي شملت المفهوم بالدرس والتحليل من زواياه وأبعاده ودلالاته المتعددة والمتشعبة في ذات الحال. ولعل النظريات والمقترحات عديدة ومتعددة بتعدد مكونات ودلالات الفعل الترابي الذي تتمخض على مستواه سيناريوهات صنع السياسات العمومية الترابية، وفي هذا المقام سنتطرق الى المجال الترابي والى الفعل العمومي الترابي.

الفقرة الأولى: المجال الترابي كفضاء لتدبير المشاكل العمومية

يُمثل المجال الترابي فضاء لمعالجة المشاكل العمومية وتدبيرها بأليات تتخذ من التشاور والتشارك

والحوار قاعدة لرصد حلول ناجعة تترجم في شكل سياسات عمومية ترابية فعالة. على اعتبار أن المقاربة

الترابية L'approche Territoriale تقوم على تشخيص المشكل انطلاقاً من الفضاء الترابي بمنطق تدييري يحسم في عملية تحديد المشكل العمومي على المستوى الترابي¹.

من هذا المنطلق، ينبغي النظر الى ان المجال الترابي هو المستوى الترابي الوحيد الذي يحدد حجم المشاكل والتساؤلات خاصة ذات الصبغة التنموية الاجتماعية الترابية مما يتطلب تدخل فاعلين محليين/ترايين بتنوعهم وتعددتهم من سلطات عمومية محلية وجماعات ترابية بمستوياتها وتنظيمات المجتمع المدني في سبيل ايجاد وصوغ حلول لمشاكل الساكنة وتنفيذها وتقييم أثرها على مدى رضا الساكنة من هذه القرارات أو هذه السياسات الترابية، التي تستهدف بالأساس المواطنين والمواطنات القاطنين بالفضاء الترابي².

ان استحضار المجال الترابي كفضاء لتديير المشكل العمومي يعيد الى الأذهان أدبيات وطروحات ميشيل فوكو M. Foucault حول المجال الترابي Le Territoire في كتابه الشهير Sécurité, Territoire, Population، إذ يعتبر ميشيل فوكو أحد رواد السوسيولوجيا في مجال التنظير للمجال الترابي في اطار ما يصطلح عليه بالتديير الحكوماتي La Gestion Gouvernemental وسبيل تحديد وتشخيص المشاكل المختلفة والمتعددة والتي يعاني من الأساس الأفراد داخل المجتمع³.

يتضح إذن أن المجال الترابي هو الفضاء الترابي الذي على مستواه تتحدد المشاكل العمومية التي تعاني منها ساكنة المجال ذاته، وعلى مستواه يتم التشخيص والصبغة، في اطار سلسلة عملياتية تتخذ من الأليات التشاورية والتشاركية أساساً في صبغة هذه السياسات التي تنم عن سيناريوهات لسيرورة قرارية معقدة. إن السيرورة القرارية على المستوى الترابي تساءل الجهات المسؤولة عن بلورة واتخاذ القرار

¹ Romain Pasquier, Sébastien Guigner, Alistair Cole, « Dictionnaire des Politiques Publiques », Centre de recherche de l'action publiques En Europe, 2010. P479 – 480.

² Zineb SITRI & Gilles BOUTRY, Dynamiques actuelles des politiques publiques territoriales au Maroc et en France & identité territoriale. Ouvrage intitulé « Performance Urbaine et droit à la ville », réalisé par la Fondation Hanns- Seidel, Edition L'Hamttan, Imprimer par ELMaarifEl Jadida, 2010. Pp 187,188.

³ Michelle Foucault, « Sécurité, Territoire, Population », Cours au Collège De France. 1977 – 1978, Haut études, Gallimard³ Seui. Pp67 et 111.

المحلي/الترابي على مستوى المجال الترابي وتنفيذه من قبل الفاعلين الترابين وتقييم أثره على مدى استجابة وتلبية هذه السياسات الترابية لحاجيات ومتطلبات الساكنة المستهدفة. وعلى هذا المستوى بالضبط تبرز أوجه الاختلاف بين السيرورة القرارية المركزية على مستوى الدولة ككل، وبين السيرورة القرارية الترابية على المستوى الجهوي، الاقليمي، والجماعي¹.

الفقرة الثانية: الفعل العمومي الترابي

إن ما يميز الفعل العمومي الترابي L'action Publique Territoriale هو تعدد وتنوع مستوياته والفاعلين فيه، فعلى هذا المستوى، ذهبت بعض الدراسات الى تصنيف الفعل العمومي بين ما هو متجه نحو الأعلى أو ما يكتى بالمركز، والفعل العمومي المتجه نحو الأسفل أي الفضاء/المجال الترابي، وبين ما يمكن اعتباره الفعل العمومي الأفقي خاصة عندما يتعلق الأمر بالشراكات والتحالفات واتفاقيات التعاون والتوأمة بين الوحدات الترابية فيما بينها أو عندما يتعلق الأمر بخلق شبكات الفاعلين الدوليين أو غيرها². وقد اتجهت مجموعة من البحوث نحو تحري ماهية الفعل العمومي الترابي، وذلك من خلال طرح جملة تساؤلات ذات الصلة بالمجال الترابي، وأيضاً بتزايد الطلب على دراسة هذا المجال العمومي الخصب الذي يجعل من الفضاء الترابي أرضيةً لتشخيص المشاكل العمومية التي تعاني منها ساكنة هذا الفضاء الجغرافي. وذهب بعض الخبراء الى الحديث عن بلورة المخاطر التدييرية للفاعلين العموميين الترابين/المحليين باعتبارهم الوجهة الأولى التي تقصدها الساكنة. مما يستدعي استحضار اللازمة المتشابهة في هذه

¹د. عبد الله شنفرار، الفاعلون المحليون والسياسات العمومية المحلية: دراسة في القرار المحلي، مطبوعات المعرفة بمراكش، الطبعة الأولى، 2015. ص13.

²د. عادل الجنودي، دراسة السياسات العمومية، مرجع سابق، ص 6.

الثنائية، باستحضار دور الفاعل الترابي في بلورة الفعل العمومي الترابي، دوره في صياغة السياسات العمومية الترابية، دوره في ترسيخ الحكامة الترابية، ودوره في تحقيق التنمية الترابية¹.

إذن، يمكن القول أن التحول المفاهيمي الذي ارتقى من ما يكنى بالمحلي الى الحديث عن ما هو ترابي شكل قفزة مهمة في ماهية الفعل العمومي الترابي خاصة عندما يتعلق الأمر بارتباط الفعل العمومي بالفعالية والنجاعة والاستمرارية في تحقيق الغايات والأهداف.

ان تجاوز الفعل العمومي الترابي للمنطق المجالي المؤسساتي المركزي يقوم بالأساس على ركائز جوهرية، يشكل فيها البناء المؤسساتي الجديد وحدة بالأهمية بما كان، هو بناء قائم على تسطير أهداف الفعل العمومي وأيضاً تحديد الموارد التي من شأنها توجيه هذا الفعل. ناهيك عن ما ينتجه تعدد وتنوع المجالات والمكونات التي يتسم بها الفعل العمومي الترابي مما ينتج عنه نوع من التداخل خاصة على مستوى صياغة السياسات العمومية وغلبة فلسفة القطاعية على فلسفة الالتقائية. وأخيراً وليس آخراً، لا بد لنا من استحضار التدبير الترابي الذي يضع الباحث والممارس في ذات الحال أمام تساؤلات واشكالات تتمثل بالأساس في كيفية تدبير المجال الترابي بمختلف المتدخلين والفاعلين الترابيين التقليديين في اطار حل مشاكل الساكنة التي تتنوع هي الأخرى لتشمل ما هو اجتماعي وما هو اقتصادي وما هو تنموي وغيرها، في ظل محدودية الموارد والامكانيات على مستوى الوحدات الترابية. الشيء الذي يطرح نقطة مهمة تتمثل في وزن الأجهزة العمومية في التدبير المتعدد المستويات للمجال الترابي كما هو الحال في التجربة الفرنسية La

²Gestion Multi-niveaux de Territoire

المطلب الثاني: التأطير القانوني للسياسات العمومية الترابية

¹ Romain Pasquier, Sébastien Guigner, Alistair Cole, « Dictionnaire des Politiques Publiques », Centre de recherche de l'action publiques En Europe, 2010. P

² Jérôme Dubois, Les Politiques Publiques Territoriales la gouvernance multi- niveaux face aux défis de l'aménagement, Presse Universitaire De RENNES, 2009. Pp16,17.

لن يستقيم الحديث عن التأطير القانوني لبراديجم السياسات العمومية الترابية من دون الحديث عند الهندسة الدستورية لسنة 2011 وما حملته من مستجدات، هذه المستجدات التي شكلت قطب رحي اهتمام الباحثين والممارسين في ذات الحال، خصوصاً عندما يتعلق الأمر ببراديجم السياسات العمومية واشكالية وحدة المعجم الدستوري في تحديد اصطلاح وتعريف متكامل وثابت لهذا المفهوم. وعندما يتعلق الأمر بالسياسات العمومية الترابية نجد التأطير الدستوري وما حملته مواد القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

الفقرة الأولى: السياسات العمومية الترابية في الهندسة الدستورية

يَحضر براديجم السياسات العمومية بقوة في الهندسة الدستورية لعام 2011، مما دفع ببعض الباحثين الى الحديث عن ما يكنى "بدستور السياسات العامة"¹. وفي هذا الاطار، جاء في فصول الدستور مصطلح السياسات العمومية ونذكر على سبيل المثال لا الحصر مصطلح السياسات العمومية (الفصل 13)، السياسات العمومية الموجهة (الفصل 34)، التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة (الفصل 49)، السياسة العامة للدولة، السياسات العمومية، السياسات القطاعية (الفصل 92) السياسات العمومية الترابية (الفصل 137). وعلى هذا المستوى يظهر التنوع الاصطلاحي في دقة تحديد مفهوم للسياسات العمومية مما ينتج عنه خلط ولبس مفاهيمي شائع يؤثر لا محالة على مستويات التطبيق والتزليل.

لقد نص دستور 2011 على السياسات العمومية الترابية في الفصل 137 وجاء في مقتضى الفصل مايلى "مساهمة الجهة في تفعيل السياسة العامة للدولة وفي اعداد السياسات الترابية من خلال ممثلها في مجلس المستشارين"². ويأتي تنصيب هذا الفصل من الدستور في انسجام تام والتركيبية الجديدة لمجلس المستشارين، والتي تضم "120 عضواً 108 عنصر منهم منتخبين على صعيد الجهات من طرف هيئة ناخبة جهوية تشكل فيها الجماعات الترابية 72 عضو، الى جانب عناصر ممثلين المنظمات المهنية للمشغلين بـ 12 عضواً، 24 عضواً بالغرف المهنية و12 عضواً من ممثلي هيئة المأجورين"³.

¹ حسن طارق، دستورانية ما بعد انفجارات 2011 قراءات في تجارب المغرب وتونس ومصر، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، بيروت، الطبعة الأولى، 2016. ص 25.

² الفصل 137 مندستور المملكة الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 شعبان 1432 الموافق لـ 29 يوليوز 2011، ج، ر عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق لـ 30 يوليو 2011.

³ عبد الحق بلفقيه، قراءة دستورية في القانون التنظيمي للجهات، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد 33/34، 2015. ص 83.

الفقرة الثانية: السياسات العمومية الترابية على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات

الترابية

نصت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على دور الجهات والعمالات والاقليم والجماعات في صياغة السياسات العمومية الترابية في انسجام تام مع السياسات العمومية الوطنية، وفق منهج تشاركي وتنسيقي بين مختلف المصالح المركزية واللامركزية. ويشكل في ذلك برنامج التنمية للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث أسى تمثل لسن سياسة عمومية ترابية بمقاربة تنسيقية وتشاركية وبآليات تشاورية وحوارية بين مختلف الفاعلين الترابين منتخبين او ممثلي القطاع الخاص وهيئات المجتمع المدني .

وفي هذا الصدد، للسلطات العمومية ومجلس الجهة التشاور فيما بينهما في ما يتعلق بالسياسات القطاعية على المستوى الترابي، وتنص في ذلك المادة 93 من القانون رقم 1113.14 على انه "تشاور السلطات العمومية ومجلس الجماعة في السياسات القطاعية التي تهم الجماعة وكذا التجهيزات والمشاريع الكبرى التي تخطط الدولة لإنجازها فوق تراب الجماعة". كما تنص المادة 81 و 82 من القانون رقم 112.14 على اعداد برنامج التنمية للعماللة أو الاقليم بتنسيق من عامل العماللة أو الاقليم وبمقاربة تنسيقية تشاركية تعتمد ليات الحوار والتشاور في عملية اعداد البرنامج وتتبعه وتقييمه. وفي ما يتعلق بالجهات فقد نصت المادة 80 من القانون التنظيمي رقم 111.14 على قيام الجهة بمهامها مع مراعاة السياسات والاستراتيجيات العامة والقطاعية في مجالات منصوص عليها في نفس المادة¹. وتعمل الجهة وفق المادة 83 على إعداد برنامج التنمية الجهوي تحت اشراف رئيس المجلس وفق مقاربة تشاركية تتخذ

¹ تحدد المادة 80 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات مجالات تناطق كمهام للجهة في اطار تحقيق التنمية المندمجة والمستدامة وهي :

- تحسين جاذبية المجال الترابي وتقوية تنافسيته الاقتصادية.
- تحقيق الاستعمال الأمثل للموارد الطبيعية والحفاظ عليها.
- اعتماد التدابير والاجراءات المشجعة على المقاولة والعمل على تيسير توطين الأنشطة المنتجة للثروة والشغل.
- الإسهام في تحقيق تنمية مستدامة.
- العمل على تحسين القدرات التدييرية للموارد البشرية وتكوينها.

من آليات الحوار والتشاور مدخلاً أساسياً، وتعتمد على التنسيق مع والي الجهة وباقي المصالح المركزية واللامركزية. وتجدر الإشارة الى أنه يتعين على برنامج التنمية الجهوي مواكبة التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة وأن يعمل على بلورتها على المستوى الجهوي¹.

وعلى نفس المنوال، نص المشرع في المادة 88 من ذات القانون التنظيمي الخاص بالجهات على انسجام التصميم الجهوي لإعداد التراب وفق القوانين الجاري بها العمل في اطار سياسة الدولة في مجال اعداد التراب الوطني وبتشاور مع الجماعات الترابية الأخرى والادارات والمؤسسات العمومية وممثلي القطاع الخاص المعنيين بتراب الجهة².

المبحث الثاني: مسالك تفعيل السياسات العمومية الترابية

شكل موضوع السياسات العمومية الترابية جزءاً مهماً للحوار داخل هيئات الديمقراطية التشاركية، هذه الهيئات التي تعتبر مستجداً من مستجدات دستور 2011 والذي أعطى الحق والصلاحيات للمواطنين والمواطنات وتنظيمات المجتمع المدني في صياغة وتتبّع وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية. كما تقدم الهيئات التشاركية والتشاركية المحددة في دستور 2011 ومواد القوانين التنظيمية للجماعات الترابية تجربة مغربية جنينية تترجم الإرادة السياسية لتفعيل الديمقراطية التشاركية في الممارسة السياسية والتديرية بالمغرب.

المطلب الأول: المقاربة التشاركية في صنع السياسات العمومية الترابية

تبرز فلسفة المقاربة التشاركية³ في صنع السياسات العمومية الترابية من خلال تفعيل الأدوار الدستورية الجديدة لتنظيمات المجتمع المدني، والتسريع من وثيرة عمل الهيئات التشاركية والتشاركية المنصوص عليها في الدستور والمحددة في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

الفقرة الأولى: الأدوار الدستورية الجديدة لتنظيمات المجتمع المدني

¹ المادة 83 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

² المادة 88 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

³ تعتبر المقاربة التشاركية "إحدى منهجيات العمل المرتبطة بتدبير الشأن العام المحلي والوطني، باعتبارها مسلسل تواصلي يمكن الأفراد من تحديد حاجاتهم والتزاماتهم ويؤدي الى قرارات مركزة تأخذ بعين الاعتبار آراء وتطلعات كل المجموعات والأطراف المعنية". يراجع في ذلك، محمد بوكطيب ونور الدين لحجامي، السياسات العمومية اللامركزية واللامركزية: الميدان والوسيلة، مجلة المنارة للدراسات القانونية والادارية، عدد خاص، 2017، ص.73.

حَقَّقَ المجتمع المدني جملة من المكتسبات والتراكمات في مجالات مختلفة ومتنوعة سواء تعلق الامر بالمرافعة أو الشراكة أو التشبيك والاقتراح أيضاً، وهو شريك مهم وقوة اقتراحية لا يمكن تجاوزها في اشكالات عديدة تعيق مسار التنمية بالمغرب. ووعياً من المشرع المغربي بأهمية المجتمع المدني كعنصر حيوي وديناميكي، خوله مكانة هامة وخصَّه بأدوار ومهام جديدة¹.

وقد خص دستور 2011 تنظيمات المجتمع المدني بأدوار وصلاحيات جديدة ذات الصلة بموضوع السياسات العمومية، فعندما يتعلق الأمر بتقديم العرائض والملمتسات نتحدث عن دور المجتمع المدني في ذلك استناداً الى الفصل (14 و 15) من الدستور. ناهيك عن دور المجتمع المدني في صياغة وتتبع وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية انسجاماً مع مقتضيات (الفصل 13)². وفي اطار تعزيز دور المجتمع المدني في تفعيل سليم للديموقراطية التشاركية نص (الفصل 139) على ضرورة وضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الاخرى أليات تشاركية للتشاور والحوار لتيسير دور المواطنين والمواطنات والجمعيات من إعداد برامج التنمية وتتبعها. ناهيك عن تركيز الفصل ذاته على حق المواطنين والمواطنات والجمعيات في تقديم عرائض من شأنها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصاته ضمن جدول أعماله³.

الفقرة الثانية: هيئات الديموقراطية التشاركية في الجماعات الترابية

إن تبني التجربة المغربية لفلسفة الهيئات الاستشارية في الجماعات الترابية هو تعبير صريح ينم بإرادة سياسية تبتغي اعادة ترتيب العلاقة بين الدولة والمواطن. ويعبر إشراك المواطنين والمواطنات في تدبير شؤونهم الحياتية وإدماجهم في سيناريوهات صنع السياسات العمومية خاصة الترابية منها عن التزام وتعاهد جديد مبني على روح التشاور والتشارك في تدبير الشأن العام والمحلي، كما يترجم ارادة سياسية تدريبية تسعى الى تدشين منهاج استراتيجي محوري في بناء المجال الترابي واعادة الاعتبار لهذا المجال الذي يشكل بؤرة صوغ السياسات الترابية.

وقد نص دستور 2011 في الفصل 139 على وضع "مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، لأليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في اعداد برامج التنمية وتتبعها"⁴. وهو الأمر الذي نهجته القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، فقد نص القانون التنظيمي رقم 111.13 المتعلق بالجهات في الباب الرابع المادة 116 في انسجام تام مع الهندسة الدستورية

1 الحوار الوطني حول مخرجات الحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة. الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، 2013. ص.3.

²الفصل 13، 14، 15 من دستور 2011.

³الفصل 139 من دستور 2011.

⁴الفقرة الأولى، الفصل 139 من دستور 2011.

المتتمثلة في مقتضيات الفصل 139، وتنص المادة ذاتها على "ليات تشاركية للحوار والتشاور تحدث بمجالس الجهة لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في اعداد برامج التنمية وتتبعها طبق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجهة"¹. وقد حددت المادة 117 احداث ثلاث هيئات استشارية على مستوى الجهة من قبيل "الهيئة الاستشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بقضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع، الهيئة الاستشارية المختصة بدراسة قضايا الشباب، هيئة استشارية بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة تهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي"².

وفيما يتعلق بالقانون التنظيمي رقم 112.13 المتعلق بالعمالات والأقاليم فنص بدوره على احداث المجلس الاقليمي لأليات تشاركية للحوار والتشاور تهدف الى تيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في اعداد برنامج التنمية وتتبعها طبق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للأقاليم والعمالات. وقد نص القانون التنظيمي ذاته على احداث هيئة استشارية لدى مجلس العمالة أو الاقليم بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تعنى بدراسة القضايا الاقليمية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع، ويحدد النظام الداخلي للمجلس تسمية هاته الهيئة وكيفية تأليفها وتسييرها³.

وفي نفس السياق، انسجم القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14 مع مقتضيات القانونين التنظيميين للتزظيمين للجهات والعمالات والأقاليم. فقد نص في الباب الخامس على احداث مجالس الجماعات على ليات تشاورية وتشاركية تهدف الى تيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في اعداد برنامج التنمية وتتبعها طبق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجماعة. وقد حددت المادة 120 أن مجلس الجماعة يحدث هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تسمى بهيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع⁴.

إذن يمكن القول في هذا المضمار، أن الهندسة الدستورية مكتملة مع مواد القوانين التنظيمية للجماعات الترابية أسست لتجربة جنينية وفتية في ذات الحال عندما يتعلق الأمر بترسيخ ركائز ثقافة

¹الباب الرابع، المادة 116 من القانون التنظيمي رقم 111.13 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 20 رمضان 1436 الموافق لـ 7 يوليو 2015، ج. ر عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 الموافق لـ 23 يوليو 2015.

²الباب الرابع، المادة 117 من القانون التنظيمي رقم 111.13 المتعلق بالجهات.

³الباب الخامس، المادة 110 و 111 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 112.13، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 الصادر في 20 من رمضان 1436، الموافق لـ 7 يوليو 2015.

⁴الباب الخامس، المادة 119 و 120 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 الصادر في 20 من رمضان 1436، الموافق لـ 7 يوليو 2015.

الاستشارة والتشاور والحوار والتواصل في اطار التأهيل المؤسساتي والنموذجي لتدبير مجالي ترابي ناجح وفعال. لكن يبقى السؤال المطروح حول مدى تفعيل هذه الهيئات التشاورية في قضايا ومجالات متنوعة ومتعددة في علاقتها بقطاعات هذه القضايا؟

المطلب الثاني:مسالك تفعيل السياسات العمومية الترابية

أبانت الممارسة السياسية في مجال تفعيل السياسات العمومية عن مجموع اختلالات ونواقض في مجال تنزيل وتفعيل السياسات العمومية الترابية، ويرتبط ذلك أساساً بتعدد المساطر والاجراءات الادارية والقانونية التي فرضتها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية والمراسيم التطبيقية المتعلقة بتقديم العرائض والملمتسات من طرف المواطنين والمواطنات وتنظيمات المجتمع المدني، وأيضاً من حيث مشاركة المواطنين والمواطنات والجمعيات في المسلسل التشاوري والحواري والتوصلي الذي تسعى الهيئات الاستشارية على مستوى الجماعات الترابية تحقيقه. ناهيك عن تعدد الفاعلين والمتدخلين في الفعل العمومي الترابي، مما ينتج عنه لا محال خلل في التدبير العمومي الترابي.

الفقرة الأولى: تقديم العرائض

تشوب عملية تقديم العرائض اشكالات عديدة، اذ حددت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية والمراسيم التطبيقية الشروط الشكلية والموضوعية للعريضة ليحظى بالقبول من طرف الجهات المختصة¹. ولعل من أبرز الاشكالات التي تشوب هذه الألية التشاركية تكمن في الشروط ذاتها التي حددها القانون، والتي تتمثل بالأساس في اشتراط ممارسة موجه العريضة لأنشطة تجارية أو اقتصادية أو مهنية في الجهة ذاتها، وأن يكون مسجل في اللوائح الانتخابية، أن تضم العريضة توقيعات حدد المشرع التنظيمي في 300 توقيع بالنسبة للجهات التي يبلغ عدد سكانها أقل من مليون نسمة، 400 توقيع بالنسبة للجهات التي يتراوح عدد سكانها بين مليون وثلاثة ملايين نسمة، 500 توقيع بالنسبة للجهات التي لا يتجاوز عدد سكانها ثلاثة ملايين نسمة². أما فيما يخص الجمعيات فقد حدد المشرع التنظيمي شروط يجب ان تتضمنها العريضة المقدمة، وفي ذلك حدد أن"تكون الجمعية معترفا بها ومؤسسة بالمغرب طبقا للتشريع الجاري به العمل لمدة تزيد عن ثلاث سنوات، وتعمل طبقا للمبادئ الديمقراطية ولأنظمتها الأساسية، أن

¹ عبد الحق بلعق، مرجع سابق، ص 87.

² تنص المادة 120 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات على: "يجب أن يستوفي مقدمو العريضة من المواطنين والمواطنات الشروط التالية: أن يكونوا من ساكنة الجهة المعنية أو يمارسوا بها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا - أن تكون لهم مصلحة مشتركة في تقديم العريضة - أن لا يقل عدد التوقيعات على ما يلي: 300 توقيع بالنسبة للجهات التي يبلغ عدد سكانها أقل من مليون نسمة، 400 توقيع بالنسبة للجهات التي يتراوح عدد سكانها بين مليون وثلاثة ملايين نسمة، 500 توقيع بالنسبة للجهات التي لا يتجاوز عدد سكانها ثلاثة ملايين نسمة".

تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، أن يكون مقرها وأحد فروعها واقعا بتراب الجهة المعنية بالعريضة، أن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة"¹.

من جانبه، حدد المشرع في القانون التنظيمي للعمال والأقاليم مواد تنظيمية تسيير عملية تقديم العرائض. وتنص في هذا الشأن المادة 114 أن العريضة المقدمة من طرف المواطنين والمواطنات يجب أن تستوفي الشروط المتمثلة في "أن يكونوا من ساكنة العمالة أو الإقليم المعني أو يمارسوا نشاطاً اقتصاديا أو مهنيا أو تجارياً، أن تتوفر فيهم شروط التسجيل في اللوائح الانتخابية، أن تكون لهم مصلحة مشتركة في تقديم العريضة، أن لا يقل عدد الموقعين منهم عن ثلاثمائة مواطن أو مواطنة"². أما شروط تقديم الجمعيات للعريضة فقد اشترط المشرع التنظيمي أن "تكون الجمعية معترفا بها ومؤسسة بالمغرب طبقا للتشريع الجاري به العمل لمدة تزيد عن ثلاث سنوات، وتعمل طبقا للمبادئ الديموقراطية ولأنظمتها الأساسية، أن يكون عدد منخرطها يفوق 100، أن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، أن يكون مقرها وأحد فروعها واقعا بتراب العمالة أو الإقليم المعني بالعريضة، أن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة"³.

وفي السياق ذاته، وهذه المرة على مستوى الجماعة فقد أطر المشرع شروط وكيفية تقديم العرائض من طرف المواطنين والمواطنات وحدد في المادة 121 أن يكونوا المواطنين والمواطنات المقدمين للعريضة من ساكنة الجماعة المعنية أو يمارسوا بها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا، أن تتوفر فيهم شروط التسجيل في اللوائح الانتخابية، أن تكون لهم مصلحة مباشرة مشتركة في تقديم العريضة، أن لا يقل عدد الموقعين منهم عن 100 مواطن أو مواطنة فيما يخص الجماعات التي يقل عددها عن 35000 نسمة و200 مواطن أو مواطنة بالنسبة لغيرها من الجماعات، غير أنه يجب أن لا يقل عدد الموقعين عن 400 مواطن أو مواطنة بالنسبة للجماعات ذات نظام المقاطعات⁴. وفيما يتعلق بالجمعيات فقد سطر شروط تقديم العريضة في "أن تكون الجمعية معترفا بها ومؤسسة بالمغرب طبقا للتشريع الجاري به العمل لمدة تزيد عن ثلاث سنوات، وتعمل طبقا للمبادئ الديموقراطية ولأنظمتها الأساسية، أن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، أن يكون مقرها وأحد فروعها واقعا بتراب الجماعة المعنية بالعريضة، أن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة"⁵.

¹ المادة 121 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

² المادة 114 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمال والأقاليم.

³ المادة 115 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمال والأقاليم.

⁴ المادة 121 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

⁵ المادة 124 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

وهكذا، ومن خلال استقراء مضامين مواد القوانين التنظيمية والمراسيم التطبيقية المتعلقة بشروط وكيفيات تقديم العرائض من طرف المواطنين والمواطنات والجمعيات كحق دستوري من شأنه اشراك المواطنين والمواطنات والجمعيات في تدبير الشأن العام والتراحي وفي صياغة السياسات الترابية وتتبعها وتنفيذها وتقييمها. ويبقى السؤال الذي يطرح نفسه هل تسطير هذه الشروط ستساهم في التشجيع على تقديم العرائض من طرف المواطنين والمواطنات والجمعيات أم من شأنها تعقيد العملية والحد من مردوديتها التدييرية.

الفقرة الثانية: الحكامة الترابية كمدخل لتجويد الفعل العمومي الترابي

من المفترض أن تدبير المجال الترابي وبلورة الفعل العمومي الترابي يجب ان يتسم بالانسجام والتكامل في المكونات وكذلك في المتدخلين العموميين. ومن هذا المنطلق، تلعب الحكامة المحلية/الترابية¹ دوراً جوهرياً باعتبارها نمطاً تدييراً أو مجموعة أليات وتقنيات تدييرية، تقوم على عناصر من قبيل توفر كل من "ترسانة قانونية متقدمة وعصرية، موارد بشرية مكونة ومؤهلة، تخطيط استراتيجي استباقي، رؤية مندمجة ومتكاملة، حضور فلسفة الالتقائية في وضع السياسات العمومية الترابية"².

وفي هذا الصدد، ساهم الاقرار القانوني والتنظيمي للحكامة الترابية التشاركية في تمكين المنتخبين والأطر المحلية من النصوص والمعلومات والبيانات الضرورية لممارسة صلاحياتهم وتكريس فعال وناجع لمبادئ الحكامة الجيدة في مستواها المحلي/الترابي. وقد حدد الاطار القانوني والتنظيمي للحكامة الترابية تعريفاً دقيقاً للمفهوم باعتبارها مجموعة ممارسات ذات صلة بتدبير الشؤون العمومية الترابية في إطار احترام الحقوق والحاجيات والمتطلبات التي تقدمها الساكنة المحلية وما يقدمهم المجال الترابي الذي يقطنون فيه من خدمات عمومية محلية/ترابية. وفي هذا المقام لابد من ربط الدور المحوري الذي يقدمه التكريس الناجع السليم لعناصر ومبادئ وأليات الحكامة الترابية في بعدها التشاركي³ مع تحقيق التنمية

¹ تتعدد المفاهيم وتختلف معها الدلالات والتعاريف، وعندما يتعلق الأمر بمفهوم الحكامة المحلية/الترابية فالأمر يشوبه لبس كبير، على اعتبار أن هذا المفهوم يحتمل عدة تعريفات وقدمت فيه جملة اصطلاحات ودلالات، ولعل من أبرز التعريفات التي وردت فيه وفي خضم الزخم التعريفي الذي شاب المفهوم، نجد أنه مفهوم يعبر عن "مختلف الامكانيات والاليات التدييرية التي من خلالها يمكن للمنتخبين الترابين ترشيد وعقلنة تدبيرهم للشأن العام الترابي، وكذا مأسسة الفعل والقرار الاداريين وتدبير الموارد البشرية والمالية بشكل خاص". يراجع في ذلك: د. سعيد جفري، ما الحكامة؟، مكتبة الرشاد سطات، 2014، ص191.

² ابراهيم كومغار، أي مستقبل للحكامة المحلية من خلال القانون التنظيمي للجماعات، مجلة مسالك، مطبعة النجاح الجديدة، عدد 34/33، 2015، ص155.

³ تشكل الحكامة المحلية التشاركية آلية من الأليات القانونية والتنظيمية التي من شأنها المساهمة في التدبير العمومي الترابي بمنطق القرب والتشاور والتواصل والاخبار بين المنتخبين وبين المواطنين والمواطنات. وفي هذا الصدد، يراجع: الحكامة التشاركية المحلية: القرار المشترك نموذج آلية الميزانية التشاركية، المملكة المغربية، المديرية العامة للجماعات المحلية، التعاون البلدي حول الحكامة المحلية التشاركية بالمغرب العربي، يوليو 2017، ص6.

الترابية المنشودة¹، مستحضرين بذلك ما لهذا المفهوم من فضائل على تجويد الفعل العمومي الترابي، فجودة الفعل العمومي الترابي من شأنه تجويد القرار الترابي المتخذ، وعقلنة التدابير والاجراءات المتخذة، وترشيد الموارد والامكانيات لتحقيق تنزيل سليم وأسلم للسياسات العمومية الترابية، وبذلك تقييم أثرها على الساكنة. ويكون ذلك بقياس أترنتائج هذه السياسات الترابية على ساكنة الفضاء الترابي الذي استهدفته هذه السياسات العمومية الترابية.

خاتمة:

صفوة القول، تكمن في كون التجربة المغربية مع تدشينها لورش الجهوية الموسعة وتوجهها الى تنزيل وترسيخ سلسل اللامركزية، تبنت براديجم السياسات العمومية الترابية، وأطرت فلسفته دستورياً وتنظيمياً. فقد جاءت الهندسة الدستورية لسنة 2011 مكملَةً بمواد القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لتبرز هذا المفهوم، وتُقدِّم في ذات الحال فاعلين جدد في مراحل صنع هذه السياسات سواء تعلق الأمر بالصياغة أو التتبع أو التنفيذ أو التقييم. نتحدث عن الأدوار الجديدة التي أنيطت لتنظيمات المجتمع المدني وللمواطنين والمواطنات في إطار تفعيل الديمقراطية التشاركية، من خلال إدماجهم في تدبير شؤونهم الحياتية وانخراطهم في العملية التدييرية الترابية. وأيضاً اشراكهم في سيناريوهات صنع القرار العمومي الترابي في اطار التشاور والحوار والتواصل بينهم وبين السلطات العمومية على المستوى الترابي. ولعل المدخل السليم والأسلم لتفعيل السياسات العمومية الترابية يكمن في تفعيل ناجع للمقاربة الترابية وتفكير عميق بدور الفضاء الترابي في تشخيص المشكل العمومي، بلورة الحلول المناسبة وتحديد الفعل العمومي الترابي. ناهيك عن تَعَقُّل في تطبيق مبادئ الحكامة المحلية/ الترابية وتيسير عملية تقديم العرائض وتقديم الدعم الكبير لمواطنين والمواطنات وتنظيمات المجتمع المدني لتشجيعهم على ممارسة حقهم في وضع، تتبع، تنفيذ وتقييم السياسات العمومية الترابية.

الجهوية المتقدمة والثقافة التشاركية المواطنة، واقع ورهانات

حالة الجهات الجنوبية الثلاث

ابراهيم شليح

طالب باحث بسلك الدكتوراه جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق سلا

Le Cadre législatif Et Réglementaire de la Gouvernance Participative local, Ouvrage rédigé par Ministre de l'intérieur ¹ « Direction générale des collectives locales » et le programme CoMun « Gouvernance locale et participative au Maghreb », Janvier 2017. P11.

تعتبر الجهوية المتقدمة أحد المحاور الأساسية في عملية الإصلاح الجارية بالمغرب، وقد تكرر ذلك بمقتضى الوثيقة الدستورية لسنة 2011،¹ التي جعلت من التنظيم الترابي الجهوي آلية لإعادة توزيع السلطة بين الدولة ومختلف الجماعات الترابية، وهو ما يحتاج واقعيًا إلى تعاقد جديد من شأنه جعل الجهات مشاركة في تمثيل المواطنين مشاركة فعلية، وإشراكهم في تدبير شؤونهم إلى جانب الدولة وممثليها على الصعيد الترابي، ما سيعطي للديمقراطية التشاركية المحلية -كألية للحد من مركزية السلطة- القيمة الإستراتيجية الجديدة بها في منظومة الإصلاح الدستوري والسياسي.

تبعًا لذلك فقد اختار المشرع الدستوري من بين آليات ممارسة الديمقراطية التشاركية، مجموعة أنماط متداخلة منها ما يمكن ممارسته على المستوى الوطني (العرائض للسلطات العمومية، وملتمسات التشريع) ومنها ما هو محلي يخص الجماعات الترابية²، فيما يخص هذه الأخيرة أقتصر الأمر أساسًا؛ في صلاحية تقديم العرائض قصد المطالبة بإدراج نقط ضمن جدول أعمال مجلس جماعة ترابية، بالإضافة إلى الهيئات الاستشارية المحدثة داخل هذه الجماعات. وقد أحال الدستور على قوانين تنظيمية تقن وتضبط ممارسة هذه الصلاحيات والحقوق الجديدة، وهو ما تروم تحليله مقالتنا هذه نصًا وواقعا، من خلال استقراء هذه القوانين في شقها المتعلق بالديمقراطية التشاركية المحلية، وواقع تفعيلها على مستوى الجهات الجنوبية للمملكة بشكل خاص، في ارتباط بتكريس الجهوية المتقدمة كخيار ديمقراطي ثابت.

ومن هنا فإن هذه المقالة تهدف إلى إمكانية قياس درجة تحول الثقافة السياسية المواطنة لدى منتخبي ومجالس وساكنة الجهات الجنوبية الثلاث، ومدى قدرتهم على تفعيل المقتضيات المتعلقة

¹ - ظهير شريف رقم 1.11.91 بتنفيذ نص الدستور، صادر بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليو 2011.

² - تعرف الجماعات الترابية بأنها: "مؤسسات إدارية تتميز عن مؤسسات الدولة وتتكلف بتدبير مصالح السكان المتواجدين في دائرة نفوذها الترابي المحدد"، أما معايير تحديدها فهي: "امتلاك الشخصية المعنوية، التوفر على اختصاصات ذاتية يمنحها لها القانون، التوفر على أجهزة خاصة بها (منتخبة) لاتخاذ القرارات وتنفيذها"، وهي في القانون المغربي: "الجماعات، العمالات أو الأقاليم، والجهات".

بإشراك المواطنين ومشاركتهم في تسيير وتديبر قضايا الجهة، وتحقيق التغيير المنشود مجتمعيا ودستوريا وقانونيا في سياق تفعيل الجهوية المتقدمة.

وقد افترضنا أن التجارب السلبية السابقة لهذه الجماعات الترابية كانت غير محكومة بنص قانوني ملزم لتفعيل مشاركة المواطنين والفعاليات الجمعوية في إعداد برامج التنمية وتبنيها، وهو الأمر الذي بدده القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات (المواد من 116 إلى 122).

ترتكز الدراسة على أطروحة أساسية تشدد على أن المواطن وجمعيات المجتمع المدني الفعال يمثلون ضرورة وظيفية بالنسبة للدولة بشكل عام، وللمجالس الجهوية بشكل خاص من أجل توطيد الجهوية المتقدمة وتكريسها واقعا للتنظيم الترابي للمملكة، تأسيساً على ما تقدم سنحاول الإجابة عن الإشكالية التالية:

ما مدى قدرة المجالس الجهوية والفاعل المدني على توطيد دعائم ورش الجهوية المتقدمة في الأقاليم الجنوبية؟

نتطلق للإجابة عن هذه الإشكالية من مجموعة إشكاليات فرعية أهمها:

✓ ماهي أهم المبادئ المؤطرة للجهوية المتقدمة ولأدوار الفاعل المدني محليا؟

وما مدى حضورها في خطاب الفاعل السياسي؟

✓ كيف ساهم القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات في بلورة ثقافة

مواطنة لدى ساكنة الجهات الصحراوية الثلاثة؟ وما هي إمكانيات وحدود تطبيق قواعده؟

✓ هل امتلكت المجالس الجهوية الصحراوية الثلاث تقديرا سياسيا ملائمة

أنظمتها الداخلية مع غايات الديمقراطية المحلية وأهداف الجهوية المتقدمة؟ وكيف بلورت

الآليات التشاركية للحوار والتشاور؟

✓ هل تفاعل المواطنون والمواطنات والجمعيات بشكل إيجابي أو سلبي مع

المقتضيات القانونية المتعلقة بالديمقراطية التشاركية المحلية؟

المحور الأول: الثقافة التشاركية المواطنة، من القيم العامة إلى التفعيل

البحوث والدراسات التي تناولت إشكالية الديمقراطية التشاركية، تشير إلى أن الفضل في بروزها يرجع إلى الولايات المتحدة الأمريكية خلال فترة الستينيات من القرن الفائت، حيث إن مواجهة الفقر والتمهيش كانتا من بين العناصر الأساسية في الكشف عن أهميتها، فمن خلال أسلوب الحوار والتشاور مع المواطنين بشأن كيفية تدبير الشأن العام وصنع القرار الكفيل لمواجهة التحديات المطروحة محليا، أسفرت الحصيلة بأن خلقت نخبة محلية من المواطنين العاديين كان لها القدرة والقوة لطرح الحلول الملائمة للمشاكل، ومواجهة النخبة المهيمنة محليا والمتكونة من القوى الضاغطة والفاعلين في الحقل المحلي.

أولا: آليات المشاركة والتشاور في القانون المقارن

ينقسم أسلوب الاستشارة (التشاور) إلى نوعين: استشارة مباشرة، عن طريق الاقتراع، واستشارة منظمة داخل هيئات تحدث لهذا الغرض.

✓ الاستشارة المباشرة (الشعبية): هي أسلوب يمكن اللجوء إليه من قبل

الجماعة الترابية المعنية لطلب رأي السكان حول القرارات التي تهمهم، دون أن يكون هذا الرأي ملزما. ففي فرنسا مثلا؛ يمكن أن تجري الاستشارة بطلب من عدد معين من الناخبين كما في القانون الفرنسي، حيث تنظم بواسطة الاقتراع في مكاتب خاصة للتصويت¹، ويجوز أن تشمل فقط الجزء من الجماعة الترابية المعني بموضوع الاستشارة. وهو أيضا ما يحدث في بلجيكا،

¹ - المادة (L 1-2141) من المدونة العامة للجماعات الترابية.

حيث تتم الاستشارة المباشرة تحت مسمى "الاستشارة الشعبية الجماعية"، وقد أحدثت منذ 1995 وتتم وفق إجراءات التصويت، غير أنه يستثنى منها القضايا المتعلقة بالحسابات والميزانيات والرسوم¹.

✓ الاستشارة المنظمة في هيئات: تكون بواسطة إحداث هيئات استشارية تحمل في الغالب اسم مجالس أو لجان، إما ينص عليها القانون أو تترك الحرية في إحداثها للمجالس المنتخبة المعنية. ففي فرنسا نجد في القانون الفرنسي "اللجنة الاستشارية للمرافق العمومية المحلية"، ويعتبر إحداثها إجباريا في بعض المدن وتضم ممثلين عن المنتخبين وعن الجمعيات المحلية. بالإضافة للجان الاستشارية الخاصة بكل مسألة ذات فائدة جماعية، وتكون الجماعات الترابية حرة في إحداثها. من جهة أخرى نجد في النظام الفرنسي أيضا مجالس الأحياء، والتي يعتبر إحداثها إجباريا في بعض الحالات بحسب عدد السكان، ويكون مجال نشاطها محددًا في دائرة نفوذ الحي، ويمكن أن تتوصل من قبل الجماعة باعتمادات مالية لتغطية نفقات التسيير ومساعدات أخرى.

أما التشريع البلجيكي فيتميز في هذا المجال بالتنصيص على أن هذا النوع من المجالس والهيئات الاستشارية هو "كل مجموعة من الأشخاص مهما كان سنهم، مكلفين من قبل المجلس الجماعي بإبداء الرأي حول مسألة أو عدة مسائل محددة"، الشيء الذي يسمح باستيعاب حتى الأطفال مثلا والذين لا يتوفرون على صفة ناخب².

إضافة إلى الآليات المبينة أعلاه، هناك آليات عديدة للحوار والتشاور الترابي في القانون، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

¹- المادة (L 1-1141)، وما بعدها من مدونة الديمقراطية المحلية واللامركزية.

²- المادة (L 25-1122) من مدونة الديمقراطية المحلية واللامركزية.

- ✓ التشاور؛ ويهدف إلى التوصل لإجماع بين السلطات المعنية وبين السكان الذين تمنح لهم الفرصة للحوار، وهو بذلك يتجاوز أسلوب الاستشارة، ويقع غالباً مع الجمعيات الفئوية، مجالس الأحياء أو جماعات المصالح.
- ✓ الإنتاج المشترك للقرار؛ (نموذج برامج التنمية المحلية، نموذج الميزانية التشاركية).
- ✓ الاستفتاء المحلي؛ يتميز عن باقي آليات الاستشارة والمشاركة بكونه الأسلوب الوحيد الذي يمنح السكان سلطة اتخاذ القرار في بعض الحالات المحددة قانوناً؛ (الاستفتاء الترابي أو المؤسساتي، الاستفتاء الموضوعاتي).
- ✓ ميثاق الديمقراطية التشاركية المحلية؛ (وثيقة تضبط العلاقة بين المنتخبين والمواطنين وجمعيات المجتمع المدني المحلي).

ثانياً: الإطار القانوني للديمقراطية التشاركية المحلية

أثبتت الديمقراطية التمثيلية من خلال النخب المنتخبة في البرلمان والمجالس الترابية محدوديتها في الإجابة عن مختلف توقعات وانتظارات المواطنين والمواطنات وتطلعاتهم، وأحدثت خللاً في التوازن المؤسساتي وفجوة متسعة بين السياسيين والمواطنين¹، فوجد المشرع الدستوري نفسه أمام إشكال مفاهيمي عميق؛ يرتبط بفلسفة وجوهر فكرة الديمقراطية باعتبارها تجسيدا للإرادة الشعبية².

¹ محمد الغالي، "دستور المملكة المغربية لسنة 2011 في ضوء الربيع العربي: جدلية الثابت والمتحول"، مقالة منشورة بمجلة تبين للدراسات الفكرية والثقافية، عن المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، العدد 4-المجلد الأول، 2013، ص 123.

² وهو ما فسر انفتاح اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور على مختلف الفاعلين (الفاعلين المدنيين، التنظيمات المدنية والنقابية، الأحزاب السياسية..)، قصد التقدم بمقترحاتهم.

وبالتالي نقل المواطن من مجرد صوت معبر عنه في مسار البحث عن مشروعية الفاعل السياسي داخل المؤسسات التمثيلية، إلى فاعل أساسي مشارك في صنع وتبعية وتقييم السياسات العمومية.

لقد حاولت الوثيقة الدستورية الحالية معالجة هذه الإشكاليات من خلال تبني نصوص دستورية صريحة تجعل من الديمقراطية التشاركية منهجا جديداً لإعادة ترتيب العلاقة بين الدولة والمواطنين مركزياً وترابياً، ومدخلاً لضمان مشاركة فاعلة للمواطن والمجتمع المدني في السياسات العمومية، ومن أجل ذلك أحالت على قوانين تنظيمية مكملة للمتن الدستوري.

وفي السياق الواقعي المطبوع بتفعيل المقتضى الدستوري المنصوص عليه في الفصل 139 من دستور 2011، وتكريس الجهوية المتقدمة، تأتي القوانين التنظيمية للجماعات الترابية¹ متضمنة لعدة مقتضيات تتعلق بإعمال آليات الديمقراطية التشاركية أو المشاركة المدنية على المستويات المحلية، سواء تعلق الأمر بالجهات أو الأقاليم والعمالات أو الجماعات، ما يلزمها بوضع آليات للحوار والتشاور، ويخول للمواطن والمواطنين والجمعيات على السواء الحق في تقديم عرائض إلى المجالس الترابية قصد المطالبة بإدراج نقطة تدخل في اختصاصها ضمن جدول أعمال دوراتها.

هنا تجدر الإشارة بأنه لا يوجد اختلاف كبير بين المقتضيات المؤطرة لكيفيات إعمال آليات الديمقراطية التشاركية، على المستوى المحلي بين كل من الجهات، والأقاليم والعمالات، والجماعات،² خاصة بعد أن أقر المجلس الدستوري بمقتضى قراره رقم 966.15 م.د المتعلق بمراقبة دستورية القانون

¹ - يتعلق الأمر بالقوانين التنظيمية التالية:

1. القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 07 يوليوز 2015، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.
2. القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 بتاريخ 07 يوليوز 2015، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.
3. القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 بتاريخ 07 يوليوز 2015، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

² - باستثناء تفريد القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، بمقتضى المادة 117 منه، بإحداث ثلاث هيئات استشارية عوض هيئة استشارية واحدة المنصوص عليها في القوانين التنظيمية المتعلقة بالعمالات والأقاليم (المادة 111) والجماعات (المادة 120).

التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات¹، بكون البند الأخير من المادة 121 غير مطابق للدستور، لاشتراطها توفر الجمعية على فروع قانونية لها في كل أقاليم الجهة.

من الملاحظ أن القوانين التنظيمية الثلاث المشار إليها أعلاه، لم تحدد طريقة تأليف هذه الهيئات ولا الصلاحيات المخولة لها ولا كيفية تقديمها لأرائها، باعتبارها هيئة مستقلة عن مكتب المجلس وعن إدارة الجماعة الترابية، بل أوكلتها إلى النظام الداخلي للمجلس. وهنا نرى أنه كان من المفترض أن تحيل هذه النقط على نصوص تنظيمية من أجل توحيد كيفية عمل هذه الهيئات وتحديد صلاحياتها وضمان استقلالها.

كما يلاحظ على هذه القوانين اكتفاءها بالتنصيص على تضمين العريضة طلب إدراج نقطة ضمن جدول أعمال الدورة، دونما إمكانية اقتراح القرار وعرضه على التصويت، أو إمكانية حضور أصحاب العريضة قصد مناقشتها والدفاع عنها ضمن أشغال اجتماع أو دورة المجلس، وهو ما يجعل طلب إدراج النقطة ضمن جدول الأعمال بمثابة طلب شكلي لا يحقق أي غاية فعلية².

أما على مستوى شكل العريضة وكيفية إيداعها فقد عملت هذه القوانين التنظيمية، على الإحالة إلى نصوص تنظيمية قصد تحديد شكلها، وقد اتجهت كل المراسيم لتحديد شكل العريضة المقدمة على المستوى الترابي³، بدل تحديد نموذجها، حيث يعتبر شكل العريضة المحدد بموجب المرسوم واجب التقيد به من طرف المواطنين والمواطنات والجمعيات، وهو ما يجعل هذه المراسيم تغلق أبواب

¹- الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6376، بتاريخ 09 يوليوز 2015.

²- هذا ما يفسر ضعف إقبال المواطنين والمواطنات والجمعيات على تقديم عرائض إلى المجالس المنتخبة على المستوى المحلي، وانعدامها على مستوى الجهات الثلاث المدروسة.

³- المراسيم المشار إليها بالجريدة الرسمية رقم 6511 المنشورة بتاريخ 24 أكتوبر 2016 وهي:

1. مرسوم رقم 2.16.401 صادر بتاريخ 6 أكتوبر 2016 المتعلق بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجهة.
2. مرسوم رقم 2.16.402 صادر بتاريخ 6 أكتوبر 2016 المتعلق بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس العمالة أو الإقليم.
3. مرسوم رقم 2.16.403 صادر بتاريخ 6 أكتوبر 2016 المتعلق بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجماعة.

الاجتهاد والإبداع من طرف مقدمي العرائض، وتأسيسا على ذلك فإنه وجب تعديل مواد القوانين التنظيمية المحيلة على هذه النصوص، من خلال التنصيص على تحديدها لنموذج العرائض، أو بالأحرى المعطيات الواجب توفرها في العريضة بدل تحديد شكلها.

المحور الثاني: المبادئ المؤطرة للجهوية المتقدمة وأدوار الفاعل المدني محليا

إن أهمية الجهة كجماعة ترابية تؤكد مكانة الصدارة التي تحتلها بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، والتي تستمدتها من أحكام الفصل 143 من دستور 2011، الذي نص على أن "تتبع الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات الترابية". وبناء عليه، فإن الجهوية المتقدمة كوحدة ترابية تجمع بين خصائص الجهوية الإدارية والجهوية السياسية، تعتبر رافعة للنمو ولتطوير الديمقراطية المحلية، من أجل تجاوز سلبات نموذجي الجهوية الاقتصادية والجهوية الإدارية.

لقد نصت ديباجة دستور 2011 على أن الهدف يكمن في تأسيس دولة ديمقراطية حديثة، مرتكزاتها المشاركة والتعددية والحكمة الجيدة، ونص الفصل الأول في فقرته الثانية على أن "النظام الدستوري للمملكة يقوم على أساس فصل السلط وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة"، فيما نصت الفقرة الأخيرة منه على أن "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة"؛ وهو ما يعني بأن الجهوية المتقدمة والديمقراطية التشاركية تشكلان منهجا استراتيجيا في الحكم على اعتبار مكانتهما الدستورية.

تعززت هذه المكانة بتوالي التنصيص على حق الجمعيات والمنظمات غير الحكومية في المساهمة من أجل إعداد القرارات والمشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية وتفعيلها

وتقييمها (الفصل 12)، والاعتراف بحق المواطنين والمواطنات بتقديم اقتراحات في مجال التشريع (الفصل 14)، وحقهم في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية (الفصل 15)، والتنصيب على إحداث مجلس استشاري للشباب والعمل الجمعي (الفصل 33).

وتخصيص الباب التاسع للجهات والجماعات الترابية والتأكيد على أن الجهة شخصية اعتبارية، خاضعة للقانون العام تسيير شؤونها بكيفية ديمقراطية، وتنتخب بالاقتراع العام المباشر (الفصل 135)، ويرتكز التنظيم الجهوي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن (الفصل 136)، كما تساهم الجهات في تفعيل السياسة العامة للدولة (الفصل 137). وكذا وضع آليات تشاركية للحوار والتشاور تيسر مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها، كما يمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض، بهدف مطالبة المجالس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصها ضمن جدول أعمالها (الفصل 139).

تجدر الإشارة هنا إلى أن نقاش إشكالية استقرار المؤسسات، وأولوية الديمقراطية التمثيلية على مثلتها التشاركية، نقاش محسوم في مختلف التجارب المقارنة؛ بحيث تعتبر آليات الديمقراطية التشاركية مكملة لمثلتها التمثيلية، ولا يمكن أن تحل محلها على اعتبار أن الفاعل السياسي، يعتبر أكثر الفاعلين تأهيلاً للتعبير عن متطلبات واهتمامات المواطنين بالنظر للقاعدة الشعبية التي يمثلها، وهو الأمر المحسوم دستورياً أيضاً من خلال التنصيب على أن الانتخابات الحرة والنزيهة والشفافة هي أساس مشروعية التمثيل الديمقراطي (الفصل 11).

أولاً: الجهوية المتقدمة بين الخطاب والتفعيل بالمغرب

شكل التنظيم الجهوي موضوعاً رئيسياً في الخطاب السياسي المغربي؛ إذ ينظر له كمدخل لتحديث النظام السياسي ككل وتعزيز ديمقراطيته، وإن من البوابة المحلية، كما ينظر له كخطوة

لتحقيق الإصلاحات السياسية والدستورية وتنزيلها ترابيا، ويرجع اهتمام مختلف الفاعلين السياسيين بموضوع الجهوية لاعتبارها إطارا لبلورة استراتيجية التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية، ومنه فقد أصبحت سياسة اللامركزية في بعدها الجهوي موضوعا قارا داخل الخطاب السياسي.

وقد كانت المؤسسة الملكية ولا زالت تشكل الحجر الأساس في أي إصلاح جهوي¹، من خلال التوجهات والخطب الملكية، على اعتبار إن الجهوية أخذت حيزا كبيرا من اهتمام أعلى سلطة في البلاد، نظرا لأهميتها الاقتصادية والاجتماعية والإدارية والسياسية والمجالية، وهو ما تُرجم من خلال مجموعة خطب ملكية؛ وبالأخص خطاب العرش لسنة 2009 الذي قال فيه الملك: "...وفي سياق تصميمنا على الارتقاء بالحكمة الترابية، قررنا فتح ورش إصلاحي أساسي، بإقامة جهوية متقدمة، نريدها نقلة نوعية في مسار الديمقراطية المحلية.."²، مقتطف صريح وتوجيه هام يربط بين الارتقاء بالمجال الترابي للجهات وتكريس الديمقراطية المحلية بشكل يضمن توزيع الاختصاص بين الجهات والمركز.

وبعدده سيتم تعزيز ورش الجهوية بتنصيب اللجنة الملكية الاستشارية للجهوية بتاريخ 03 يناير 2010،³ وحثها على وضع تصور عام بمقترح تشاركي وطني، يسمح بالانتقال من التنظيم الإداري المركزي المفرط والمتحجر، إلى نظام يتأسس على الحكامة الجيدة والمقاربة الترابية، ليأتي بعد ذلك خطاب 09 مارس 2011،⁴ كمحطة تاريخية في الإصلاح الجهوي من خلال التنصيب عليه دستوريا، وذلك بعدما أنهت اللجنة الاستشارية عملها وقدمت تصورها العام للجهوية في شكل تقرير من ثلاث كتب.⁵

¹ - محمد يعقوبي، "الجهوية المتقدمة في الخطب الملكية"، مجلة مسالك، عدد مزدوج 18/17، 2011، ص 6.

² - الخطاب الملكي بتاريخ 30 يوليوز 2009 بمناسبة عيد العرش.

³ - الخطاب الملكي ليوم 03 يناير 2010 بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية.

⁴ - الخطاب الملكي ل 09 مارس 2011 بمناسبة الإعلان عن تعديل الدستور.

⁵ - اللجنة الاستشارية للجهوية، تقرير الجهوية المتقدمة المقدم للصحافة الوطنية والدولية في ثلاث كتب وملحقات بتاريخ 28 مارس

2011:

1. الكتاب الأول: يقدم التصور العام للجهوية المتقدمة، 76 صفحة.

2. الكتاب الثاني: يتضمن مجموعة من التقارير الموضوعاتية، 239 صفحة.

لقد اعتبر الملك في خطاب 30 يوليوز 2012، بأن الجهوية المتقدمة ورش يتعين تدبيره بكامل التآني والتبصر ليكون تفعيلها مقترنا بإحداث تغيير جوهري وتدرجي في تنظيم هياكل الدولة وفي علاقات المركز بالجماعات الترابية، وبذلك يجب فسح المجال لتجديد النخب والمشاركة الواسعة للنساء والشباب وفتح الآفاق أمام المواطنين والمواطنات المؤهلين والمتحلين بروح المسؤولية والنزاهة¹.

عظفا على ذلك، أجمعت الأحزاب السياسية على ضرورة الإصلاح الجهوي، واتفقت من خلال مذكراتها المقدمة للجنة الاستشارية حول الجهوية²، على المبادئ الكبرى والأهداف الرئيسية المتوخاة من وراء إقرار جهوية متقدمة، تُحدث علاقات جديدة بين الحكومة المركزية ومؤسسة الجهة. ولو كانت هناك تباينات واختلافات في البناء النظري والتصوير التنظيمي لهذا الإصلاح نتيجة اختلاف المرجعيات السياسية لهذه الأحزاب، فقد جاءت مذكراتها بناء على تقييم كل حزب سياسي للتجربة الجهوية في المغرب، فهناك من انصب جهده على إيجاد التوازن والفعالية لإنجاح الجهة كقاطرة حقيقية للتنمية، فيما ركز البعض منها على غاية إصلاح الأعطاب وضمان مشاركة سياسية ديمقراطية للسكان المحليين في اتخاذ القرار واستفادة الجميع من الثروات، فيما ذهب فريق ثالث إلى اقتراح تعديلات دستورية وقانونية لاستيعاب الجهوية بصلاحياتها الجديدة مع تحديد طبيعة العلاقة الجديدة بين ما هو مركزي وما هو جهوي³.

بعد بلورة اللجنة الاستشارية للجهوية مشروعاً متكاملاً وتقديمه بين يدي الملك، والتنصيب الدستوري على هذا الورش الهام، سيأتي دور الفاعل الحكومي الذي سيسهم في تنفيذ وتزليل هذه المقتضيات، فقد صادق مجلس الحكومة بتاريخ 05 فبراير 2015 على المرسوم رقم 2.15.40 المتعلق

3. الكتاب الثالث: يتضمن دراسة الجهوية باعتبارها أداة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، 208 صفحة.

¹- الخطاب الملكي ل 30 يوليوز بمناسبة عيد العرش.

²- للمزيد تراجع مذكرات الأحزاب السياسية المقدمة للجنة الاستشارية للجهوية.

³- للمزيد من المعلومات تراجع تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية، الكتاب الأول، "تقرير حول الجهوية"، التصور العام، ملحق 2.

الأجهزة والمنظمات التي تمت استشارتها، الأحزاب السياسية الممثلة وغير الممثلة في البرلمان، ص 71.

بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها¹، والذي حافظ على نفس عدد الجهات (12 جهة) المقترح من قبل اللجنة الاستشارية للجهوية مع تعديلات بسيطة. وبالنسبة لوضع الأقاليم الجنوبية ما يهم دراستنا؛ فقد تم الإبقاء على التقسيم الجهوي السابق مع بعض التعديلات السياسية التي طالت بعض الأقاليم، حيث أصبح التقطيع الجهوي كالتالي:

- ✓ جهة كلميم وادنون: وتضم أقاليم كلميم، طانطان، سيدي إفني، آسا الزاك.
- ✓ جهة العيون الساقية الحمراء: وتضم أقاليم العيون، طرفاية، السمارة، بوجدور.
- ✓ جهة الداخلة وادي الذهب: وانون تضم الداخلة وأوسرد.

ثانيا: الحكامة التشاركية المحلية بين النص والواقع - حالة الجهات الجنوبية-

تُعرّف الديمقراطية التشاركية بأنها ذلك النظام الذي يمكن من مشاركة المواطنين في صنع القرارات السياسية ذات الأولويات بالنسبة إليهم عن طريق التفاعل المباشر مع السلطات القائمة والمشكلات المطروحة، وتتسم بالتفاعل بين المواطنين والحكومات أو المستشارين المحليين. إلا أن الواقع السوسيو-سياسي لا يعكس ما جاء به النص الدستوري والقانوني، ولا يترجم حجم الطلب المجتمعي والمدني على المشاركة خاصة في المستويات الترابية المحلية. قياسا على كافة جهات المملكة يبدو أن الجهات الجنوبية المعنية بشكل مباشر بتفعيل الجهوية المتقدمة لم ترقى بعد إلى مستوى فعل ديمقراطي تشاركي جهوي.

¹ - مرسوم رقم 2.15.40 صادر بتاريخ 20 فبراير 2015، متعلق بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6340 الصادرة بتاريخ 05 مارس 2015.

صحيح أن هذه الجهات باستثناء جهة كلميم - وادنون التي تعرف حالة انسداد (بلوكاج) نتيجة الخلافات السياسية، قد فعلت المادة 117 من القانون التنظيمي 111.14،¹ وأحدثت هيئات استشارية ثلاث كما هو منصوص عليه في القانون، وفتحت لها باب الاستشارة وإبداء الرأي في مواضيع تهم الجهة وساكنتها. لكن الملاحظ بأن كل المجالس أسندت مهمة رئاسة الهيئات الاستشارية لعضو مجلس الجهة (نائب الرئيس) حسب أنظمتها الداخلية، فيما ذهب المجلس الجهوي للدخلة - وادي الذهب إلى وجوب أن تضم كل هيئة عضوية ثلاث أعضاء من المجلس، يعينهم رئيس المجلس بتشاور مع أعضاء المكتب، ويتم اختيار نائب رئيس الهيئة من بين هؤلاء الأعضاء²؛ ما يبين أننا أمام تقدير سياسي لا تشاركي ويتزع إلى إفراغ هذه الهيئات من مضمونها ويحد من دورها، الأمر الذي تعزز بوجوب اقتراح رئيس المجلس للفعاليات التي سيتم من بينها اختيار الشخصيات المشكلة لكل هيئة، وكذا تحديده لعدد وتسمية أعضاء الهيئات³، وحصره مجال إبداء الرأي بطلب من المجلس أو رئيسه ومنع أي مبادرة ذاتية لأعضاء الهيئة.

تبقى الإشارة هنا إلى الأهمية الكبرى التي أولاها مجلسي جهتي العيون والدخلة للهيئة المكلفة بالقضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي، في إطار الانفتاح على محيطهم الخارجي وإشراك الفاعلين في حقل التنمية الاقتصادية، وقد تم تفعيل عمل هذه الهيئة وعقدت اجتماعات ومشاورات مع مكتب المجلس، فيما يخص اتفاقية الصيد البحري الموقعة بين المغرب والإتحاد الأوروبي وكان لها دور الفاحص والمزكي لهذه الاتفاقية، بالنظر لحجم عائداتها السياسية والاقتصادية.

¹ - المادة 117 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات:

تحدث لدى مجلس الجهة ثلاث (3) هيئات استشارية:

- هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع؛
- هيئة استشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب؛
- هيئة استشارية مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة تهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي؛

² - ينظر النظام الداخلي لمجلس جهة الدخلة - وادي الذهب، الباب السادس: الهيئات الاستشارية للمجلس، (المواد من 86 إلى 114)، الموافق عليه في الجلسة المنعقدة بتاريخ 18 ماي 2016.

³ - الأمر الذي لم يرد في مشروع النظام الداخلي لجهة كلميم - وادنون، الباب السادس: الهيئات الاستشارية للمجلس، (المواد من 68 إلى 93)، الذي نص على أن يكون تحديد عدد أعضاء الهيئات لاعتبار أهمية النسيج الجمعي والفاعل المدني المحلي وبالتشاور معهم.

وتطبيقا لأحكام المادة 116 من القانون التنظيمي للجهات، أقرت المجالس الجهوية الجنوبية الثلاث إحداث آليات تشاركية للحوار والتشاور مع المواطنين والمواطنات والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين وجمعيات المجتمع المدني، لدراسة مواضيع تدخل في اختصاصات الجهة، وذلك بهدف الاطلاع على آرائهم واقتراحاتهم بشأنها وكذا لإخبارهم بالبرامج التنموية المنجزة أو الموجودة في طور الإنجاز. لكنها حصرتها في لقاءات عمومية مرة أو مرتين في السنة¹ أو كلما دعت الضرورة لذلك²، ويبقى المجلس الجهوي لكليم وادنون استثناء حيث أقر بحق تنظيم هذا اللقاء بمبادرة من الرئيس أو الفاعلين المعنيين أو أي هيئة تمثل المواطنين والمواطنات، فيما حصر هذا الحق لرئيس المجلس أو أغلبية أعضائه بالنسبة للمجلسين الجهويين للعيون والداخلية، فيما ذهبت كل المجالس لرفض إمكانية أن تكتسي هذه اللقاءات والجلسات الطابع السياسي أو الانتخابي، أو أن تكون بطلب من حزب أو جمعية تابعة لحزب أو نقابة.

تعرف العريضة حسب القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية بأنها: "كل محرر يطالب بموجبه المواطنين والمواطنات والجمعيات مجلس (الجهة، العمالة أو الإقليم، الجماعة) بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله"، تقدم العريضة إلى الرئيس وتحال على مكتب المجلس. في حالة قبولها، تعرض على الدورة الموالية وتحال إلى اللجنة المختصة قبل عرضها على المجلس للتداول فيها. أما في حالة رفضها من قبل مكتب المجلس، يكون قرار الرفض معللا ويصدر داخل أجل ثلاثة أشهر فقط بالنسبة للجماعات أما بالنسبة للعمالات والأقاليم والجهات فإنه شهرين.

ويشترط لتقديم العرائض من طرف المواطنين والمواطنات (حسب المادة 120 من القانون التنظيمي رقم 111.14) يستوفي مقدمو العريضة؛ أن يكونوا من ساكنة الجهة المعنية أو يمارسوا بها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا، وأن تكون لهم مصلحة مشتركة في تقديم العريضة، وأن لا يقل عدد التوقيعات عن 300 توقيع بالنسبة للجهات التي يبلغ عدد سكانها أقل من مليون نسمة؛ وهو الأمر الذي

¹- النظام الداخلي لمجلس جهة الداخلة وادي الذهب، الباب السابع: الآليات التشاركية للحوار والتشاور، المادة 116.

²- النظام الداخلي لمجلس جهة كلميم وادنون، الباب السابع، المادة 95.

عليه الجهات المدروسة، بحسب آخر إحصاء رسمي للمندوبية السامية للتخطيط¹. ويتعين أن يكون الموقعون موزعين بحسب مقرات إقامتهم الفعلية على عمالات وأقاليم الجهة، شرط أن لا يقل عددهم في كل عمالة أو إقليم تابع للجهة عن 5 في المائة من العدد المطلوب.

وقد حدد المرسوم رقم 2.16.401 شكل العريضة المودعة لدى رئيس مجلس الجهة²، وكذا وجوب إرفاقها بنسخ من بطائق التعريف الوطنية بالنسبة للعرائض المقدمة من طرف المواطنين والمواطنات، أما بالنسبة للعرائض المقدمة من طرف الجمعيات فيتطلب إرفاق العريضة بنسخة من الوصل النهائي المسلم للجمعية، والفروع والمؤسسات التابعة لها عند الاقتضاء، أو وثيقة تثبت أن الجمعية مؤسسة بصفة قانونية وفق أحكام الفصل 5 من الظهير الشريف المتعلق بتنظيم حق تأسيس الجمعيات³، بالإضافة إلى نسخة من النظام الأساسي للجمعية ووثيقة تثبت الصلاحيات المخولة إلى الشخص الذي يتولى تقديم العريضة باسم الجمعية. وهنا يطرح إشكال قانوني يتلخص في كون مجموعة كبيرة من الجمعيات تشتغل بدون وصل نهائي وفاعلة داخل المجتمع.

بعد أزيد من ثلاث سنوات على تفعيل وأجراء هذه المقتضيات لم تتلقى المجالس الجهوية الجنوبية أية عريضة، ولو إن أعمال المشاركة المواطنة هو مسلسل مستمر في الزمان، وقد يتطلب تعديلا أو إعادة للنظر في آلياته من أجل تكييفها مع المستجدات، سواء على مستوى نوع الآليات التي سيتم إحداها من لقاءات عمومية أو لجان أو مجالس متخصصة، أم على مستوى طريقة عملها والنتائج المحصل عليها. إن القانون عندما منح للجماعات الترابية حرية اختيار هذه الآليات يكون قد أخذ بعين

¹ - حسب اخير إحصاء للمملكة سنة 2014 ، فإن عدد السكان بالجهات الجنوبية هو:

- جهة الداخلة وادي الذهب: 114021 نسمة
- جهة العيون الساقية الحمراء: 340748 نسمة
- جهة كلميم وادنون: 414489 نسمة

² - مرسوم رقم 2.16.401 صادر بتاريخ 06 أكتوبر 2016، بتحديد شكل العريضة المودعة لدى رئيس الجهة والوثائق المثبتة التي يتعين إرفاقها بها، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6511، بتاريخ 24 أكتوبر 2016.

³ - ظهير شريف رقم 1.58.376 يضببط بموجبه حق تأسيس الجمعيات، صادر بالجريدة الرسمية عدد 2404 مكرر بتاريخ 27 نونبر 1958.

الاعتبار أيضا ضرورة تكييفها مع واقع كل جماعة ترابية على حدة بحسب واقعها الخاص ومتطلباتها الراهنة.

ختاماً، يتبين مما سبق بأن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية تحدد بنوع من التفصيل ممارسة حق تقديم العرائض للمجالس المنتخبة، كما تنص على إحداث هيئات استشارية موضوعاتية، لكنها تترك صلاحية تسميتها وتحديد تكوينها وسيرها للمجالس المعنية في إطار نظامها الداخلي، وهو أول تحد يواجه السلطات المنتخبة في إكمال مبادئ الديمقراطية التشاركية المحلية، وهنا لا بد من الإشارة إلى أن مجالس الجهات الجنوبية صاغت أنظمتها الداخلية، تبعا لمذكرة المديرية العامة للجماعات المحلية والتزمت بتنزيل حرفي لبعض موادها وترتيب أبوابها وهيكلتها ولم تكلف نفسها عناء التفكير. أما التحدي الثاني فيتعلق بالآليات التشاركية التي ترك المشرع للمنتخبين كامل الحرية في إحداثها وتنظيمها وتحديد قواعد سيرها دون أن يعطي مثالا على ذلك، والتي أشرنا إلى بعض النماذج منها أعلاه، بحيث أن القوانين المذكورة تترك مجالا واسعا للجماعات الترابية في أن تحدد بكل حرية اختيار أساليب الاستشارة وإشراك المجتمع المدني في اتخاذ القرارات وتتبعها تنزيلا لمبدأ التدبير الحر، وتكريسا لتدبير جهوي تشاركي يفتح أفق تفعيل الديمقراطية المحلية، على أساس مشروع مجتمعي واضح ورؤية شمولية مندمجة ومتكاملة للجهوية المتقدمة.

الاختصاصات الممنوحة للولاية تجاه المصالح اللامركزية للدولة بين التصور الدستوري والتنزيل

التنظيمي

ايت الشيخ محمد كريم

طالب باحث بسلك ماستر العلوم الإدارية والمالية

مقدمة:

كما هو متعارف عليه أخذَ اللاتمرکز الإداري للمصالح الدولة بالمغرب، شكل الإجراء المواكب للتنظيم الترابي اللامركزي، الشيء الذي أدى إلى وجود مفارقة بين مسار اللامركزية واللاتمرکز الإداري فعوض أن يسبق هذا الأخير ورش الجهوية فإنه أتى كنتيجة لها، مما جعله كإجراء للمواكبة وليس كإصلاح ضروري للحكامة الإدارية، لمسايرة تطور المجتمع والنهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، والاستجابة بنجاعة على أساس مبدأ القرب لتطلعات المواطنين والفاعلين الاقتصاديين¹.

ويعزى البطء الحاصل على مستوى مسار اللاتمرکز الإداري، إلى القواعد التي كانت تحكم تدبير العلاقة القائمة بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية التابعة لها، حيث كان يتم توزيع الاختصاصات وفق تقنية تفويض التوقيع، عكس التجارب المقارنة التي كانت تعتمد تقنية التفريع في توزيع الاختصاصات " التجربة الفرنسية نموذجاً "، الشيء الذي انعكس بشكل سلبي على أداء المصالح اللامركزية، وجعلها غير قادرة على التفاعل بشكل إيجابي مع متطلبات المواطنين، وشركاءها الاستراتيجيين، ونخص بالذكر الجماعات الترابية.

لكن الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري الصادر حديثاً²، جاء ليغير القواعد التي سيطرت لوقت طويل على تدبير العلاقة القائمة بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية التابعة لها، من خلال الانتقال الى تقنية التفريع في توزيع الاختصاصات عوض الاكتفاء بتفويض التوقيع.

من أجل ذلك نص الميثاق أن من بين المبادئ التي يقوم عليها اللاتمرکز الإداري لمصالح الدولة " التفريع في توزيع المهام وتحديد الاختصاصات بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية التابعة لها ". الشيء

¹ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، صادر سنة 2015، ص 17.

² مرسوم 2.17.618 بمثابة الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري، الصادر بتاريخ 18 ربيع الآخر 1440 (26 دجنبر 2018)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6738، الصادرة بتاريخ 19 ربيع الآخر 1440 (27 دجنبر 2018)، ص 9787.

الذي سيمكن المصالح اللامركزية من التوفر على السلط والوسائل، والاستفادة من تحويل الاعتمادات (أنظر التبويب الجديد للميزانية العامة وفق القانون التنظيمي رقم 130.13 المتعلق بقانون المالية).

وأمام هذا التحول الحاصل في علاقة الإدارات المركزية بالمصالح اللامركزية، تظهر الحاجة لوجود مؤسسة ترابية قادرة على تنسيق بين مختلف المصالح اللامركزية المتواجدة على المستوى الجهوي والاقليمي، وتتبعها والسهل على حسن سيرها، وقد أسند هذا الاختصاص وفق منطوق الفصل 145 من الدستور لولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم.

وعلى اعتبار أننا سنخصص موضوع هذه الدراسة للأدوار الممنوحة لولاية تجاه المصالح اللامركزية المتواجدة على المستوى الجهوي، فمن البديهي أن نبحث في جدور هذه المؤسسة التي يعود ظهورها إلى سنة 1981 بالدار البيضاء¹، ولم تحظى هذه المؤسسة بتأطير قانوني مباشر لمهامها على غرار العمال الذي يتوفرون على ظهورهم يحدد اختصاصاتهم²، بل حتى الدساتير السابقة لم تكن تشر لمصطلح الوالي، وإنما تكتفي بالإشارة لمصطلح العامل.

ويحسب للدستور 2011 الإشارة أول مرة لمصطلح الوالي وبالتالي دسترة هذه المؤسسة³، وهذا فيه نوع من التبسيط والتوضيح، لكون مصطلح الوالي يختلف عن مصطلح العامل من حيث الدلالة القانونية، فالوالي لا يشكل إطار ولا درجة، وإنما هو مهمة يعين صاحبها إذا توفرت فيه الشروط اللازمة، بواسطة ظهور شريف خلال المجلس الوزاري باقتراح من رئيس الحكومة أو بمبادرة من وزير الداخلية⁴.

¹ سعيد النازي، الوالي في إطار الجهوية المتقدمة، مطبعة الأمنية الرباط، الطبعة الأولى سنة 2016، ص 8.

² ظهور شريف بمثابة قانون رقم 1.75.168 المتعلق باختصاصات العمال، الصادر بتاريخ 25 صفر 1397 (15 فبراير 1977)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 3359، الصادرة بتاريخ 16 مارس 1977، ص 767.

³ ذة إيمان الداودي، الولاية والعمال والإصلاح الدستوري بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 108 يناير. فبراير 2013، ص 69.

⁴ جاء في المادة الأولى من الظهير الشريف رقم 1.08.67 في شأن هيئة رجال السلطة، الصادر بتاريخ 27 رجب 1429 (31 يوليوز 2008)، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5677، الصادرة بتاريخ 27 شوال (27 أكتوبر 2008)، ما يلي:

وتظهر لنا أهمية مؤسسة الوالي في علاقتها بالمصالح اللامركزية، من خلال جعل سياسة اللاتمركز الإداري تقوم على مرتكزين أساسيين، الأول يهتم الجهة، والثاني يهتم الدور المحوري لوالي الجهة، كما تزداد المكانة البارزة للمؤسسة الوالي، من خلال تكرار مصطلح الوالي ضمن الميثاق ما يقارب تسعة وعشرين (29) مرة، وهذا الأمر ليس من محظ الصدف، وإنما يمكن توظيفه كدليل على أهمية هذا المؤسسة ضمن معادلة اللاتمركز الإداري بالمغرب.

وأمام هذه المكانة البارزة للوالي، تظهر لنا معالم الإشكالية الرئيسية التي نود التصدي لها " **اختصاصات الولاية تجاه المصالح اللامركزية للدولة بين تحديد الدستوري والتنزيل التنظيمي وفق منظور الميثاق الوطني للاتمركز الإداري**".

ويتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسة أسئلة فرعية:

• ما هي المرتكزات التي تقوم عليها اختصاص الولاية في تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية والسهير على حسن سيرها؟

• كيف تم تنزيل هذه الاختصاصات وفق الميثاق الوطني للاتمركز الإداري؟

• ما هي أليات الاشتغال الموضوعة تحت رهن إشارة الوالي من أجل تسهيل ممارسة اختصاصاته في مجال تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية والسهير على حسن سيرها؟

ومن أجل محاولة معالجة الإشكالية الرئيسة والأسئلة الفرعية، سنحاول أن نبرز المرتكزات التي يقوم عليها اختصاص تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للدولة والسهير على حسن سيرها (المطلب الأول)، ثم

سننتقل من أجل دراسة وتحليل منهجية تنزيل هذه الاختصاصات وفق منظور الميثاق الوطني للاتمركز الإداري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المرتكزات التي تقوم عليها اختصاصات الولاية تجاه المصالح اللاممركزة للدولة سنحاول في الجزء الأول من هذه الدراسة، التمهيد في الجذور والمرتكزات التي يقوم عليها اختصاص الولاية في مجال تنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للدولة (الفرع الأول)، ونفس الأمر بالنسبة لاختصاصهم في مجال السهر على حسن سير المصالح اللاممركزة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الجذور والمرتكزات التي يقوم عليها اختصاص تنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة

إن ممارسة الولاية لاختصاص تنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة للدولة، ليس وليد اليوم أو ظهر مع أحداث هذه المؤسسة، فقد مورس هذا الاختصاص حتى قبل إحداث هذه المؤسسة، من طرف عمال العمالات والأقاليم، والسند الذي يؤكد طرحنا، النصوص القانونية التي صدرت من أجل تنظيم اختصاصات العمال ومتصرفي وزارة الداخلية.

هكذا نجد ظهور 20 مارس 1956 المتعلق بتحديد النظام الأساسي للعمال، ينص على مهمة العمال في وصل المصالح الخارجية (المصالح اللاممركزة حاليا) ببعضها البعض¹، وجاء بعد ذلك ظهور فاتح مارس 1963 المتعلق بالنظام الأساسي الخصوصي للمتصرفين بوزارة الداخلية، ونص على مهمة العمال في

¹ جاء في الفصل الثاني من ظهير الشريف رقم 1.56.046 المتعلق بتحديد النظام الأساسي للعمال، الصادر بتاريخ 7 شعبان 1375 (20 مارس 1956):

"إن العمال يمثلون سلطتنا التنفيذية في الأقاليم وهم بهذه الصفة يشرفون بوجه خاص على أعمال الباشوات والقواد وبراقيون مراقبة إدارية الجماعات الإقليمية ويصلون عند الاقتضاء المصالح الخارجية ببعضها البعض التابعة لمختلف الوزارات".

تنسيق أعمال المصالح الخارجية (المصالح اللاممركزة حاليا)¹، وكرس ظهر 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العمال، هذا الاختصاص للمصالح عمال العمالات والأقاليم.

كما يجب الإشارة الى أن اختصاص تنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة قد تم دسترته منذ دستور 1962، لكن دستور 1996 جاء وحذف مصطلح التنسيق أعمال المصالح اللاممركزة وعوضه بمصطلح تدير المصالح اللاممركزة، لكن ذلك لم يؤثر في النصوص المنظمة للاختصاصات العمال التي ظلت تضم في طياتها اختصاصهم في مجال تنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة.

وعاد دستور 2011 بمصطلح التنسيق، ورهن تطبيق هذا الاختصاص من طرف الولاية والعمال، ويحسب للدستور 2011 كما سبق وأشرنا دسترة مؤسسة الوالي.

بعد تسليط الضوء على الإرهاصات الأولى لظهور اختصاص تنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة، لا بد لنا الآن من الانتقال إلى تقديم المرتكزات التي يقوم عليها، اختصاص الوالي في تنسيق أنشطة المصالح اللاممركزة.

يعتبر مفهوم التنسيق في مجال اللاتمرکز الإداري، مفهوم مركبا، يضم في طياته عدة مفاهيم للدلالة على التنسيق، حيث يتم توظيف مفاهيم ذات صلة بأهداف التنسيق، وتارة مفاهيم تتصل بالمنسق ذاته، وتارة

¹ جاء في الفصل 29 من ظهر 1.63.038 المتعلق بالنظام الأساسي الخصوصي للمتصرفين بوزارة الداخلية:

"يمثل العمال السلطة التنفيذية بأقاليم وعمالات مملكتنا الشريفة. فهم يسهرون على تطبيق القوانين والأنظمة ومقررات وتعليمات السلطة المركزية ويراقبون تحت سلطة الوزراء المختصين النشاط العام لموظفي الدولة كما ينفذون مقررات المجالس العمالية والإقليمية وينسقون أعمال المصالح الخارجية للوزارات ومكاتب الاستغلال والمؤسسات العمومية الأخرى".

أخرى مفاهيم من أجل الدلالة على الأليات المستعملة من قبل المنسق لتحقيق الأهداف المرجوة من التنسيق¹.

فالمفاهيم المرتبطة بأهداف التنسيق، والقريبة من المفهوم الضيق له يمكن اختزالها في، الانسجام، التناغم، التناسق، التماسك، المطابقة، التنظيم، التوحيد، والتأطير. أما المفاهيم المتصلة بالمنسق ذاته، فيمكن ردها إلى مفاهيم، الرئاسة، القيادة، والولاية. في حين تتمحور المفاهيم التي تدل على أليات التنسيق، والمستخدمة من قبل المنسق لتحقيق أهداف التنسيق، حول مفهوم السلطة، أي سلطة التوجيه، والتقارير، والتنفيذ، والوصل، والربط، والاطلاع، والمراقبة، والمواكبة، والإشراف، والتتبع، والتقييم والحث، والتقويم، والتأديب².

وأساس إسناد هذه الاختصاص للولاية، جاء للضمان وحدة وفعالية الدولة على المستوى الجهوي، فالمصالح اللاممركزة لا يمكن أن تشتغل بدون تناسق في التدخلات الإدارية الترابية، وهنا يظهر الدور المحوري للوالي، الذي سيؤمن من خلال التنسيق الحد الأدنى من الوحدة في التدبير الترابي للقطاعات الوزارية³.

الفرع الثاني: الجذور والمرتكزات التي يقوم عليها اختصاص الولاية في مجال السهر على حسن سير

المصالح اللاممركزة

¹ د. المكي السراجي، مركز وسلط الولاية والعمال في دستور 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 111، يوليو. غشت 2013، ص 40.

² نفس المرجع ص 41.40.

³ ذة إيمان الداودي، مرجع سابق، ص 74.

يعتبر اختصاص السهر على حسن سير المصالح اللامركزية، والمسند إلى الولاية، من الاختصاصات، التي ظهرت كذلك حتى قبل إحداث مؤسسة الوالي، حيث جاء في ظهير 15 فبراير 1977 المتعلق بتحديد اختصاصات العمال¹، أن مهمة السهر على حسن سير المصالح اللامركزية، ستسند للجنة التقنية. ويدخل في إطار حسن سير المصالح اللامركزية، عمل ممثل السلطة المركزية (الوالي أو العامل) على ضمان السير العادي للمرافق العمومية في إطار القواعد الأساسية التي تنظم عمل المرافق العمومية، والمتمثلة في المساواة والاستمرارية والملائمة.

لكننا اليوم، مع دستور 2011 أصبحنا نتحدث عن المبادئ والمعايير التي تحكم عمل المرافق العمومية، وفي نظرنا من أجل التطبيق السليم لاختصاص الولاية في مجال السهر على حسن سير المصالح اللامركزية للدولة، شيء طبيعي أن يتم تأهيلهم لتطبيق مقتضيات الفصل 154 من الدستور، والذي جاء فيه " يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنات في الولوج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني، والاستمرارية في أداء الخدمات. تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور".

وبناء على ما سبق، يمكن للولاية في إطار ممارستهم لاختصاص السهر على سير المصالح اللامركزية، أن يباشروا الاختصاصات التالية²:

- تقييم أداء المصالح اللامركزية؛
- اقتراح التدابير التي من شأنها تحسين أداء المصالح اللامركزية؛
- تذليل جميع الصعوبات التي من شأنها أن تعرقل السير العادي للمصالح اللامركزية؛

¹ الفصل السادس من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.75.168 المتعلق باختصاصات العمال، الصادر بتاريخ 25 صفر 1397 (15 فبراير 1977).

² د. المكي السراجي، مرجع سابق، ص 45.

- توفير الحماية والأمن والنظام للمصالح اللامركزية ... إلخ.

بعد تحديد المرتكزات التي يقوم عليها اختصاص الولاية في مجالي تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية والسهرة على حسن سيرها، سننتقل في الجزء الثاني من هذه الدراسة، للكشف عن الطريقة التي نزلت بها هذه الاختصاصات وفق منظور الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

المطلب الثاني: منهجية تنزيل الاختصاصات الدستورية الممنوحة للولاية تجاه المصالح اللامركزية

للدولة وفق منظور الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري

اعتمد الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري، على أليات مؤسساتية، من أجل مساعدة الولاية في ممارسة اختصاصي تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية والسهر على حسن سيرها، والحديث هنا، عن اللجنة الجهوية للتنسيق، والكتابة العامة للشؤون الجهوية.

والحقيقة التي يجب الإشارة إليها، أن هذه الأليات المؤسساتية، مقتبسة من التجربة الفرنسية، حيث تضع رهن إشارة المحافظ بفرنسا، وتحت سلطته أليات مؤسساتية دورها مواكبة وتنسيق أعمال المصالح اللامركزية، والأمر بهم اللجنة الإدارية الجهوية **comité de l'administration régionale (CAR)**، والكتابة العامة للشؤون الجهوية **secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR)**¹، لدى سنقوم بدراسة مهام وبنية اللجنة الجهوية للتنسيق (الفرع الأول)، ونفس الأمر بالنسبة للكتابة العامة للشؤون الجهوية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دراسة في مهام وبنية اللجنة الجهوية للتنسيق

من خلال المرتكزات التي يقوم عليها اختصاص الولاية في مجالي تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية والسهر على حسن سيرها، والتي أظهرناه في الجزء الأول من هذه الدراسة، يمكننا من خلال قراءة المقترضات المنظمة لمهام اللجنة الجهوية للتنسيق، أن نميز بين المهام التي تصب في قناة تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية، والمهام التي تصب في قناة السهر على حسن سير المصالح اللامركزية².

أ) المهام المندرجة في إطار تنسيق أعمال المصالح اللامركزية:

Wassim Kamel, LA NOUVELLE ORGANISATION DE L'ETAT EN RÉGION, Revue française d'administration publique, n° 1

136, 2010/4, p 1014-1015.

² المادة 30 من المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

1. العمل على انسجام والتقائية ووحدة عمل المصالح اللاممركزة على المستوى الجهوي؛
2. العمل على تحقيق الانسجام والاتقائية ما بين السياسات والبرامج والمشاريع العمومية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وبرايم التنمية الجهوية؛
3. تتبع تنفيذ السياسات العمومية والقطاعية على المستوى الجهوي؛
4. مواكبة برامج ومشاريع الاستثمار المقررة وأشغال التجهيز المراد إنجازها على المستوى الجهوي، واقتراح التدابير الكفيلة بتذليل كل الصعوبات التي قد تعترض إنجازها؛
5. إبداء الرأي بشأن عقود البرامج ذات الطابع الجهوي التي تربط الدولة بالمؤسسات العمومية والجماعات الترابية لا سيما الجهات؛
6. إبداء الرأي حول مشاريع السياسات والبرامج العمومية للدولة على المستوى الجهوي؛
7. دراسة وإبداء الرأي في شأن مشاريع الاتفاقيات والعقود المتعلقة بتنفيذ المصالح اللاممركزة للدولة للبرامج والمشاريع المندرجة ضمن السياسات العمومية للدولة أو إحدى هيئاتها.

(ب) المهام الممارسة من قبل اللجنة والمندرجة في إطار السهر على حسن سير المصالح اللاممركزة:

1. العمل على تأمين استمرارية الخدمات العمومية التي تقدمها المصالح اللاممركزة للدولة؛
2. إبداء الرأي بشأن مقترحات البرمجة الميزانية لثلاث سنوات وتقارير نجاعة الأداء القطاعية وكذا المقترحات المعدة على المستوى الجهوي المتعلقة بإعداد مشاريع الميزانيات القطاعية وكذا مخططات الدولة للاستثمار المتلائمة معها، وذلك انسجاما مع التوجهات العامة للدولة بهذا الخصوص؛
3. إبداء الرأي بشأن مقترحات توزيع الاعتمادات المالية حسب الحاجيات والبرامج الجهوية.

ومن أجل ضمان مشاركة صناع القرار الأساسيين على المستوى الترابي، والشركاء الاستراتيجيين، فقد حدد الميثاق تركيبة اللجنة الجهوية للتنسيق في¹:

1 عمال العمالات والاقاليم التابعة لدائرة نفوذ الترابي للجهة؛

2 الكاتب العام للشؤون الجهوية؛

3 رؤساء مصالح الدولة اللامركزية على مستوى الجهة؛

4 المسؤولون عن المراكز الجهوية للاستثمار والمسؤولون الجهويون للمؤسسات العمومية المعنية.

لكن نود الإشارة لملاحظة، والتي في الحقيقة سبق للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، أن أشار إليها في تقريره الموضوعاتي حول متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، حيث أشار التقرير المذكور لضرورة إحداث أجهزة الحكامة الترابية(تحت رئاسة ولاية الجهات) من أجل تنسيق ومواكبة أعمال المصالح اللامركزية على المستوى الجهوي، الشيء الذي تحقق اليوم بإحداث اللجنة الجهوية للتنسيق، التي تضم في تركيبها (العضوية الدائمة)، أبرز صناع القرار الأساسيين على المستوى الترابي، لكن واضعوا النص في نظرنا قد خالفوا رأي المجلس، بخصوص تخصيص مكانة في هذا الجهاز لممثلي الجماعات الترابية، ونخص بالذكر رؤساء المجالس الجهوية².

لكن الميثاق مكن الولاية من تدارك الأمر، من خلال تمكينهم من توجيه الدعوة لأي شخص ذاتي (رؤساء المجالس الجهوية نموذجاً) أو اعتباري، من أجل حضور اجتماعات اللجنة بصفة استشارية، إذا كان هناك فائدة في حضوره.

¹ المادة 31 من المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة الميثاق الوطني للامركز الإداري.

² تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، صادر سنة 2015، ص 82.

الفرع الثاني: دراسة في المهام المسندة للكتابة العامة للشؤون الجهوية

تعتبر الكتابة العامة للشؤون الجهوية، من الأليات المؤسساتية الموضوعية من أجل مساعدة الولاية في القيام باختصاصاتهم تجاه المصالح اللامركزية للدولة، فقد نص الميثاق أنه هذه البنية يرأسها تحت سلطة والي الجهة، كاتب عام للشؤون الجهوية يعين من قبيل وزير الداخلية¹. وقد حدد الميثاق مهام ثابتة تمارس من قبل الكاتب العام للشؤون الجهوية، ومهام متغيرة تنجز وفق طلب الوالي.

بخصوص المهام الثابتة فهي على النحو التالي:

- التنسيق والمواكبة اللازمة لمساعدة الوالي في ممارسة صلاحياته تجاه المصالح اللامركزية؛
- تحضير اجتماعات اللجنة الجهوية للتنسيق والسهرة على تنظيمها، وتنسيق أشغالها، وإعداد محاضرها؛
- إعداد تقارير دورية ترفع إلى اللجنة، حول حصيلة تنفيذ السياسات العمومية والقطاعية على مستوى الجهة، بتنسيق وثيق مع مصالح الدولة اللامركزية والهيئات العاملة بالجهة؛
- إعداد تقرير سنوي للجنة الجهوية للتنسيق، الذي يبعثه والي الجهة بعد المصادقة عليه من طرف اللجنة الجهوية للتنسيق، إلى اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري قبل متم شهر مارس من كل سنة.

¹ المادة 33 من المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة الميثاق الوطني للاتمركز الإداري.

ووفق لما أشرنا له سابقا، فإن فكرة إحداث الكتابة العامة للشؤون الجهوية بالمغرب، مستمدة من التجربة الفرنسية، حيث يعود تاريخ إحداث هذه البنية بفرنسا إلى سنة 1964 وكانت تحمل تسمية المهمة الجهوية (*mission régionale*)، وخلال سنة 1982 طرأ تحول على مستوى التسمية لتصير الكتابة العامة للشؤون الجهوية - *SGAR – secrétariat générales pour les affaires régionale* -، وتلتقي الكتابة العامة للشؤون الجهوية في التجربة المغربية، مع نظيرتها الفرنسية، في طبيعة المهام المسندة للكاتب العام للشؤون الجهوية، حيث في التجربة الفرنسية يمارس الكاتب العام هو الآخر، مهمة الكتابة الدائمة للجنة الإدارية الجهوية، وتنسيق ومواكبة أعمال المصالح اللامركزية... إلخ¹.

وقصد مد يد المساعدة للكاتب العام للشؤون الجهوية في المهام المسندة إليه، وضع الميثاق تحت رهن إشارته أطر وأعاون، على أن يتم تنظيم الكتابة العامة للشؤون الجهوية بقرار صادر عن السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بعد عرضه على تأشير السلطة الحكومية المكلفة بالمالية والسلطة الحكومية المكلفة بإصلاح الإدارة والوظيفة العمومية.

وفي هذا الصدد نرى أنه يرجح بقوة الأخذ بنهج الذي اتبعته التجربة الفرنسية في تنظيم الكتابة العامة للشؤون الجهوية، فمثلا تضم الكتابة العامة للشؤون الجهوية لجهة *hauts de France*، الى جانب الكاتب العام ومساعديه، قطبين أساسيين، القطب الأول يختص بتحديث عمل المصالح اللامركزية، وقطب ثاني يختص بتتبع تنفيذ السياسات العمومية على المستوى الجهوي وتنسيق أعمال المصالح اللامركزية.

¹ Wassim Kamel, op, cit, p 1014.

وقد أسند المشرع للكتابة العامة للشؤون الجهوية، مهمة إعداد تقرير سنوي للجنة الجهوية للتنسيق، الذي يبعثه والي الجهة بعد المصادقة عليه من طرف اللجنة الجهوية للتنسيق، إلى اللجنة الوزارية للامركز الإداري، على أن تقوم هذه الأخيرة بإصدار تقرير سنوي حول حصيلة أعمالها، يضم في جزء منه الحصيلة المنجزة من طرف اللجان الجهوية للتنسيق، ومن خلال الاطلاع على التجربة الفرنسية، تبين لنا أن كل جهة تقوم بنشر تقرير منفرد عن حصيلة الأعمال المنجزة من قبل اللجنة الإدارية الجهوية.

ويمكن القول أن هذه الأليات المؤسساتية (الكتابة العامة للشؤون الجهوية، اللجنة الجهوية للتنسيق) ستشكل إطاراً للتنسيق، وإبداء الرأي حول الاستراتيجيات الوطنية المتعلقة بالجهة، وتقديم الاقتراحات اللازمة حول مخططات المديرية للعدم التركيز، وعقود البرامج وتتبع تنفيذ مختلف مشاريع التنمية الجارية بتراب الجهة¹.

غير أن اختصاص الولاية في مجالي تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية والسهرة على حسن سيرها، لا يمارس فقط داخل هذه الأليات المؤسساتية، بل يمارس حتى خارجها، فقد ضم الميثاق في طياته مقتضيات تدل بشكل ضمني على اختصاص الولاية في مجال السهرة على حسن سير المصالح اللامركزية، ونذكر في هذا الصدد المقتضى الذي يسمح للولاية بتقديم مقترح إحداث التمثيليات الإدارية الجهوية²، والذي يعرض على أنظار اللجنة الوزارية للامركز الإداري، كون هذه الأخيرة هي صاحبة الاختصاص في الدراسة والمصادقة على طلبات ومقترحات إحداث التمثيليات الإدارية الجهوية³.

وفي نظرنا يمكن فهم منح الولاية هذا الاختصاص، بالرجوع للمرتكزات التي يقوم عليها اختصاصهم في مجال السهرة على حسن سير المصالح اللامركزية، حيث قد بينا سلفاً أن هذا الاختصاص يرتكز تطبيقه

¹ عبد الرفيق زعنون، الأفق المرتقبة لميثاق اللامركز الإداري، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 141، يوليو-غشت 2018، ص 149.

² المادة 11 من المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة الميثاق الوطني للامركز الإداري.

³ المادة 38 من المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة الميثاق الوطني للامركز الإداري.

على ضمان احترام القواعد الأساسية التي تنظم عمل المرافق العمومية، والمتمثلة في المساواة والاستمرارية والملائمة، ولكن اليوم بموجب الوثيقة الدستورية لسنة 2011 أصبحنا نتحدث عن المبادئ والمعايير التي تحكم عمل المرافق العمومية، ولعل أبرز هذه المبادئ الإنصاف في تغطية التراب الوطني، الشيء الذي يؤهل الولاية من أجل ضمان الإنصاف في تغطية التراب الوطني، تقديمهم لمقترحات احداث تمثيليةات إدارية جهوية، من أجل خدمة مصالح المواطنين، وعموم الفاعلين الاقتصاديين.

وتظهر لنا كذلك صورة من صور اختصاص الولاية في السهر على حسن سير المصالح اللامركزية، والتي تمارس دائما خارج الأليات المؤسساتية الموضوعة تحت رهن إشارة الولاية في هذا المجال، إمكانية رفعهم لمقترحات إلى السلطات الحكومية المعنية، قصد اتخاذ كل تدبير ذي طابع قانوني أو مالي أو إداري أو تقني أو بيئي، من أجل تحسين أداء المصالح اللامركزية على المستوى الجهوي¹.

وفي نفس الاتجاه، يمكننا القول أن إشراف الولاية على كل أشكال الدعم والمساعدة المقدمة من طرف المصالح اللامركزية للدولة لفائدة الجماعات الترابية²، يندرج ضمن اختصاصاته في مجال التنسيق، كون الإشراف كما بين سابقا يستخدم كألية من أليات التنسيق .

كما يراهن على الميثاق، من أجل مساعدة الولاية في ممارسة اختصاصهم في مجالي تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية والسهر على حسن سيرها، من خلال جعل إحداث تمثيليةات المشتركة أولوية في سياسة اللاتمركز الإداري، حيث كان الوالي يمارس مهمة تنسيق بين تمثيليةات جهوية تنتهي للنفس القطاع الوزاري، ومثال ذلك التمثيليةات الجهوية التابعة للوزارة الاقتصاد والمالية، لدى من المرجح بنسبة كبيرة، لتطبيق مقتضيات الميثاق، أن يتم ضم المديريةات الجهوية التابعة للوزارة الاقتصاد والمالية في جهاز واحد، عوض تمثيلية إدارية جهوية مستقلة للإدارة الضرائب أو للخزينة العامة...إلخ.

¹ المادة 28 من المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة الميثاق الوطني للاتمركز الإداري.

² المادة 36 من المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة الميثاق الوطني للاتمركز الإداري.

خاتمة:

يبدو لنا من خلال ما سبق أن الميثاق قد وسع من اختصاصات الولاية تجاه المصالح اللامركزية، مع تمكينهم من أليات مؤسساتية للاشتغال تعمل تحت إشرافهم، لتذليل الصعوبات المحتملة أثناء ممارسة اختصاصاتهم تجاه المصالح اللامركزية للدولة.

ونتفق مع الطرح الذي سار عليه أستاذنا عبد الحافظ ادمينو، والذي نبه لكون هذه الاختصاصات الممنوحة للولاية قد تؤدي إلى إنتاج مركزية جديدة ولكن من نوع جهوي، فمظاهر إنتاج هذه المركزية على المستوى الجهوي يمكن أن تظهر انطلاقا من مساهمة الولاية في تقديم مقترحات احداث تمثيلية إدارية جهوية، إلى غاية مشاركتهم في تقييم أداء المصالح اللامركزية.

لكن لا يمكننا أن نسارع في تقييم الاختصاصات الممنوحة للولاية، والقول جزما أنها ستؤدي إلى إنتاج مركزية جديدة، وستترك الأمر للممارسة القادرة وحدها على إظهار المكتسبات والإخفاقات التي ستصاحب تطبيق نص الميثاق. هذا النص الذي أدرجته الحكومة الحالية ضمن ورش إصلاح الإدارة، وتراهن عليه بقوة إلى جانب مشاريع أخرى من أجل مراجعة وتطوير البنيات الإدارية التنظيمية بما يمكن القطاعات الوزارية والإدارات العمومية، على الصعيدين المركزي واللامركز، من تحقيق الفعالية والنجاعة في وضع وتنفيذ السياسات العمومية وفي تقديم الخدمات العمومية.

ويبقى أي إصلاح إداري كما ذهب إلى ذلك الأستاذ مولاي ادريس الحلابي الكتاني مهما كانت أهميته عملا ناقصا، إذ لم يرافقه تطهير ومعالجة السلوكيات المنحرفة، وتنقية العقول والنفوس من الفساد.

لدى يجب على الوالي أن يدرك مدى أهمية الاختصاصات المسندة له على مستوى الجهة، ويجب أن يتحلى بالصفات المطلوبة في شخصية القائد، كما يجب على رؤساء المصالح اللامركزية للدولة، أن ينزحوا عن التفكير السلبي الذي سيطر لمدة طويلة على علاقتهم بالولاية، حيث اتسمت هذه العلاقة إلى وقت قريب بالتحفظ والحذر، لدى يجب على جميع صناعات الاساسين للقرار الترابي أن يتحدوا، لتحقيق هدف رئيسي وهو التنمية المجالية.

اللاتمركز الإداري والتحديث الجهوي بالمغرب: قراءة على ضوء ميثاق اللاتمركز الإداري

ذ.محمد سكيلى

أستاذ باحث في العلوم السياسية و القانون الدستوري

كلية الحقوق سلا

تقديم:

إذا كان التنظيم الإداري المغربي قد تأسس في بدايته على نظام المركزية الإدارية المطلقة لاعتبارات عدة ، فإن اتساع أنشطة وتدخلات الدولة جعل من غير الممكن الاعتماد على هذا النظام لوحده، مما أدى إلى

تبني نظام اللامركزية باعتباره نظاما يمكن من الاضطلاع بتسيير الأمور المحلية وتخفيف الأعباء عن الادارة المركزية، فالإدارة المركزية مهما كانت إمكانيتها المادية والبشرية فهي لا تستطيع تلبية مختلف الحاجيات المتزايدة للسكان على المستوى الترابي.

ويمكن تعريف اللاتمرکز الإداري بأنه هو صورة من صور المركزية الإدارية، يقوم على أساس توزيع السلطة بين الإدارة المركزية المتواجدة بالعاصمة والمصالح الخارجية اللاتمرکزة في مختلف الأقاليم، مما يسمح لهذه المصالح باتخاذ بعض القرارات الإدارية دون الرجوع إلى المركز، مع خضوعها للسلطة الرئاسية المركزية.¹

وقد اختار المغرب منذ الاستقلال اللامركزية كخيار استراتيجي لا رجعة فيه ويمنح هذا النمط من التدبير الترابي للسكان، من خلال المجالس المنتخبة سلطة تدبير الشؤون المحلية بأنفسهم.

وقد مرت اللامركزية، على المستوى المؤسسي بمجموعة من المراحل الكبرى، انطلقت أولها في بداية الستينات، وتطورت بعدها عبر محطات حاسمة، خصوصا في سنة 1976، التي شكلت منعطفًا حقيقيا في مسار اللامركزية، تلتها مجموعة من الإصلاحات المنتظمة والمتوالية في سنوات 1992 و 2002 و 2009.² لكن الإطار القانوني الناظم للتركيز الإداري بالمغرب لم يستطع مواكبة الإصلاح الذي عرفته اللامركزية الإدارية، لأنه كان يكرس هيمنة الإدارة المركزية على المصالح اللامركزية، وعدم ملاءمة اللاتمرکز الإداري مع بنيات وهياكل اللامركزية الإدارية، وضعف التنسيق والانسجام بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية في تدبير مختلف المشاريع والبرامج على المستوى المحلي. كما عانت السياسة العمومية من غياب التوزيع العادل للموارد البشرية والكفاءات عموديا بين المركز والإدارة الترابية، وأفقيا على مستوى الإدارات والمصالح اللامركزية مما عرقل إلى حد كبير مسارات التنمية المتدمجة والمستدامة.³

و رغم اعتماد أسلوب اللامركزية الترابية الذي استطاع أن يحرر الدولة من بعض الالتزامات والواجبات، فإنه يبقى دون جدوى إن لم يتم دعمه وتطويره ومساندته باعتماد نظام اللاتمرکز الإداري.⁴

وبالتالي، فقد شكل نظام اللاتمرکز الإداري في المغرب خيارا استراتيجي ورهانا مفصليا في تنمية وحكامه تدبير الشأن الترابي بهدف مواجهة مختلف التحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والاستجابة لطموحات وتطلعات المواطنين، توج من خلال إقرار ميثاق للاتمرکز الإداري.

ومن هذا المنطلق نتساءل عن أهمية اللاتمرکز الإداري والسياق العام لتطوره وأسباب تعثره والمداخل الأساسية لتفعيله ومدى مواكبة الميثاق الوطني للتركيز للجهوية المتقدمة وتحديث الادارة الجهوية،

¹ عبد الكريم بخنوش، اللاتمرکز الإداري مدخل لإنجاح الجهوية بالمغرب: المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 122-123 ماي-

غشت 2015، ص 127

² تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي و البيئي: متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات ادماج السياسات القطاعية، 2016 ص 57

³ اللاتمرکز الإداري رافعة لورش الجهوية المتقدمة: وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية، مجلس النواب، 28 نونبر 2017، ص: 27.

⁴ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي و البيئي: متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات ادماج السياسات القطاعية، 2016 ص 57

وهل سيوفر الشروط اللازمة لتنفيذ السياسات العمومية على المستوى الترابي وتحقيق الالتقائية المطلوبة بين هياكل اللاتمرکز الإداري واللامركزية الإدارية. ولمعالجة هذه الاشكاليات الهامة ومحاولة الاحاطة بمختلف عناصرها اقترحنا التصميم التالي :

المحور الأول : : اللاتمرکز الاداري: قراءة في بعض أسباب التعثر ومداخل الاصلاح المحور الثاني: ميثاق اللاتمرکز الاداري وتحديث الادارة الجهوية

المحور الأول : اللاتمرکز الاداري : قراءة في بعض أسباب التعثر ومداخل الاصلاح :

لقد عملت الدولة على تطوير جهازها الإداري بشكل يسمح لها بتأمين تواجدها على مجموع التراب الوطني، وهذا ما قام به المغرب غداة الاستقلال بإحداث مؤسسات تستطيع تدير الشؤون المحلية على الصعيد الترابي فيما يصلح عليه باللاتمرکز الإداري. فيما يتعلق بالاطار القانوني¹ فقد تم سن مجموعة من النصوص التنظيمية نذكر منها²:

- المرسوم رقم 2.93.625 بتاريخ 20 أكتوبر 1993 في شأن اللاتركيز الإداري والذي كان يرتكز فقط على توزيع تقليدي للاختصاصات بين المستوى المركزي والمصالح الخارجية؛
- المرسوم رقم 2.05.1369 بتاريخ 02 دجنبر 2005 بتحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمرکز الإداري: والمتضمن للتصاميم المديرية للاتمرکز الإداري ومأسسة لجنة تنظيم الهياكل الإدارية واللاتمرکز الإداري تكلف بدراسة التصاميم المديرية؛
- المرسوم رقم 2.05.768 بتاريخ 04 دجنبر 2008 في شأن تفويض إمضاء الوزراء وكتاب الدولة ونواب كتاب الدولة: حيث يمكن للسلطات الحكومية تفويض إمضاءهم إلى الموظفين والأعوان غير الخاضعين لسلطتها والذين يمارسون مهامهم بالمصالح غير الممركزة؛
- المرسوم رقم 2.79.512 بتاريخ 12 ماي 1980 بتغيير المرسوم الملكي 330.66 بسن نظام المحاسبة العمومية: حيث يجوز للأميرين بالصرف، تحت مسؤوليتهم ومراقبتهم، أن يعينوا بقرار يعرض على تأشيرة وزير المالية أميرين مساعدين بالصرف يفوضون إليهم سلطاتهم ضمن الحدود التي يبينونها في أوامر تفويض الاعتمادات.

ولقيت محاولات الحكومة الشروع في تفعيل مسلسل اللاتمرکز، من خال إصدار المرسوم رقم 2.93.625 بتاريخ 20 أكتوبر 1993 ، والرسوم رقم 2.05.1369 بتاريخ 21 دجنبر 2005 ، نفس المصير، وهو الفشل، ذلك أن نفس النقائص ظلت حاضرة فمشروع اللاتمرکز الذي تم حصره في مسألة تفويض التوقيع،

¹ اللاتمرکز الاداري رافعة لورش الجهوية المتقدمة : وزارة الوظيفة العمومية و الاصلاح الاداري ، مجلس النواب 28 نونبر 2017 ص 5

² نفس المرجع ص 6

والإكثار من المصالح الترابية الخارجية التي لا تتمتع بأي سلطة حقيقية في مجال اتخاذ القرار، مما يدل على غياب رؤية شاملة وإرادة سياسية راسخة لإطلاق لاتمركز حقيقي، يقطع مع المقاربة العمودية والمركزية للإدارة، هذه المقاربة التي ظلت محط انتقاد الجميع.¹

ويمكن القول أن عدم التمركز في المغرب كان يفتقد إلى الآليات القانونية الضرورية لتنفيذه على أرض الواقع، فالقانون الإداري المغربي لم ينشأ "حقا عاما للتفويض"²، حيث "أثبت المشرع دائما تحفظا حقيقيا في هذا المجال، فهو يريد التحكم في مسألة التفويض ومراقبتها، لأنه يحذر من توزيع مبعثر لاختصاصات السلطة العمومية، ويخشى الأمر الواقع..."³، ولهذا فإن تفويض السلط أو الاختصاص يبدو منعما بالفعل، بينما يمارس تفويض الإمضاء بنوع من التقدير مع الحرص بشكل ممنهج على استثناء القرارات الإدارية الأساسية مثل المقررات والمناشير والتعليمات والصفقات العمومية وتسيير الموارد البشرية...⁴

ومن بين المعوقات القانونية لعدم التركيز كذلك، يمكن الإشارة إلى تلك التي تعود إلى طبيعة بعض الأعمال الإدارية حيث ظهر أن بعض الأعمال ذات الطابع الوزاري المختلط يمكن أن تعيق تحقيق عدم التمركز، كما أن بعض العراقيل القانونية يمكن أن تأتي من النظام الاساسي العام للوظيفة العمومية وبالأخص فيما يتعلق بعدم تركيز تدبير الموظفين على المستوى الوطني حيث إن هذا النظام مثلا، لا يسمح بتنظيم مباريات ذات طابع محلي أو جهوي.⁵

وفي ارتباط نظام اللاتمركز باللامركزية، فإنه يمكن القول أن الانخراط في اللامركزية، بمختلف مراحلها وتطوراتها المؤسسية، شكل ممارسة غنيّة بالدروس، على مستوى إعمال الديمقراطية المحلية، ولكن، إضافة إلى كون هذه الممارسة انحصرت جغرافيا في نطاق الجماعات، فإنها ظلت مصحوبة بقدر كبير من التحرز والحذر، في ظل وصاية يعتبر الكثيرون أنها لم تتسم بالقدر الكافي من المرونة. وهكذا خلصت مختلف عمليات تقييم تطور اللامركزية أن الجماعات الترابية بالمغرب لم تضطلع إلا بدور ثانوي وغير دال وبالتالي سيادة شعور عام ببعض الخيبة فيما يخص المنجزات المتحققة في مجال تفعيل اللامركزية، التي يكاد يجمع الكل على القول إنها لا ترقى إلى مستوى الانتظارات، وتظل، في كل الأحوال، دون الوسائل المرصودة والأمال المعلقة عليها.⁶

¹ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي و البيئي : مرجع سابق ، ص 67

² LBROUKSY : la déconcentration ; ses mécanismes et ses limites, RMFOE , N° 8 , 1992 P 64

³ اللاتركيز لازمة اللامركزية: المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، الدار البيضاء ، 19- 29- 21 ، 1998 ، وزارة الداخلية ، ص 65

⁴ نفس المرجع ، ص 65

⁵ H.Ouazzani Chahdi : la régionalisation et déconcentration, REMALD,N° 6 1996 P 58

⁶ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي البيئي ص 58

وقد استغلت هذه الوضعية لتبرير بعض التجاوزات التي عرفتھا هذه التجربة، مما جعل من الصعب تحديد مسؤولية المنتخبين بوضوح في هذا الوضع، حيث أنهم اعتبروا أنفسهم غير ملزمين بتأدية الحساب لناخبيهم، ولا يمكن إخضاعهم لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة في أمور يعتبرون أنفسهم غير مسؤولين عنها.

ثم ان " التركيبة غير المتجانسة للمجالس الجماعية والصراعات السياسية الناتجة عن التعصب الحزبي الضيق، لم يساعدا في تشكيل أغلبية مستقرة ومنسجمة وقادرة على تسيير الشؤون المحلية بروح من المسؤولية الجماعية، بما يخدم في النهاية المصلحة العامة

للمواطنين.¹ فضلا عن النزعة المركزية المفرطة للإدارة المركزية والتي شكلت هي الأخرى عقبة إضافية أمام التدبير القائم على مبدأ القرب.² ويكمن السبيل الوحيد لتدارك هذه الاختلالات في اعتماد تدبير قائم على مبدأ القرب، من خلال توزيع جديد ومعقلن ومتوازن للصلاحيات والمسؤوليات ووسائل العمل بين مختلف الفاعلين التنمويين ومختلف المستويات التنظيمية الترابية العاملة في إطار المؤسسات الديمقراطية لبلدنا.³

إضافة إلى النصوص القانونية التي تعزز الديمقراطية المحلية وفقا لمبدأ التدبير الإداري الحر للجماعات الترابية ، المنصوص عليه في الفصل 136 من الدستور ، فإن مفهوم الوصاية وإن كان قد اختفى من الناحية القانونية، مما يعكس تحولا مهما في فهم العلاقات بين المؤسسات اللامركزية والسلطات المركزية ، فانه من حيث الممارسة لا يزال بإمكان السلطة المحلية رفض التأشير أو تقديم تأشيرة متأخرة وتبقى الجماعات مترددة للغاية في تفعيل القرارات الأساسية إلا بعد الحصول على الموافقة الرسمية من وزارة الداخلية. ففي الوقت الذي أعطيت فيه للجماعات الترابية مسؤوليات قانونية أكبر ، ما زالت السيطرة من قبل الحكومة المركزية وممثلها بعيدة كل البعد عن الاختفاء من حيث الممارسة.⁴

إن الوالي أو العامل يعتبر الآن وأكثر من أي وقت سابق، المسؤول الأساسي عن أعمال الإدارة الترابية، فهو يمارس " السيطرة "على" شرعية" القرارات الخاصة برؤساء المجالس الترابية ومداولات مجالسها، بالرغم من الاختصاص المهم الذي أنيط بالقضاء الإداري في هذا المجال. ويعتبر القاضي مختصا بالنظر في سحب عضوية أعضاء المجلس أو حل المجلس. هذا التعزيز لدور القاضي لا يعني أنه سيتدخل أكثر مما

¹ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي و البيئي، مرجع سبق ص 57-58

² عبد الحق طالي: مؤسسة الوالي أو العامل بين المركزية وعدم التركيز : دراسة مقارنة ، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق ، أكادال ، الرباط 2004-2003 ص 186

³ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي و البيئي، مرجع سابق، ص 60

⁴ المياء الزاكي: اللامركزية بالمغرب ، وعود بإصلاحات قانونية في غياب آثار قانونية مؤكدة، بواذر ، مبادرة الاصلاح العربي ، يوليوز 2019

كان يتدخل سابقا، إذ أن التجربة العملية أظهرت أن المشكلات لا زالت تُسوى في أغلب الأحوال من خلال السلطة المحلية وليس المحكمة الإدارية أو القضاء الإداري¹. وبالتالي تعزى الانتقادات الموجهة للممارسة اللامركزية بالمغرب، لاسيما التدبير الجماعي، وأوجه القصور التي تميزت بها، إلى تفاعل عدة عوامل، يرتبط قسم منها بما هو مؤسسي، والقسم الآخر له ارتباط بالحكمة.

ولو كان مسلسل اللاتمرکز قد انطلق في الوقت المناسب بكيفية تدريجية مدروسة، لشكل ذلك دعما ثمينا للمنتخبين المحليين في التعامل مع مشاكل التدبير وبرمجة المشاريع وتنفيذها، وضمان اندماج الأعمال التنموية وتقاسم الوسائل، بحيث يتحقق الهدف المنشود من اللامركزية المتمثل في تلبية الحاجيات الأساسية للسكان وتحسين ظروفهم اليومية². فالإدارة المحلية لا تزال تعاني العديد من الظواهر السلبية التي تحول دون تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المنشودة، وهذا ما أكد عليه الخطاب الملكي ل 29 يوليوز 2017، حيث شخّص الاختلالات التي تعاني منها الإدارة العمومية بصفة عامة والإدارة المحلية بصفة خاصة كغياب التنسيق والالتقائية في التدخلات العمومية المحلية وضعف آليات الحكامة والنجاعة وجودة الخدمات التي تقدمها للمرتفقين. ويمكن اجمال واقع اللاتمرکز الإداري حاليا فيما يلي:

- استمرار هيمنة الإدارة المركزية على القرار الترابي؛
- ضعف التنسيق بين المصالح اللامركزية في تنفيذ البرامج على المستوى المحلي؛
- التفاوت المسجل بين بعض الجهات من حيث الموارد المالية و البشرية ومصادر الدخل؛
- التدبير المركزي للموارد البشرية المحلية؛
- ضعف آليات الحكامة.

و انطلاقا من تشخيص هذه الاختلالات، وبالنظر إلى المكانة التي يحظى بها نظام اللاتمرکز الإداري على المستوى الترابي، أضحي من الضروري القيام بمجموعة من الإجراءات لتحديث هذا النظام وتحسين جودة أداء الإدارة المحلية.

وفي هذا السياق جاءت مبادرة وضع ميثاق لللاتمرکز الإداري يستهدف أجراً السياسات العمومية بشكل أكثر نجاعة، مع تحسين أداء المرافق العمومية الترابية، عبر نقل السلطة التقديرية ووسائل العمل من المركز إلى المجال الترابي، واتخاذ القرار على أساس مبدأ القرب من المرتفق، وبسرعة وجودة وبأفضل كلفة لفائدة المجتمع³.

إن كل سياسة حقيقية لعدم التمرکز يجب أن تحكمها ثلاثة مبادئ أساسية⁴:

¹ المياء الزاكي: اللامركزية بالمغرب، وعود بإصلاحات قانونية في غياب آثار قانونية مؤكدة، مرجع سابق، ص 5

² تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي و البيئي، مرجع سابق، ص 60

³ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي و البيئي، مرجع سابق، ص 61

⁴ عدم التركيز الإداري لازم للامركزية: مرجع سابق، ص 58

- تبني اللاتمرکز كمبدأ محدد لتدخلات الدولة؛
- تبني منطق "مجموعة اختصاصات" "Blocs de compétences" تفرض توزيعاً للأدوار والمسؤوليات على كل هيئة ترابية (الجهات، العمالات، والأقاليم، الجماعات...).
- تبني منطق العمل المشترك والالتقائية بين مختلف الفاعلين قصد انجاز السياسات و البرامج و المخططات الترابية الوزارات.

فاللامركزية الإدارية لا يمكن أن تحقق الأهداف المتوخاة منها إلا إذا واکمها مسلسل عدم التركيز، بإعطاء دفعة قوية لعمل الدولة على المستوى الترابي، والذي لن تستقيم الجهوية بدون تفعيله، في نطاق حكمة ترابية ناجعة، تقوم على التناسق والتفاعل بين المصالح بالعاصمة والمصالح التابعة لها على المستوى المحلي.

غير أن توضيح هذه العلاقات لا يجب أن تكون أفقية فقط أي بين السلطات المركزية واللامركزية، بل إلى جانب ذلك، يبقى من الضروري ربط علاقات واضحة يطبعها نوع من التعاون والتكامل والاندماج بين جميع المستويات والإدارات المحلية مادام الهدف هو خدمة المواطنين. ومن تم فقدت الحكومة على صياغة ميثاق اللاتمرکز الإداري بغية تحقيق مجموعة من الأهداف¹:

- التطبيق الأمثل للتوجهات العامة لسياسة الدولة في مجال إعادة تنظيم مصالحها على الصعيدين الجهوي والاقليمي و تحديد المهام الرئيسية الموكولة الى هذه المصالح ؛
- التوطين الترابي للسياسات العمومية من خلال أخذ الخصوصيات الجهوية بعين الاعتبار في إعداد هذه السياسات وتنفيذها وتقييمها؛
- مواكبة التنظيم الترابي اللامركزي القائم على الجهوية المتقدمة، والعمل على ضمان نجاعته وفعالته.
- ارساء دعائم راسخة ودائمة لتعزيز التكامل في الوظائف والمهام بين المصالح اللامركزية للدولة و الهيئات اللامركزية، لا سيما الجماعات الترابية، وذلك من خلال السهر على:
 - تفعيل آليات الشراكة والتعاون بينها.
 - تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة للجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها، ومواكبتها في انجاز برامجها ومشاريعها التنموية.
 - ضمان التقائية السياسات العمومية وتجانسها وتكاملها على الصعيدين الجهوي والاقليمي، وتحقيق التعاضد في وسائل تنفيذها.

¹ المادة 7 من المرسوم رقم 618-17-2 الصادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري.

- تحقيق الفعالية والنجاعة في تنفيذ البرامج والمشاريع العمومية التي تتولى مصالح الدولة اللامركزية الإشراف عليها أو إنجازها أو تتبع تنفيذها.
 - تقريب الخدمات العمومية التي تقدمها الدولة الى المرتفقين وتحسين جودتها وتأمين استمراريتها.
- كما يركز الميثاق على المبادئ والآليات التالية¹:
- الإنصاف في تغطية التراب الوطني من خلال ضمان التوزيع الجغرافي المتكافئ لمصالح الدولة اللامركزية ؛
 - التفرع في توزيع المهام وتحديد الاختصاصات بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية التابعة لها ؛
 - تخويل الجهة مكانة الصدارة في التنظيم الإداري الترابي وجعلها المستوى البيئي في تنظيم العلاقة بين المستوى المركزي وباقي المستويات الترابية ؛
 - تكريس الدور المحوري لوالي الجهة في تنسيق عمل المصالح اللامركزية للدولة، والسهل على حسن سيرها ومراقبتها، وتوخي الفعالية والنجاعة في أداء مهامها ؛
 - وحدة عمل المصالح اللامركزية للدولة، ضمانا للنجاعة والفعالية، وتحقيقا للتكامل والتكامل في الاختصاصات الموكولة إليها، مع ربط المسؤولية بالمحاسبة في تقييم أداءها ؛
 - تبسيط إجراءات الولوج إلى الخدمات العمومية، والتعريف بها لدى المرتفقين، ومساعدتهم على إنجاز هذه الإجراءات في ظروف ملائمة ؛
 - تقريب الخدمات العمومية من المرتفقين والارتقاء بها وضمن جودتها واستمرارية تقديمها ؛
 - اقتران نقل الاختصاصات إلى المصالح اللامركزية بتخصيص موارد مالية وبشرية لتمكينها من الاضطلاع بالمهام والصلاحيات المخولة لها ؛
 - الكفاءة والاستحقاق وتكافؤ الفرص في إسناد مسؤولية تسيير المصالح اللامركزية ؛
 - إعادة انتشار الموظفين بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية من خلال تشجيع الحركة الإدارية، قصد تمكين المصالح المذكورة من التوفر على الكفاءات اللازمة التي تؤهلها للقيام بمهامها في أحسن الظروف.

ونص الميثاق أيضا على مجموعة من المستجدات الهامة ، كوضع تصاميم مديريةية للاتمرکز الإداري، تشكل خارطة طريق لعمل المصالح اللامركزية،² حيث تحدد هذه التصاميم ، على وجه الخصوص، مع مراعاة طبيعة وخصوصيات كل قطاع وزاري على حدة، الجوانب التالية :

¹ المادة 8 من المرسوم رقم 2-17-618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري

² المادة 20 من المرسوم رقم 2-17-618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري.

- الاختصاصات، لاسيما منها ذات الطابع التقريبي التي سيتم نقلها إلى المصالح اللامركزية للدولة، وتلك التي يمكن أن تكون موضوع تفويض ؛

- الموارد البشرية والمادية لتمكين المصالح اللامركزية للدولة من ممارسة الاختصاصات الموكولة إليها ؛

- الأهداف المراد تحقيقها من قبل المصالح اللامركزية للدولة، ومؤشرات قياس نجاعة أدائها في تحقيق هذه الأهداف ؛

وكذا تخويل المصالح اللامركزية للدولة صلاحيات تقريرية، وتحديد الاختصاصات المنوطة بمختلف

مصالح إدارات الدولة

كما نص الميثاق على تحقيق وحدة عمل مصالح الدولة على المستوى الجهوي أو الإقليمي، وإحداث تمثيلات إدارية جهوية أو إقليمية مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر،¹ بالإضافة إلى ترشيد النفقات العمومية من خلال اعتماد مبدأ التعاضد في الوسائل المادية والبشرية وتخويل رؤساء المصالح اللامركزية جهويا، صفة أمرين بالصرف جهويين.

ويدعو الميثاق أيضا إلى تمكين رؤساء التمثيلات الإدارية اللامركزية تدريجيا من صلاحيات تدبير المسار المهني للموارد البشرية الخاضعة لسلطتهم على الصعيدين الجهوي والإقليمي، فضلا عن تنظيم مباريات موحدة لتوظيف الأطر المشتركة بين القطاعات الوزارية المعنية للعمل بالمصالح اللامركزية التابعة لها ووضع برامج للتكوين والتكوين المستمر قصد تنمية قدرات الأطر العاملة بالمصالح اللامركزية على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم.²

ومن أجل ضمان شروط النجاعة والفعالية في التنفيذ تم وضع آليات للحكامة تتمثل في إحداث لجنة وزارية للتمرکز الإداري يرأسها رئيس الحكومة³، وإحداث لجنة جهوية للتنسيق لدى والي الجهة من أجل مساعدة والي الجهة في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليه في مجال تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للدولة والمؤسسات العمومية التي تمارس مهامها على مستوى الجهة، والسهر على حسن سيرها،⁴ كما نص الميثاق على اعتماد جملة من التقارير كآليات لتقييم ومواكبة مختلف مراحل تنفيذ الميثاق الوطني للتمرکز الإداري.⁵

¹ المادة 9 من نفس المرسوم.

² المادة 25 من نفس المرسوم.

³ المادة 38 من المرسوم رقم 2-17-618 الصادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للتمرکز الإداري.

⁴ المادة 30 من المرسوم رقم 2-17-618 الصادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للتمرکز الإداري.

ويظهر من خلال ما سبق أن هناك اجراءات وتدابير هامة تم اتخاذها لتعزيز مسلسل اللاتمركز وتجاوز النواقص و الاختلالات التي شابت الممارسة السابقة ، وتبقى الممارسة و التنزيل على أرض الواقع هو المحك الاساسي للحكم على هذا الاصلاح.

ويبقى السؤال المطروح كيف يمكن لمختلف هذه التدابير و الاجراءات و المتعلقة بتفعيل ميثاق اللاتمركز الاداري في دعم الجهوية المتقدمة وتحديث الادارة الجهوية المغربية وهو مضمون المحور الموالي:

المحور الثاني: ميثاق اللاتمركز الاداري وتحديث الادارة الجهوية

على الرغم من أن دستور 2011 لم يغير بشكل جذري من توازن السلطات في الدولة ، فإنه منح روحا جديدة للامركزية بتنصيبه على أن " :التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة." كما يكفل الدستور مبدأي "التدبير الحر" و"التفريع" ، بما يؤمن ويدعم الشفافية ومشاركة المواطنين والحكامة الجيدة ..كما تم إصدار 3 قوانين تنظيمية تتعلق بالجماعات الترابية تساهم في تعزيز هذا المسار¹

¹ لمياء الزاكي: اللامركزية بالمغرب، وعود بإصلاحات قانونية في غياب آثار قانونية مؤكدة، مرجع سابق، ص 5

هكذا تم تبني إصلاحات هامة على هذا المستوى ، كان في مقدمتها دسترة الجهوية المتقدمة، بهدف إقرار تنظيم ترابي متكامل، يؤسس مرحلة جديدة في مسار تقوية الديمقراطية المحلية وترسيخ مكانة الجماعات الترابية كشريك أساسي بجانب الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص في تدبير قضايا التنمية. ذلك أن هناك ارتباط وثيق بين نظام اللاتمرکز الاداري والجهوية المتقدمة، ومن تم فالميثاق يواكب التنظيم الترابي القائم على الجهوية المتقدمة. بمعنى أنه ميثاق وطني لمصالح الدولة، في مجال تفعيل السياسات العامة لها، وهذا التفعيل يحتم نقل السلط والوسائل والاعتمادات من المركز الى المحيط، بغية تحقيق الفعالية والنجاعة، مع الاعتماد على مرتكزين أساسيين: الوالي والجهة باعتبار أن الوالي مؤسسة والجهوية المتقدمة هي أساس التنظيم الترابي الجهوي. فالولاة والعمال حسب الفصل 145 من الدستور يمثلون السلطة المركزية في الجماعات الترابية، بمعنى أنهم يعملون على تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية، كما يساعدون رؤساء الجماعات الترابية على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية خاصة رؤساء المجالس الجهوية، و يقومون بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزة للإدارة المركزية ويسهرون على حسن سيرها.

"إن من أبرز مشكلات وعوائق السياسات الجهوية بالمغرب أنها لم تكن مندرجة في إطار رؤية شمولية متكاملة للتخطيط والبرمجة والتنظيم المجتمعي، فالجهوية كآلية تديرية وعقلانية حديثة في الدول المتقدمة جاءت ضمن فلسفة تنمية واجتماعية واقتصادية وسياسة محددة وواضحة الأهداف والمقاصد، وقائمة على قيم ومعايير منسجمة مع مطالب وخصوصيات السياق السوسيوثقافي الذي تنتهي إليه¹

ومما لا شك فيه أن اتساع الصلاحيات المخولة للجماعات الترابية لا سيما على المستوى الجهوي وأهمية الموارد البشرية والمالية التي وضعت رهن إشارتها، تتطلب النهوض باللاتمرکز الإداري ووضع رؤية جديدة لتدخل الإدارات اللامركزة للدولة، فالميثاق يعد تطورا كبيرا سيمكن من دعم الجهوية المتقدمة من خلال تمكين الإدارات الجهوية من أن تصبح قادرة على أن تكون مخاطبا لمجالس ومكاتب الجهات.

وقد عرف المرسوم بمثابة ميثاق وطنيا لللاتمرکز الإداري لمصالح الدولة على أنه تنظيما إداريا مواكبا للتنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة، وأداة رئيسية لتفعيل السياسة العامة للدولة على المستوى الترابي، قوامه نقل السلط والوسائل وتحويل الاعتمادات لفائدة المصالح اللامركزة على المستوى الترابي، من أجل تمكينها من القيام بالمهام المنوطة بها، واتخاذ المبادرة تحقيقا للفعالية

¹ محسن مصطفي: في ثقافة تدبير الاختلاف: المسألة الجهوية وقضايا التنظيم والديمقراطية والتنمية في العالم الثالث المغرب نموذجا،

والنجاحة¹. فهناك مرتكزين أساسيين، تقوم عليهما سياسة اللاتمرکز الإداري وهما الجهة باعتبارها الفضاء الترابي الملائم لبلورة السياسة الوطنية للاتمرکز الإداري والدور المحوري لوالي الجهة، باعتباره ممثلاً للسلطة المركزية على المستوى الجهوي، في تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية. ومن المتطلبات الأساسية لتحقيق التنمية على المستوى المحلي نهج السلطة السياسية والإدارة المحلية لنظام اللاتمرکز الإداري باعتباره لبنة أساسية في مسار تنزيل الجهوية المتقدمة وتوفير الشروط اللازمة لتنفيذ السياسات العمومية على الصعيد الترابي، وفق مقارنة مدمجة ومتكاملة تبيواً فيها الجهة الفضاء الترابي الملائم لتحقيق التنمية على أرض الواقع².

فالإدارة اللامركزية، القوية باختصاصاتها ومواردها البشرية والمالية واللوجيستية، تشكل دعامة أساسية لورش الجهوية المتقدمة، وستضمن أفضل الشروط للاندماج والتكامل والتآزر بين السياسات العمومية تحت إشراف والي الجهة وعامل العمالة أو الاقليم ومراقبة السلطات الحكومية المعنية³. فميثاق اللاتمرکز الإداري يجب أن يهدف إلى إحداث تغيير جذري في مجال الحكامة العمومية، ومن المفروض أن يكرس هذا النمط الجديد من الحكامة مقارنة تعتمد مبدأي القرب والأفقية، وتستجيب لتطلعات وانتظارات كل الفاعلين وتوفر شروط التكامل والانسجام مع الجهوية⁴. بحيث يجب أن يواكب الجهوية المتقدمة لاتمرکز متقدم هو أيضاً، يتجه إلى قضايا العمق والجوهر المرتبطة بالهياكل والتنظيم ومناهج العمل والأجراًة على مستوى كل وحدات التنظيم الإداري الترابي، من أجل إعطاء المعنى الحقيقي لمفاهيم المرفق العام والصالح العام، ومصالحة الإدارة مع المرتفقين⁵. "ويكشف تحليل مسلسل اللاتمرکز وجود مفارقة حقيقية على هذا المستوى، فاللاتمرکز عوض أن يسبق إطلاق الجهوية، فإنه أتى كنتيجة لها، مما جعله أقرب ما يكون إلى إجراء للمواكبة، وليس كإصلاح ضروري للحكامة الإدارية⁶".

¹ المادة 3 من المرسوم رقم 2-17-618 الصادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، ج ر عدد 6738 بتاريخ 27 دجنبر 2018

² سعيد حموتي: الجهوية بالمغرب نموذج لإصلاح إدارة اللاتمرکز: مجلة العلوم السياسية والقانون، المركز الديمقراطي العربي برلين

³ دليل اعداد التصميم المديرى للاتمرکز الإداري : وزارة اصلاح الادارة والوظيفة العمومية: ، ماي 2019 ص 6

⁴ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي و البيئ، مرجع سابق ، ص 81

⁵ نفس المرجع ، ص 81

⁶ نفس المرجع ص 82

فالممارسة الجهوية لحد الآن لا تسمح سوى بإمكانية الحديث عن تجربة محتشمة لا تتعدى سقف الجهوية الإدارية في أحسن الحالات، تجربة تهض على الازدواجية المؤسساتية (دولة/جهة)، لكنها تخفي في واقع الأمر موقعا هامشيا للمنتخبين في دائرة القرار المحلي الذي لا يزال محكوما بالنفوس المركزي¹

وما يزي هذا الطرح على أرض الواقع هو أنه عندما وقف رئيس جهة الشرق وسط الجماهير المحتجة، على خلفية الأحداث الاجتماعية بمدينة جرادة، فإنه خاطبهم قائلا بأنه مجرد "مسؤول محلي صغير" وأن أهم ما يمكن أن يقوم به هو أن يطلب من وزراء الحكومة القدوم من مكاتبتهم بالرباط إلى طاولة الحوار مع ممثلي السكان بهذه المدينة المهمشة.

وبعد ذلك بأيام، استقبل رئيس الحكومة بصفته الحزبية، كأمين عام لحزب العدالة والتنمية، مجموعة من المنتخبين المحليين المنتمين لحزبه على مستوى المدينة المذكورة مما أثار الكثير من الملاحظات المتعلقة بمدى الصلاحيات الممنوحة للجهة كتنظيم للديمقراطية المحلية ولتمثيل الساكنة، على مستوى تدبير قضايا القرب، لا سيما بعد التضخم الخطابي في الحديث عن الجهوية المتقدمة كخيار استراتيجي للسياسة العمومية الترابية.

وهنا يطرح سؤال محوري يتعلق بمدى قدرة النخب المحلية على تدبير شؤونها في إطار الجهوية المتقدمة ، و يجد هذا التخوف مصدره انطلاقا من الواقع الذي تعيشه الجماعات الترابية في التدبير اليومي للشأن المحلي . فالنخب أو "الأقليات الاستراتيجية" بحسب تعبير المفكر الايطالي باريتو، التي تمسك بزمام الأمور بالمغرب لم يكن محدد الكفاءة هو الذي أوصلها إلى مركز سلطة القرار، بل كانت محددات أخرى وراء ذلك وهذا ما يسقطنا في ذلك " التدبير الديماغوجي للشأن المحلي" أي وجود نخب بمستويات ثقافية و علمية ضعيفة و في بعض الأحيان لا تحسن الكتابة و القراءة².

"وتعد إشكالية النخب السياسية من أبرز الإشكالات والتحديات الجوهرية التي لا تواجه تفعيل مشروع الجهوية المتقدمة في المغرب فحسب، بل العالم المعاصر أيضا بفعل سرعة التحولات الاقتصادية والاجتماعية والإيديولوجية³" حيث ظل واقع هذا المجال بالمغرب، بمختلف محدداته ومكوناته وعناصره وظواهره واقعا مشوها، ينخره الفساد وتستهمل فيه الممارسات والمسلكتيات التقليدية، كتلك المتعلقة بطرق وأساليب إنتاج النخب السياسية، التي ظلت ترتبط عبر التاريخ وحتى الآن بالمال والمخزن والنسب

¹ عادل تميم: اشكالية الاختصاصات بين الجهة والدولة وهران والتوازن في المغرب، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام ، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -طنجة-، السنة الجامعية 2008/2009، ص: 98.

² محمد المستاري: في تحديات واكراهات سياسة الجهوية المتقدمة بالمغرب، مجلة العلوم الاجتماعية ، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا ،

العدد 5، غشت 2018 ص 67

³ محمد المستاري: نفس المرجع ص 67

والمقدس والوساطات،¹ وهو ما يحرم المجتمع من خيرة أطره ونخبه التي يمكنها أن تؤدي دورا محوريا في² الإصلاح والنهوض³

وتأكيدا لهذا المعطى، فقد كشفت دراسة إحصائية أنجزتها وزارة الداخلية المغربية، أن أزيد من 4562 رئيس أو مستشار أو ممارس داخل المجالس الترابية لا يحملون الشهادة الابتدائية، ومن شأن هذا المعطى أن يقدم لنا تصورا واضحا عن مستقبل المغرب وعن راهنية تصوره⁴ ونموذجه التنموي الجديد، فأى إصلاحات سياسية وتنموية يمكن انتظارها في ظل عدم توفر العديد من المنتخبين الفاعلين على شهادات ابتدائية؟⁵

ومما أسهم في إضعاف النخب المحلية حسب بعض الباحثين هو ذلك "التحالف الذي تم تشييده بعد الاستقلال بين المؤسسة الملكية والنخب الريفية لمناوئة قوة النخب المدينية والحزبية".⁶

إن تجديد النخب تعد مسألة محورية في مسار أي مجتمع، فه يعكس حيوية المجتمع ومدى قابليته لبلورة مشروع تنموي؛ ذلك أن النخبة تبقى في نهاية مصدرا لإنتاج الأفكار والمشاريع في المجتمع والقادرة على تنزيل هذا المشروع على أرض الواقع نظرا لموقعها داخل المجتمع ونظرا كذلك لامتلاكها للوسائل التي تؤهلها لبلورة و نمذجة مشروع الجهوية على أرض الواقع.

ومما تجب الإشارة إليه أنه من بين المستجدات الهامة التي جاء بها ميثاق اللاتمرکز الاداري في إطار علاقات المصالح اللامركزة للدولة بالجماعات الترابية وهيئاتها والهيئات والمؤسسات الاخرى ذات الاختصاص الترابي وفي مساهمة اللاتمرکز الاداري في التحديث الجهوي هو أن تتولى المصالح اللامركزة للدولة، تحت سلطة السلطات الحكومية المعنية، وتحت إشراف والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم، حسب الحالة، ممارسة المهام التالية⁷:

¹ نفس المرجع ص 68

² محمد المستاري: في تحديات وإكراهات سياسة الجهوية المتقدمة بالمغرب، مجلة العلوم الاجتماعية، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا، العدد 5، غشت 2018 ص 67

³ رشيد جرموني، المنظومات التربوية العربية بين مظاهر الأزمة وتحديات المستقبل، مجلة عمران للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 10، الدوحة. 2014 ص 90-91

⁴ عبدالرحيم بوعيدة، مرجع سابق ص 9

⁵ محمد المستاري، مرجع سابق، ص 68

⁶ Rémy Leveau Paris, *Le Fellah marocain, défenseur du trône* Presses de la FNSP, 1985.

⁷ المادة 36 من المرسوم رقم 618-17-2 الصادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري.

- تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة لفائدة الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات والمقاولات العمومية ذات الاختصاص الترابي وكل هيئة من الهيئات المكلفة بتدبير مرفق عمومي ؛
- العمل على إرساء أسس شراكة فاعلة مع الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات والمقاولات العمومية ذات الاختصاص الترابي في مختلف المجالات، ولاسيما عن طريق إبرام اتفاقيات أو عقود باسم الدولة، بناء على تفويض خاص، مع التقيد بالتوجهات العامة للدولة وبرامج التنمية الجهوية المعتمدة ؛
- المساهمة في تنمية قدرات الجماعات الترابية وهيئاتها ؛
- مواكبة الجماعات الترابية وهيئاتها في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليها، ولاسيما في إنجاز برامجها ومشاريعها الاستثمارية وتمكينها من كل اشكال المساعدة اللازمة ؛
- تعزيز آليات الحوار والتشاور مع كافة المتدخلين على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم.
- كما يتعين على المصالح اللامركزية على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الاقليم التعاون والقيام بجميع أعمال التنسيق اللازمة مع المركز الجهوي للاستثمار المعني باعتباره شريكا وحيدا ، من أجل تمكينه من القيام بمهامه، لاسيما تلك المتعلقة بمساعدة المستثمرين من أجل الحصول على التراخيص اللازمة طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل لإنجاز مشاريعهم الاستثمارية ومواكبتها¹. وهذا يعبر عن الرغبة في تجاوز القصور الذي طبع مختلف أوجه التنمية، وإيجاد فضاء أكثر رحابة لوضع مخططات اقتصادية أكثر ملائمة بهذا الشأن².

خاتمة:

إن التنزيل السليم لورش نظام اللاتمرکز الإداري لن يتأتى إلا باعتماد مقاربة شمولية ومندمجة، تستهدف إحداث منظومة قانونية متكاملة ومتجانسة وقواعد تنظيمية وإجرائية مرنة ورشيدة، تخدم بالأساس بناء صرح متين، يجسد التلاؤم بين سياسات اللاتمرکز واللامركزية والجهوية المتقدمة في إطار تنوع الديناميات الترابية وموجبات تقاسم المسؤوليات، والتحديد الدقيق لمجالات تدخل مختلف الفاعلين مع توحيد التدخلات وتضافر الجهود على المستوى الوطني والترابي من أجل رفع تحديات النجاعة والفعالية في التدبير والتسيير، وتحقيق رهان التنمية المستدامة والمندمجة.

¹ المادة 37 من المرسوم رقم 618-17-2 الصادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري.

² عبد الكريم بخنوش، اللاتمرکز الإداري مدخل لإنجاح الجهوية بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 122-123 ماي-غشت 2015، ص: 127

إن اعتماد ميثاق اللاتمرکز الإداري سيشكل بدون شك مرجعية توجيهية هامة ويعد بمثابة نقطة انطلاق جوهرية لتأهيل نظام اللاتمرکز الإداري وتحديث الادارة الجهوية المغربية، طالما أنه ينطلق من رؤية شمولية للإصلاح تستهدف مختلف عناصر نظام اللاتمرکز الإداري، وهي الرؤية التي تبلورت من خلال مقارنة تشخيصية لمجمل الاختلالات السابقة.

ولا يمكن لمنظومة اللاتمرکز أن تنجح إلا من خلال لامركزة الوسائل، سواء المادية أو البشرية، و تمكين المصالح اللامركزة من موارد مهمة وقادرة على التدخل واتخاذ المبادرة دونما الرجوع كثيرا إلى السلطة المركزية، مع العمل على تمكينها من موارد بشرية مالية لتكون قاعدتها الأساسية في الإصلاح. إن نجاح مشروع اللاتمرکز الإداري يتوقف على التسريع بتنزيل الجهوية المتقدمة ؛ فلا يجب أن ننسى بأن اللاتمرکز ليست له فائدة في ذاته إلا بالقدر الذي يدعم -بما فيه الكفاية- قيام منظومة لامركزة متطورة قادرة على مواجهة أعباء التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وترسيخ قيم الديمقراطية المحلية. إن تنفيذ مقتضيات الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري يقتضي دعما إراديا قويا، من طرف جميع الاطراف المعنية في الأجل المحددة، وأن تنزيل مقتضيات هذا الميثاق يجب أن يتم وفق مقارنة قيادة التغيير، وبطريقة تدريجية لأجل تحقيق الأهداف المنشودة في أفضل الظروف من حيث العقلنة والفعالية، فضلا عن التملك الجماعي للمقتضيات الواردة فيه.

الجهة كجماعة ترابية لتحقيق التنمية

أبوبكر الناصري الشرقاوي

دكتور في الحقوق

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

-المحمدية-

من الواضح أن المشرع المغربي قد استفاد من التجارب السابقة خصوصا بعد صدور القانون التنظيمي الجديد 111.14 المنظم للجهة الذي دشن لمرحلة جديدة من خلال تجاوزه للاختلالات التي كانت تعترى التجربة الجهوية السابقة، فالرهان على الجهة اليوم هو رهان على التنمية الشاملة، لما ستتيحه الجهة من تحقيق التقدم والتطور الاقتصادي والاجتماعي لكافة المناطق، ولأجل هذه الغاية فقد حدد القانون الجديد صلاحيات جد واسعة ومهمة في عدة مجالات، كما نظم النظام المالي للجهة (المطلب الأول).

ولعل أولى ملامح وضع لبنات مشروع الجهوية المتقدمة هو اعتماد المغرب لتقسيم ترابي جديد

سنة 2015 قلص بموجبه عدد الجهات من 16 إلى 12 جهة (المطلب الثاني).

لقد ثمن العديد من المتابعين والمختصين ما تضمنه القانون التنظيمي الجديد للجهات، بالنظر لأهمية المقترحات التي جاء بها، غير أنهم انتقدوا ذات المشروع لما اعتبروه من سلبيات شابت بعض مقترحاته، حتى ذهب البعض لاعتبارها إخفاقات وتراجعات عن الوثيقة الدستورية. (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الإمكانيات القانونية والمالية للجهة في ظل قانون 111.14

تعرف المادة الثالثة من القانون رقم 114.14 الجهة، بأنها جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة باعتباره تنظيماً لا مركزياً يقوم على الجهوية المتقدمة¹.

إن أهمية الجهة كإطار ملائم لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية دفع المشرع المغربي من خلال القانون الجديد إلى توسيع اختصاصات المجالس الجهوية (فقرة 1) ومنحها إمكانيات مالية حتى تضطلع بأدوارها التنموية (فقرة 2)

الفقرة الأولى: الإمكانيات القانونية للجهة

يمكن القول على أن الجهة أصبحت تتوفر على الإطار القانوني اللازم لتحقيق التنمية المندمجة²، فقد خص المشرع الجهة باختصاصات جديدة وتقريرية، مما يفتح أمامها آفاقاً عريضة للتدخل

¹ المادة الثالثة من القانون التنظيمي رقم 111.14 الصادر بتاريخ 7 يوليوز 2015. ظهر شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 الموافق ل7 يوليوز 2015.

² نصت المادة 80 من قانون 111.14 على أنه: " تناط بالجهة داخل دائرتها الترابية مهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتتبعها، ولا سيما فيما يتعلق بما يلي:

- تحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيته الاقتصادية ؛
- تحقيق الاستعمال الأمثل للموارد الطبيعية وتثمينها والحفاظ عليها ؛
- اعتماد التدابير والإجراءات المشجعة للمقاولة ومحيطها والعمل على تيسير توطین الأنشطة المنتجة للثروة والشغل ؛
- الإسهام في تحقيق التنمية المستدامة ؛

في كل مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، وهي إما اختصاصات ذاتية (أولاً)، واختصاصات مشتركة مع الدولة (ثانياً) ثم اختصاصات منقولة (ثالثاً)

أولاً: الاختصاصات الذاتية للجهة

تشتمل الاختصاصات الذاتية على الاختصاصات الموكولة للجهة في مجال معين بما يمكنها من القيام، في حدود مواردها، وداخل دائرتها الترابية، بالأعمال الخاصة بهذا المجال، ولا سيما التخطيط والبرمجة والإنجاز والتدبير والصيانة.

وهي تشتمل على المجالات التالية:

(أ)- التنمية الاقتصادية:

- دعم المقاولات؛
- توطين وتنظيم مناطق للأنشطة الاقتصادية بالجهة؛
- تهيئة الطرق والمسالك السياحية في العالم القروي؛
- إنعاش أسواق الجملة الجهوية؛
- إحداث مناطق للأنشطة التقليدية والحرفية؛
- جذب الاستثمار؛
- إنعاش الاقتصاد الاجتماعي والمنتجات الجهوية.

(ب)- التكوين المنهي والتكوين المستمر والشغل:

- العمل على تحسين القدرات التديرية للموارد البشرية وتكوينها. تقوم الجهة بهذه المهام، مع مراعاة السياسات والاستراتيجيات العامة والقطاعية للدولة في هذه المجالات. ولهذه الغاية، تمارس الجهة اختصاصات ذاتية، واختصاصات مشتركة مع الدولة، واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة..."

- إحداث مراكز جهوية للتكوين وكذا مراكز جهوية للتشغيل وتطوير الكفاءات من أجل الإدماج في سوق الشغل ؛

- الإشراف على التكوين المستمر لفائدة أعضاء المجالس وموظفي الجماعات الترابية.

ج)- التنمية القروية:

- إنعاش الأنشطة غير الفلاحية بالوسط القروي ؛

- بناء وتحسين وصيانة الطرق غير المصنفة.

د)- النقل:

- إعداد تصميم النقل داخل الدائرة الترابية للجهة ؛

- تنظيم خدمات النقل الطرقي غير الحضري للأشخاص بين الجماعات الترابية داخل الجهة.

ه)- الثقافة:

- الإسهام في المحافظة على المواقع الأثرية والترويج لها ؛

- تنظيم المهرجانات الثقافية و الترفيهية.

و)- البيئة:

- تهيئة وتدبير المنتزهات الجهوية ؛

- وضع استراتيجيات جهوية لاقتصاد الطاقة والماء ؛

- إنعاش المبادرات المرتبطة بالطاقة المتجددة.

ز)- التعاون الدولي.

يمكن للجهة إبرام اتفاقيات مع فاعلين من خارج المملكة في إطار التعاون الدولي وكذا الحصول

على تمويلات في نفس الإطار بعد موافقة السلطات العمومية طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها

العمل.

لا يمكن إبرام أي اتفاقية بين جهة أو مجموعة جهات أو مجموعة الجماعات الترابية ودولة أجنبية¹.

ثانيا: الاختصاصات المشتركة مع الدولة

وهي اختصاصات لم يكن منصوص عليها في القانون السابق وتمارس الجهة الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة حسب القانون الجديد في المجالات التالية:

(أ)- التنمية الاقتصادية :

- تحسين جاذبية المجالات الترابية وتقوية التنافسية ؛
- التنمية المستدامة ؛
- الشغل ؛
- البحث العلمي التطبيقي.

(ب)- التنمية القروية:

- تأهيل العالم القروي ؛
- تنمية المناطق الجبلية ؛
- تنمية مناطق الواحات ؛
- إحداث أقطاب فلاحية ؛
- تعميم التزويد بالماء الصالح للشرب والكهرباء وفك العزلة.

(ج)- التنمية الاجتماعية:

- التأهيل الاجتماعي ؛
- المساعدة الاجتماعية ؛
- إعادة الاعتبار للمدن والأنسجة العتيقة ؛

¹ _ قانون 111-14 مرجع سابق

- إنعاش السكن الاجتماعي ؛

- إنعاش الرياضة والترفيه.

(د)- البيئة:

- الحماية من الفيضانات ؛

- الحفاظ على الموارد الطبيعية والتنوع البيولوجي ومكافحة التلوث والتصحر ؛

- المحافظة على المناطق المحمية ؛

- المحافظة على المنظومة البيئية الغابوية ؛

- المحافظة على الموارد المائية.

(هـ)- الثقافة:

- الاعتناء بتراث الجهة والثقافة المحلية ؛

- صيانة الآثار ودعم الخصوصيات الجهوية ؛

- إحداث وتسيير المؤسسات الثقافية.

(و)- السياحة:

- إنعاش السياحة.

وقد نصت المادة 192 من القانون الجديد على أن الاختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة

تمارس بشكل تعاقدى، إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجهة.

تالنا: الاختصاصات المنقولة

تشمل الاختصاصات المنقولة الاختصاصات التي تنقل من الدولة إلى الجهة بما يسمح بتوسيع الاختصاصات الذاتية بشكل تدريجي. وتحدد مجالات الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجهة، اعتماداً على مبدأ التفرع ، وتشمل هذه المجالات بصفة خاصة¹ :

- التجهيزات والبنيات التحتية ذات البعد الجهوي ؛
- الصناعة ؛
- الصحة ؛
- التجارة ؛
- التعليم ؛
- الثقافة ؛
- الرياضة ؛
- الطاقة والماء والبيئة.

يتضح إذن أن الجهة أصبحت تتوفر على اختصاصات مهمة مقارنة مع التجربة السابقة إلا أن منح الاختصاصات يبقى بدون جدوى إذا لم يرافقه توفير الموارد والإمكانات المالية الكفيلة بتمكين الجهة من القيام بالدور المنوط بها في المجال التنموي .

الفقرة الثانية: الإمكانيات المالية للجهة

عمل القانون التنظيمي للجهات على تطوير ماليتها بما يمكنها من تحقيق مشاريعها وفق قواعد التدبير العصري، حيث تتوفر الجهة لممارسة اختصاصاتها على موارد مالية ذاتية وموارد مالية ترصدها لها الدولة وحصيلة الاقتراضات.

¹ _ قانون 14-111 مرجع سابق

فحسب المادة 186 من القانون المنظم للجهات، يتعين على الدولة أن تقوم بموجب قوانين المالية، برصد موارد قارة وكافية للجهات من أجل تمكينها من ممارسة الاختصاصات الذاتية المخولة لها بموجب أحكام القانون التنظيمي. وتتوفر الجهات لممارسة اختصاصاتها على موارد مالية ذاتية وموارد مالية ترصدها لها الدولة وكذا ما تحصله من اقتراضات لتنفيذ برامجها.

وترصد الدولة للجهات، بموجب قوانين المالية، بصفة تدرجية، نسبة محددة في 5% من حصة الضريبة على الشركات، و5% من حصة الضريبة على الدخل، و20% من حصة الرسم على عقود التأمين، تضاف إليها اعتمادات مالية من الميزانية العامة للدولة في أفق بلوغ سقف 10 ملايين درهم سنة 2021.

ويمكن، أيضا للجهات، أن تستفيد من تسبيقات تقدمها الدولة في شكل تسهيلات مالية في انتظار استخلاص المداخل الواجب تحصيلها برسم الموارد الضريبية وبرسم حصتها من ضرائب الدولة.

و تشمل الموارد الذاتية للجهة على:

- حصة الضرائب أو حصص ضرائب الدولة المخصصة للجهة بمقتضى قوانين المالية، ولاسيما فيما يتعلق بالضريبة على الشركات و بالضريبة على الدخل، والرسم على عقود التأمين، طبقا لأحكام المادة 188 أعلاه؛
- المخصصات المالية من الميزانية العامة للدولة المشار إليها في المادة 188 أعلاه؛
- حصة الضرائب والرسوم المأذون للجهة في تحصيلها طبقا للتشريع الجاري به العمل؛
- حصة الأتاوى المحدثة طبقا للتشريع الجاري به العمل؛

- حصيلة الأجرور عن الخدمات المقدمة، طبقا لمقتضيات المادة 98 من هذا القانون التنظيمي؛
- حصيلة الغرامات طبقا للتشريع الجاري به العمل؛
- حصيلة الاستغلالات والأتاوى وحصص الأرباح، وكذلك الموارد وحصيلة المساهمات المالية المتأتية من المؤسسات والمقاولات التابعة للجهة أو المساهمة فيها ؛
- الإمدادات الممنوحة من قبل الدولة أو الأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام؛
- حصيلة الاقتراضات المرخص بها ؛
- دخول الأملاك والمساهمات ؛
- حصيلة بيع المنقولات والعقارات ؛
- أموال المساعدات والهبات و الوصايا؛
- مداخيل مختلفة والموارد الأخرى المقررة في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل¹.

كما يمكن للجهات الحصول على تسبيقات مالية تقدمها الدولة في شكل تسهيلات في انتظار استخلاص المداخيل الواجب تحصيلها برسم الموارد الضريبية وبرسم حصتها من ضرائب الدولة².

يتضح مما سبق على أن قانون 14-111 مكن الجهات من موارد مالية كافية على اعتبار أن توفير هذه الموارد تبقى مسألة أساسية تصب في أن تكون أكثر استقلالية بمعزل عن الدولة، وأن تظطلع بشكل أفضل بالأدوار التنموية الموكولة لها.

المطلب الثاني: التقطيع الترابي للجهات

¹ _ المادة 189 من القانون 14/111. مرجع سابق

_ المادة 190 من القانون 14/111. مرجع سابق²

يشكل التقسيم الترابي للجهات الإطار الأمثل لتفعيل سياسة التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية إذ تعد الجهة بمساحاتها الجغرافية وإمكانياتها البشرية والمالية والتنظيمية آلية تمكن من إعطاء انطلاقة صحيحة ومستدامة لمسلسل هذا النوع من التنمية، والذي يمكن أن يؤثر إيجابيا على محيطها الداخلي المباشر، وكذلك على المحيط الخارجي والذي يمكن أن يتعدى حدود التراب الوطني.

ونظرا لأهمية التقسيم الجهوي (الفقرة الأولى)، فقد تبني المغرب تقسيما ترابيا جديدا سنة 2015 قلص بموجبه عدد الجهات من 16 إلى 12 جهة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى أهمية التقطيع الجهوي

يعتبر التقسيم الترابي مسألة هامة لها ارتباط وثيق بالمجال وتنظيمه، كما يعتبر وسيلة من وسائل التحكم الإداري والسياسي في المجال حيث يهدف أساسا إلى تمكين بسط السلطة العمومية على كل التراب الوطني من خلال تواجد ممثلين للسلطة في مختلف عناصر التراب. كما يلعب دورا أساسيا في خلق علاقات بين المجتمع والمجالس ومن ثم فمن الضروري تحقيق توازنات سوسيواقتصادية وتوازنات مجالية، وأيضا إيجاد تنظيمات إدارية داخل المجتمع على شكل وحدات أو هيئات ترابية، يعترف لها بسلطة القيام بمهام وإختصاصات معينة في إطار حدود قانونية يرسمها المشرع في نطاق توزيع الإختصاصات على مختلف المؤسسات الإدارية¹.

وضمن التقسيمات الترابية للمملكة نجد التقسيم الجهوي الذي سبق وأن تطرقنا في فقرة سابقة- إلى مجمل الإختلالات التي يعاني منها فمغرب الجهات الستة عشر لم يحقق ما كان منتظرا منه، بالرغم من أن هذا التقسيم الجهوي حاول ما أمكن خلق توازن واضح بين جميع الجهات التي أحدثها وذلك بناء على معطيات ومعايير متعددة...، إلا أن إعتقاد معايير ومقاييس محددة للتقسيم أمر جد

¹ - محمد يحيى: " المجال والتقسيم بالمغرب" مجلة العلوم الاجتماعية افنسانية (البحث العلمي) - ملف العدد(المجال:التجليات والإستعمالات) عدد 43-44 السنة الثلاثون - ص 111

صعب خصوصا في بلد يتميز بتنوع تضاريسه ومؤهلاته الطبيعية والثقافية والإقتصادية، إلا أن هذه الصعوبات تضمنحل أمام الضرورة الملحة التي تؤكد على أن الجهة هي الإطار الأنسب والأكثر ملاءمة لكل عمل تنموي، خصوصا أمام عجز الدولة عن القيام وحدها بالدور التنموي بشكل شامل وعادل ودون خلل 1.

فالتقطيع هو الإطار الجغرافي للسياسة الجهوية، وحتى يمكن إقامة تقطيع يضمن بلورة هذه السياسة ويكفل شروط نجاحها، فمن الضروري أن يعتمد على أسس موضوعية، وأن يأخذ بعين الإعتبار مختلف المعطيات المحلية ويدمج متطلبات التنمية الوطنية، فالتقطيع هو أساس البناء الجهوي، فعلى كيفية وضعه يتوقف مستقبل التنظيم الجهوي برمته، فليس هناك تقطيع مثالي خالي من العيوب والانتقادات، ومن الصعب بلورة بديل يستجيب لكل الرغبات والطموحات، فلا بد من الإقرار بحد أدنى من " التعسف " عند وضع الخريطة الجهوية لأن الأمر يتعلق بمجال جغرافي وبشري واقتصادي يصعب في الكثير من الأحيان الفصل بين مكوناته رغم الخصوصيات التاريخية والطبيعية 2.

إن إشكالية التقسيم لازالت مطروحة في البلدان المتقدمة بحدّة أقل، مما دفع ISRAD (1975) إلى الفصل بين الحدود الإدارية وبين الحدود الفعلية للقضايا التنموية المطروحة قائلا : في بعض الحالات نترك الأحداث ترسم جهات أخرى عندما لا تتلاءم النطاقات الموجودة من المشكل المطروح 3.

1 - عبد القادر الإدريسي وأحمد وعطي : " التقسيم الجهوي الجديد (الجهة بالمغرب) - المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 16-1998 ص 30-31

2 - محمد عامر : إشكالية التقطيع الترابي في البناء الجهوي - الحوليات المغربية للإقتصاد (مجلة فصلية) العدد 20- صيف 1997 ص7.

3 . 13 : W.ISRAD: introduction to régional science prentice- hall 1975 p

عن الوزاد أحمد إبراهيم : " أسس التنمية الجهوية وتقييم التجربة الجهوية بالمغرب " المجال الجغرافي والمجتمع المغربي مجلة نصف سنوية العدد (1998/3) ص 9.

ومن هنا علينا أن نستنجد بالجغرافية الفرنسية Beaujeu –Garnier التي جعلت الجهة أداة للحركة بمعنى أنها مجال خاضع لقرارات التخطيط 1 أي أن الجهة قرار إداري سياسي يجعلها هدفا بدل أن تكون إطارا 2.

وهناك من يتحدث عن ضرورة إستحضار المعيار الثقافي في تحديد الجهات وتوزيع مجالاتها، ذلك لكون التقسيم الجهوي ركز على المعيار التنموي الإقتصادي والمعياري الديمقراطي التمثيلي إلى جانب المعيار الجغرافي والسكاني، ولم يحاول الإستفادة من تجاربه السابقة التي كان إهمال الثقافي فيها أحد عناصر فشلها وأحد أسباب تعميق الفوارق الجهوية وداخل الجهة الواحدة، لذلك تصبح العلاقة بين مكونات الجهة غالبا مصطنعة يصعب إندماجها وأحيانا يستحيل، لهذا فقد اعتمدت التجارب الجهوية الناجحة على المعيار الثقافي إلى جانب المعايير الأخرى في ربط الأقاليم المتجاورة كما في إسبانيا 3.

واعتقد أن جهوية 1997 كانت تحكمها الظرفية إذ أنها كانت جهوية سياسية بالأساس وأن الملك الحسن الثاني صرح بعد التقطيع بأنها مؤقتة يمكن مراجعتها لأنها ظرفية حيث صرح أيضا فيها المغفور له بأن المغرب مقبل على سكتة قلبية لا قدر الله، وأنه يتأهب لمرحلة الإنتقال السلمي للسلطة وعليه يجب ضبط وإحكام الأمن والإستقرار، فكان التقطيع سياسيا معتمدا للتوازنات بتوزيع مجالات الأمن والإستقرار، أما اليوم وقد صار عمر هذه الجهوية أزيد من 12 سنة، فيظهر أن نتائجها الإقتصادية غير مقنعة وتأثيراتها الإجتماعية غير مرضية وأهدافها الساسية قد تغيرت لهذا لم تعد ملائمة للمستجدات الجهوية والوطنية والدولية مما يظهر حاليا أن المغرب في حاجة لتقطيع جديد 4.

Beaujeu- Garnier : la Géographie , méthodes et perspectives, Masson , Paris 1979 p : 111 ¹

عن الوزاد أحمد إبراهيم – نفس المرجع السابق ص 8

² - الوزاد أحمد إبراهيم " أسس التنمية الجهوية وتقييم التجربة الجهوية بالمغرب " مرجع سابق ص 8

³ - محمد أفضاض : ثقافة الجهوية والجهة " فضاءات مغربية- مجلة فكرية وإبداعية عدد 4 سنة 1997 ص 15 .

⁴ - المصطفى نشوي : " الجهة والجهوية بالمغرب " المجال الجغرافي والمجتمع المغربي " خاص بالسياسات تدير المجال والمجتمع

بالمغرب / مجلة نصف سنوية العدد 10-2006 ص 33

وهذا بالضبط ما أكد عليه صاحب الجلالة محمد السادس في إطار مشروع الجهوية الموسعة والمتقدمة، أي ضرورة مراجعة التقسيم ومما جاء في الخطاب الملكي "كما أن نجاح الجهوية رهين بإعتماد تقسيم ناجح يتوخى إقامة مناطق متكاملة اقتصاديا وجغرافيا ومنسجمة اجتماعيا وثقافيا".

فقد عرف المغرب مؤخرا عدة تطورات على رأسها مقترح الحكم الذاتي بخصوص الأقاليم الجنوبية في إطار نظام جهوي متقدم، وبالتالي لم تعد الجهة جهة وطنية بل عليها أن تصبح جهة جهوية مغربية ودولية كذلك، كما أننا اليوم في زمن الرشادة والحكمة وغيرهما من المفاهيم الجديدة على مستوى تدبير الإقتصاد والمجتمع وزمن الركائز اللوجيستكية وأقطاب الإمتياز والنقل المتداخل الأنماط وغيرها من أشكال تدبير المجال الجديدة التي طرحتها العولمة الجديدة تفرض تعاملات جديدة تتمحور حول مبدأ " تدخلات محلية بمنظور عولمي تعتمد فكر وإستراتيجية دينامية مثرية بالمكونات المحلية والجهوية المندمجة، كلها مجموعة تطورات تفرض ضرورة إعادة هيكلة التراب الوطني داخليا عبر جهاته وما يتوافق والنظام الجديد 1.

لقد أظهرت تجارب الدول التي سبقتنا في ميدان اللامركزية والجهوية وخاصة الأوروبية والتي أصبحت فيها الجهات تتمتع بسلطات كبيرة بما فيها إقامة علاقة شراكة وتعاون مع الدول أنه كلما كانت الجهات كبيرة وقوية كلما كانت حظوظهما في التطور والتقدم مهمة كما في ألمانيا التي تعتبر العملاق الأوروبي، لهذا نجد فرنسا تفكر بجد في تقليص عدد الجهات إلى 8 أو 10 نظرا لما يفرضه البناء الأوروبي من إعادة النظام في الهيكلة الترابية وخلق جهات ذات حجم أوروبي². فالجهات الصغيرة والضعيفة لا يمكن لها أن تحقق التضامن والتكامل بينها، كما لا يمكن أن تواجه التحديات الإقتصادية التي تطرحها اليوم عولمة الإقتصاد وأيضا البناءات الإقتصادية الجهوية، فالجهات القوية والديناميكية هي وحدها التي ستضمن وسائل تنميتها وقادرة على مواجهة كل أشكال التنافس الجديد التي يفرضها تطور العالم في

¹ - المصطفى نشوي : نفس المرجع السابق ص34

² - محمد عامر : " إشكالية التقطيع الترابي في البناء الجهوي " م سابق 13

الوقت الحاضر¹. من هذا المنطلق نجد أن المغرب قد تبني تقسيما ترابيا جديدا سنة 2015 قلص بموجبه عدد الجهات من 16 إلى 12 جهة.

الفقرة الثانية: التقطيع الجهوي الجديد

لقد تبني المغرب تقسيما ترابيا جديدا قلص من عدد جهات المملكة لتنتقل من 16 إلى 12 جهة، وذلك وفق المرسوم رقم 2.15.40 الصادر بتاريخ 20 فبراير 2015 والذي حدد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها. كما أعاد توزيع العمالات والأقاليم بناء على معايير تقنية توفق بين الأهداف المتوخاة من الجهوية المتقدمة وحقائق هيكلية التراب الوطني .

ووفق التقسيم الجديد² فإن عدد العمالات والأقاليم بكل جهة، يتراوح ما بين إقليمين، كما هو

الحال بجهة الداخلة وادي الذهب، وتسعة أقاليم، كما هو الحال بالنسبة لجهتي فاس مكناس والدار البيضاء سطات. بينما يتراوح العدد الإجمالي لسكان كل جهة ما بين 152 ألف نسمة وأكثر من 6 ملايين نسمة .

واحتفظت الأقاليم الجنوبية للمملكة على ثلاث جهات³، كما كانت في السابق، مع إعادة تسميتها، وهي جهة الداخلة وادي الذهب، وتضم إقليمي أوسرد ووادي الذهب، وهي الجهة الوحيدة التي بقيت كما كانت في السابق ولم يطلها أي تغيير سوى في التسمية، ثم جهة العيون الساقية الحمراء وتضم العيون وبوجدور، وأضيف لها إقليم طرفاية المحدث أخيرا، وإقليم السمارة التابع في التقسيم لجهة كلميم السمارة، ثم جهة كلميم واد نون، وتضم أقاليم كلميم وطانطان وآسا الزاك، وإقليم سيدي إفني الحديث .

وعلى مستوى التوزيع السكاني فإن الأقاليم الصحراوية الثلاثة تضم أقل نسبة من عدد السكان بالمغرب حيث لا يتجاوز عدد إجمالي جهة الداخلة وادي الذهب 152 ألف نسمة، وهي أدنى نسبة، بينما

¹ - محمد عامر : نفس المرجع ص 13

² _ المرسوم رقم 2.15.40 الصادر بتاريخ 20 فبراير 2015. الجريدة الرسمية عدد 6340 بتاريخ 5 مارس 2015.

³ _ المرسوم رقم 2.15.40 مرجع سابق.

يصل إجمالي عدد السكان بجهة العيون الساقية الحمراء 364 ألف نسمة، وبجهة كلميم واد نون يصل إجمالي السكان 428 ألف و857 نسمة .

وألحق إقليم طاطا بجهة سوس ماسة، بعد ما كان سابقا بجهة كلميم السمارة، وحل محل ورزازات التي ألحقت بدورها بجهة درعة تافيلالت .

وأصبحت الجهة الأولى (سوس ماسة) تضم كلا من عمالتي أكادير إداوتنان وإنزكان أيت ملول، وأقاليم اشتوكة أيت باها وتيزنيت وتارودانت وطاطا، فيما أصبحت الجهة الثانية تضم كلا من ورزازات والراشيدية وفكيك وتنغير وزاكورة 1 .

وحسب التوزيع السكاني بالجهتين فإن جهة سوس ماسة تضم إجمالي سكان يتجاوز مليونين و475 ألف نسمة، بينما يتجاوز عدد سكان جهة تافيلالت درعة مليون و392 ألف نسمة.

كما أدمجت الجهة الشرقية وجزء من جهة تازة تاونات الحسيمة سابقا في جهة واحدة وفق التقسيم الترابي الجديد، أصبحت تسمى جهة الشرق والريف، مع إعادة توزيع العمالات والأقاليم بهذه الجهة، بعد أن ألحق بها إقليم الحسيمة. وتضم هذه الجهة 8 عمالات وأقاليم تضم أزيد من مليوني و434 ألف نسمة . وأدمجت جهات فاس بولمان ومكناس تافيلالت والجزء الثاني من جهة تازة تاونات الحسيمة سابقا في جهة واحدة تحمل اسم جهة فاس مكناس، وتضم 9 عمالات وأقاليم، هي عمالتي فاس ومكناس، وأقاليم إفران والحاجب ومولاي يعقوب وشفرو وتازة وتاونات، بإجمالي سكان يصل إلى 4 ملايين و22 ألف نسمة . وقد تم جمع جهتي الرباط سلا زمور زعير والغرب الشراردة بني احسن سابقا، في جهة واحدة هي جهة الرباط - سلا - القنيطرة، تمتد من حدود جهة طنجة إلى الرباط، وتضم 7 عمالات وأقاليم بإجمالي سكان يتجاوز 4 ملايين و272 ألف نسمة .

وأضحت جهة طنجة تطوان، بحكم التقسيم الجديد تضم 7 عمالات وأقاليم بعد أن أضيف إليها إقليم وزان حديث النشأة. وتضم هذه الجهة إجمالي سكان يقدر بحوالي 2 مليون و830 ألف نسمة. أما جهة الدار

البيضاء سطات، أكبر الجهات من حيث عدد السكان بأزيد من 6 ملايين نسمة، فقد أصبحت تضم بالإضافة إلى الدار البيضاء الكبرى، كل من سطات وسيدي بنور والجديدة وبنسليمان وبرشيد ومديونة والنواصر .

وألغيت جهة بني ملال تادلة أزيلال، وحلت محلها جهة بني ملال خنيفرة، والتي تضم كلا من أقاليم بني ملال وأزيلال والفيقيه بنصالح وخربكة، بالإضافة إلى خنيفرة، التي كانت تابعة لجهة مكناس تافيلالت، وإقليم ميدلت حديث العهد الذي كان يحسب في نفس الجهة¹. ويبلغ تعداد سكان هذه الجهة أكثر من 2 مليون و611 ألف نسمة .

وأضحت جهة مراكش تانسيفت الحوز تحمل اسم مراكش آسفي، حيث ألحق بها كل من إقليمي آسفي واليوسفية، بالإضافة إلى العمالات والأقاليم التي كانت مكونة لها. وتضم هذه الجهة إجمالي سكان يصل إلى 4 ملايين و108 آلاف نسمة .

وحسب التقسيم الجهوي الجديد، فإن ثلاث جهات فقط هي التي لا تتوفر على منفذ بحري، ويتعلق الأمر بكل من جهة درعة تافيلالت، التي تعتبر ثاني أكبر الجهات مساحة، بعد جهة العيون الساقية الحمراء، ثم جهة بني ملال خنيفرة، وجهة فاس مكناس .

أما جهة العيون الساقية الحمراء فتصدر قائمة الجهات من حيث المساحة بحوالي 140 ألف كلم مربع، تمثل 19.70 في المائة من مجموع التراب الوطني، تليها جهة درعة تافيلالت بزهاء 132 ألف كلم مربع، تمثل 18.60 في المائة، ثم جهة الداخلة وادي الذهب بأقل من 131 ألف كلم مربع وتمثل 18.41 في المائة. بينما تشكل جهة طنجة تطوان أصغر الجهات مساحة بحوالي 13 ألف و712 كلم مربع تمثل 1.93 في المائة، ثم جهة الرباط سلا القنيطرة بحوالي 18 ألف كلم مربع تمثل 2.56 في المائة، فجهة الدار البيضاء سطات بمساحة تصل إلى 19 ألف و944 كلم مربع تمثل 2.74 في المائة.

¹ المرسوم رقم 2.15.40 مرجع سابق

مجلة المنارة للدراسات القانونية والادارية- العدد الخاص بالجماعات الترابية/يونيو 2020-

ويبين الجدول التالي قائمة الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها:

| تسمية الجهة | مركز الجهة | العمالات والأقاليم المكونة للجهة |
|-------------------------|---------------|--|
| الرباط - سلا - القنيطرة | الرباط | الرباط، سلا، الصخيرات- تمارة، القنيطرة، الخميسات، سيدي قاسم، سيدي سليمان |
| الدار البيضاء - سطات | الدار البيضاء | الدار البيضاء، المحمدية، الجديدة، النواصر، مديونة، بنسليمان، برشيد، سطات، سيدي بنور |
| بني ملال - خنيفرة | بني ملال | بني ملال، أزيلال، الفقيه بن صالح، خنيفرة، خريبكة |
| مراكش - اسفي | مراكش | مراكش، شيشاوة، الحوز، قلعة السرراغنة، الصويرة، الرحامنة، اسفي، اليوسفية |
| كلميم - واد نون | كلميم | كلميم، اسا-الزاك، طانطان، سيدي افني |
| طنجة - تطوان - الحسيمة | طنجة-اصيلة | طنجة-اصيلة، المضيق-الفيندق، تطوان، الفحص-انجرة، العرائش، الحسيمة، شفشاون، وزان |
| الشرق | وجدة-انكاد | وجدة-انكاد، الناظور، الدريوش، جرادة، بركان، تاويرت، جرسيف، فجيج |
| فاس - مكناس | فاس | فاس، مكناس، الحاجب، افران، مولاي يعقوب، صفرو، بولمان، تاونات، تازة |
| درعة - تافيلالت | الرشيدية | الرشيدية، ورزازات، ميدلت، تنغير، زاكورة |

| | | |
|--|------------------|--------------------------|
| اكادير ادواتانان، انزكان ايت ملول، اشتوكة ايت باها، تارودانت، تيزنيت، طاطا | اكادير ادواتانان | سوس - ماسة |
| العيون، بوجدور، طرفاية، السمارة | العيون | العيون - الساقية الحمراء |
| وادي الذهب، اوسرد | وادي الذهب | الداخلة - وادي الذهب |

المصدر: المرسوم رقم 2.15.40 الصادر بتاريخ 20 فبراير 2015

مجلة المنارة للدراسات القانونية والادارية- العدد الخاص بالجماعات الترابية/يونيو 2020-

كما تبين الخريطة التالية الجهات الجديدة وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها:

المصدر: المرسوم رقم 2.15.40 الصادر بتاريخ 20 فبراير 2015

المطلب الثالث : ملاحظات أولية حول القانون التنظيمي الصادر في 7 يناير 2015

بالرغم من كون المغرب قد بذل، منذ انخراطه المباشر في سياسة "الجهوية"، جهودا كبيرة لدعم هذه السياسة، ولا سيما على المستوى التشريعي والمسطري، منذ 1971 إلى 1976، إلى التقسيم الجهوي لسنة 1996، فإن تلك الجهود لم تفض إلى كل النتائج الإيجابية التي كانت منتظرة منها.

ولعل من أهم أسباب ذلك كون هذه التجربة لم تكن في مجتمعنا مندرجة في إطار رؤية شمولية متكاملة للتخطيط والبرمجة والتنظيم المجتمعي. وكما أسلفنا، فإن "الجهوية" كآلية تديرية وعقلانية حديثة قد انخرطت في إطار المجتمعات المتقدمة ضمن فلسفة تنمية واجتماعية واقتصادية وسياسة محددة، واضحة الأهداف والمقاصد، وقائمة على قيم ومعايير منسجمة مع مطالب وخصوصيات السياق السوسيوثقافي الذي تنتهي إليه.

ورغم المستجدات الإيجابية التي جاء بها القانون التنظيمي الجديد حول الجهة 14/111، والتي حاول من خلالها تجاوز اختلالات التجربة الجهوية السابقة، فإنه لا يخلو من اختلالات لاسيما على مستوى الاختصاصات (فقرة أولى)، وعلى مستوى الرقابة (فقرة ثانية):

الفقرة الأولى : على مستوى الاختصاصات

حسب الفصل 1136 من الدستور، الذي ينص على أن التنظيم الجهوي والترابي يرتكز على مبدأ التدبير الحر، بمعنى أن تمارس الجماعات الترابية اختصاصاتها في إطار النصوص القانونية، ليبقى للدولة حق المراقبة البعدية. فهي تمنح نوعا من الحرية للجهة في ممارسة اختصاصاتها وتمتعها بحرية التصرف في الموارد المتاحة لها قانوناً، مع الحفاظ على حق مساءلتها عن النتائج المنجزة.

¹ _دستور 2011 ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 الموافق لـ 29 يونيو 2011.

وهو ما يفهم منه إلغاء الوصاية الممارسة على أعمالها، وكل أشكال الرقابة المتعلقة باختياراتها، على اعتبار انحصار أدوار ممثلي السلطة المركزية في علاقتهم بالجماعات الترابية وعلى رأسها المجالس الجهوية، في مساعدة رؤساء هذه الأخيرة على ممارسة صلاحياتهم.

من جانب آخر، تنص المادة 4 من القانون التنظيمي الجديد¹ على أن تدبير الجهة لشؤونها يرتكز على مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل جهة، في حدود اختصاصاتها المنصوص عليها في القسم الثاني من هذا القانون، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولها طبقاً لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لتطبيقه²

وبقراءة بسيطة لهذه الاختصاصات، نجدها غير واضحة وبسودها غموض كبير مما يكون معه مصدراً لتشتت الجهود وهدر الموارد، وقد استعمل المشرع عدة عبارات غامضة مثل دعم المقاولات، إنعاش السياحة، جذب الاستثمار، إنعاش التشغيل، إنعاش الاقتصاد الاجتماعي والمنتجات الجهوية، التكوين المهني، الإسهام في المحافظة على المواقع الأثرية والترويج لها، ويزداد الأمر غموضاً عند مقارنة المهام الجهوية الذاتية باختصاصات الجهة في إنعاش التشغيل والاستثمارات والمهام المسندة للوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات والمراكز الجهوية للاستثمار، و كيف يمكن فهم دور الجهة في مجال التكوين المهني عند الحديث عن المكتب الوطني للتكوين المهني³.

إن عدم وضوح اختصاصات كل جماعة ترابية، سينتج عنه تداخل وتضارب الاختصاصات بين كل المتدخلين في مجال ترابي معين "جماعة-إقليم/عمالة-جهة".

¹ _القانون التنظيمي رقم 111.14 الصادر بتاريخ 7 يوليوز 2015.

² _عبد المجيد احسون: "اختصاصات الجهة حسب مشروع القانون التنظيمي للجهات"، مقال منشور بجريدة الرأي المغربية، بتاريخ 22 يناير 2015

³ _نفس المرجع أعلاه.

لقد ذهبت بعض التحليلات إلى أن القانون التنظيمي لا يتضمن في عدد من مقتضياته إعمالاً فعلياً لمبدأ التدبير الحر المنصوص عليه في الفصل 136 من الدستور، بيد أن عدداً من مقتضيات المشروع تحمل توسيعاً لمجال المراقبة الإدارية المنصوص عليها في الفصل 145 من الدستور على حساب مبدأ التدبير الحر¹ كما أنّ المشروع لم يتخلّ عن الحذر والتدرج في التعامل مع مشروع الجهوية. كما يرى البعض الآخر بأن مفهوم التدبير الحر تم إفراغه من مضمونه كما يتضح من غياب الدقة في تحديد الصلاحيات، إضافة إلى أن المشروع يقوم على اعتبار المنتخبين في درجة أدنى من بقية الفاعلين²

الفقرة الثانية: على مستوى الرقابة

كرس القانون التنظيمي الجديد سلطة الوالي على سلطة رئيس المجلس الجهوي مع تشديد الرقابة المالية، وهو ما يعتبر تراجعاً بالنظر لما جاء به دستور 2011 خاصة في ممارسة الرقابة الإدارية من طرف الولاية والعمال، حيث ينص الفصل 145 منه على أنه: "...يعمل الولاية والعمال، باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية".

أولاً: الرقابة الإدارية

في هذا الإطار، يقدم القانون التنظيمي الجديد في سياقات مختلفة، نسقاً من العلاقة بين مؤسسة رئيس الجهة وسلطة الوصاية، يختلّ فيها التوازن بشكل يمكن اعتباره مانعاً لصالح الأخيرة. وهذا ما يظهر حسب

¹ علي قاسمي التسماني: "البناء الدستوري الجديد لتوزيع الاختصاص بين الدولة والجهات"، مقال منشور بالموقع الإلكتروني للعلوم القانونية، بتاريخ 5 غشت 2012، ص 14.

² سعد الدين العثماني رئيس المجلس الوطني لحزب العدالة والتنمية وعبد اللطيف أعمو عضو الديوان السياسي لحزب التقدم والاشتراكية، مداخلة في ندوة حول الجهوية المتقدمة نظمها شبيبة العدالة والتنمية في 9 من نونبر 2014، لمزيد من التوسع أنظر: "العثماني وأعمو"، مسودة مشروع الجهوية الموسعة أفرغت التدبير الحر من مضمونه"، مقال منشور في جريدة المساء بتاريخ 11 نونبر 2014.

هذا الاتجاه بشكل خاص، من خلال معاينة التفاوت في صلاحيات رئيس المجلس الجهوي ووالي الجهة لصالح هذا الأخير في المجالات المتعلقة باتخاذ القرار الجهوي.

لقد أبى القانون التنظيمي على ممارسة الرقابة الإدارية من طرف سلطة الوصاية تحت المراقبة القضائية، وذلك على غرار القانون رقم 96-47 الصادر في 1997 مع بعض التعديلات الطفيفة، فتطبيقا لمقتضيات الفصل 145 من الدستور، يمارس والي الجهة مهام المراقبة الإدارية على الجوانب المرتبطة بشرعية قرارات ومقررات الجهة، ويتم البث في النزاعات المتعلقة بالمراقبة الإدارية من طرف المحكمة الإدارية المختصة.

هكذا أبقى المشرع مسألة إحالة القرارات المشكوك في شرعيتها بيد "الوالي" وحرمان رئيس المجلس الجهوي من ذلك، في حين كان يجب حصر تدخل الوالي في حالة الشك في شرعية مسألة ما في إحالة المسألة على المحكمة الإدارية مع إعطاء رئيس مجلس الجهة نفس السلطة حتى يكون هناك توازن بين السلطتين. وهو ما يتضح في المجالات التالية:

*-اعتراض الوالي على قرارات المجلس المتعلقة بموضوع خارج عن نطاق اختصاصاته أو المتخذة خرقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل :

حيث يقوم الوالي بالاعتراض على المقررات والقرارات المتعلقة بموضوع خارج عن نطاق اختصاصات مجلس الجهة أو المتخذة خرقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل ويبلغ تعرضه معللاً إلى رئيس مجلس الجهة المعنية داخل أجل لا يتعدى 3 أيام من أيام العمل، ابتداء من تاريخ التوصل.

ويلزم تعرض والي الجهة المجلس المعني، إجراء دراسة جديدة للمقرر المتخذ، في حالة رفض المجلس المعني إجراء دراسة جديدة أو في حالة الإبقاء على المقرر المتنازع فيه، يحيل والي الجهة الأمر على

المحكمة الإدارية المختصة، ولا يترتب عن اللجوء إلى القضاء توقيف التنفيذ إلا بقرار تصدره المحكمة الإدارية المختصة بناء على طلب من والي الجهة في إطار القضاء الاستعجالي. وفي هذه الحالة، وجب على المحكمة الإدارية المختصة البث في طلب وقف التنفيذ داخل أجل 48 ساعة، بيتدئ من تاريخ توصلها بهذا الطلب.

في المقابل، نجد حرمان رئيس المجلس الجهوي المنتخب من الطعن في تعرض الوالي وإحالة الأمر إلى القضاء.

*تحكم الوالي في جدول أعمال المجلس :

فسلطة الوصاية لا تزال هي المتحكم الفعلي في جدول أعمال المجلس وهو ما يتجلى من خلال ما يلي :

- إدراج الوالي كل مسألة يريد بها بجدول أعمال المجلس.

السلطة المطلقة للوالي في الاعتراض على كل مسألة أدرجت بجدول الأعمال.

*تدخل وتحكم السلطة المركزية في تعيين المسؤولين الجهويين وتوقيف المجلس الجهوي :

إن قرارات التعيين المتعلقة بالمناصب العليا تخضع لتأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، وهو ما يوضح احتكار وتحكم وزارة الداخلية في تعيين المسؤولين الجهويين وهو الحال بالنسبة للمدير العام للمصالح ومدير شؤون الرئاسة والمجلس ومدير الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، كما أن القانون لم يوضح الأمر في حالة رفض وزير الداخلية التأشير على قرارات التعيين التي يتخذها الرئيس.

بل أكثر من ذلك، فإن القانون الجديد وحسب المادة 44 نص على حق وزارة الداخلية في وجوب

تطبيق إجراءات تأديبية خاصة من عزل وتوقيف أو حل في حق المجلس الجهوي ورئيسه في حالة تداول

المجلس في نقطة كانت موضوع تعرض من طرف الوالي، وإذا كان العزل والحل يتم تحت مراقبة القضاء، فإن التوقيف من اختصاص السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية دون تدخل من القضاء.

ثانيا: تشديد الرقابة على مالية الجهة

لقد شددت مقتضيات القانون التنظيمي 1 الوصاية على القرارات المالية التي يتخذها المجلس الجهوي، إذ لا تكون المقررات المتعلقة بالميزانية والمقررات ذات الوقع المالي على النفقات والمداويل، ولاسيما الاقتراضات والضمانات وفرض الرسوم المأذون بها، وتفويت الأملاك الجماعية وتخصيصها، قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من طرف الوالي، داخل أجل 20 يوما من تاريخ توصله بالمقرر، حيث نجد في هذا الصدد تشابها بين المادة 41 من قانون رقم 96-47 والمادة 115 من القانون التنظيمي 14.111 والتي تحدد المقررات التي لا تكون قابلة للتنفيذ، إلا بعد التأشير عليها من طرف والي الجهة وهي كلها قرارات تتعلق بالجانب المالي.

وإذا كان قانون 96-47 في مادته 41 نص على أنه يجوز للمجلس الجهوي في حالة الرفض أن يرفع الأمر إلى المحكمة الإدارية داخل أجل ثمانية أيام من تاريخ تبليغ الرفض، فإن المادة 204 من القانون التنظيمي 2 نصت على أنه:

" إذا رفضت السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية التأشير على الميزانية لأي سبب من الأسباب المشار إليها في المادة 202 أعلاه، قامت بتبليغ رئيس المجلس بأسباب رفض التأشير داخل أجل لا يتعدى خمسة عشرة (15) يوما ابتداء من تاريخ توصلها بالميزانية.

¹_ القانون التنظيمي رقم 111.14 الصادر بتاريخ 7 يوليوز 2015.

²_ القانون التنظيمي رقم 111.14 الصادر بتاريخ 7 يوليوز 2015.

يقوم رئيس المجلس في هذه الحالة بتعديل الميزانية وعرضها على المجلس للتصويت عليها داخل أجل عشرة (10) أيام ابتداء من تاريخ التوصل بأسباب رفض التأشير، ويتعين عليه عرضها من جديد للتأشير عليها قبل 20 من دجنبر .

و في هذه الحالة، تؤثر السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية على الميزانية في تاريخ أقصاه 30 دجنبر.

إذا لم يأخذ رئيس المجلس أسباب رفض التأشير بعين الاعتبار، تطبق مقتضيات المادة 208 أدناه".

هكذا يتضح أن المشرع شدد أكثر من الرقابة المالية على الجهة مقارنة مع القانون السابق، حيث لم يعد بإمكان المجلس الجهوي إحالة الأمر على المحكمة الإدارية بل إن الوالي لم يأخذ المجلس الجهوي بملاحظاته يمكن أن يتجاوزه ويضع ميزانية للتسيير على أساس آخر ميزانية مصادق عليها.

ومقابل تشديد الوصاية المالية، قلص المشرع آجال المصادقة كما أوكل مسألة المصادقة هاته

للوالي بدل وزير الداخلية.

من خلال ما سبق، نلاحظ أن القانون التنظيمي حول الجهة، جاء ليعطي الجهة دور أكبر مما كان عليه في السابق، لكن هذا الدور يبقى محدودا ومتحكما فيه، فرغم الاختصاصات الواسعة والتقريرية والتعديلات الطفيفة التي جاء بها القانون الجديد، فإنه لا يزال يعطي الوالي سلطة تفوق سلطة رئيس المجلس الجهوي، وخلاصة الأمر يمكن القول أننا لازلنا في مرحلة الجهوية الناشئة بعدما كنا أمام جهوية ناقصة مع قانون 96-47 الصادر في 1997 ولازلنا لم نصل إلى مرحلة الجهوية المتقدمة التي تتطلب التأسيس لتوازن حقيقي بين سلطات الجهة والدولة.

إرهاصات الحكامة الجهوية في القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات

د. مولاي هشام جاز

باحث في القانون العام والعلوم السياسية

لم يكن وضع الإطار الدستوري للجهة في المغرب كافيا في بناء الصرح القانوني للحكامة الجهوية، بل شكل خطوة أساسية في بلورتها واستكمالها من خلال صدور القانون التنظيمي الذي سيؤطر الإطار الدستوري ويجسده على أرض الواقع، بحيث أن القانون 111.14 المتعلق بالجهات، سيمهد للمقتضيات الهيكلية له، بالإحالة إلى أن إحداث وتنظيم الجهات يستند إلى الثوابت والمبادئ المنصوص عليها في الدستور، وخاصة الفصل الأول منه¹.

كما أنه وبعد أن يجتهد في إعطاء التعريف القانوني للجهة، سيحيل إلى المرتكزات المؤطرة لتدبير وتنظيم الجهة وخاصة مبدأ التدبير الحر، وأيضا مبدأي التعاون والتضامن بين الجهات وبينها وبين الجماعات الترابية الأخرى².

ذات المقتضيات، ستعمل على إقرار مكانة الصدارة للجهة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وتنفيذها وتبعتها، مع مراعاة الاختصاصات الذاتية للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وتنفيذها وتبعتها، مع مراعاة الاختصاصات الذاتية للجماعات الترابية الأخرى. كما ستعمل، وبناء على مبدأ التفريع على الإقرار بممارسة الجهة للاختصاصات الذاتية المسندة إليها،

¹ تنص الفقرة الرابعة من الفصل الأول من الدستور المغربي لسنة 2011 على الآتي: "التنظيم الترابي للملحة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة".

² الشريف الغيوي: "استقلالية السلطة التنفيذية للجهة على ضوء القانون 111-14"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 11، دجنبر 2016.

والاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة. وكذا الاختصاصات المنقولة إليها من هذه الأخيرة. أما على المستوى الثاني من التحليل فإن الهيكلة العامة لقانون الجهة ستبقى وفيه للمقتضيات الواردة في الفصل 146 من الدستور، والتي سيعاد تكريسها من خلال المادة الأولى من القانون التنظيمي للجهة، والذي سيجعل التعاطي مع هذه الأخيرة محكوما باستحضار العناصر المرجعية التالية:

- شروط تدبير الجهة لشؤونها؛
 - اختصاصات الجهة وصلاحيات مجلس الجهة ورئيسه؛
 - إدارة الجهة وأجهزة تنفيذ المشاريع وآليات التعاون والشراكة؛
 - النظام المالي للجهة ومصدر ومواردها؛
 - أشكال وكيفيات التعاون بين الجهات والآليات الرامية إلى ضمان تكييف تطور التنظيم الترابي في هذا الاتجاه؛
 - قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر.
- العناصر السابقة المهيكلة للنظام القانوني للجهة، والمكرسة للحكامة الترابية، سنحاول تناولها من خلال فرعين رئيسيين: الفرع الأول مهم البناء المؤسسي والوظيفي للجهة، أما الفرع الثاني فمهم الآليات التنظيمية المتعلقة بحكامة الجهة.

الفرع الأول: البناء المؤسسي والوظيفي للجهة

تسعف المقتضيات التنظيمية للقانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، في إبراز العناصر المهيكلة للحكامة الترابية. والواقع، أنه وبالرجوع إلى هذه المقتضيات سيظهر أن الجانب الإجرائي لهذه الأخيرة، لا يخرج عن أحد المستويين الاتنين من المكونات المستوى المؤسسي، المتعلق بالبنيات المؤسسية للجهة في هيكلتها وتنظيمها (الفقرة الأولى)، أما المستوى الثاني من الإطار الإجرائي فإنه، يرتبط بالمستوى التدييري أو الوظيفي المقابل لسلطة تنفيذ المداولات والمقررات من قبل المجالس الجهوية¹ (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: ارهاصات الحكامة في البناء المؤسسي للجهة

لقد حاول القانون 111.14 تفادي محدودية نتائج ظهير 2 أبريل 1997 وعجزه عن تفعيل نظام الجهوية ببلادنا بسبب ضعف الإطار المؤسسي، وحتى لا يتكرر هذا عمل القانون المشار إليه على تعزيز

¹ وهو مستوى يجد تجسيده الأولي والعملي، في تمتيع هذه الأخيرة بالوسائل القانونية والمادية الكفيلة بتحقيق ذلك، والمتمثلة أساسا في حق ممارسة سلطة تنظيمية محلية، تتولى من خلالها وضع قواعد تنظيمية في الحالات التي يحددها القانون. كما يتجسد في منحها اختصاصات فعلية وواقعية، تمكنها من تدبير شؤونها وتعزز حرية عملها.

دور أجهزة تدبير مجلس الجهة وتجويد أنظمة تسييرها (أولاً)، كما عمل على تدعيم إدارة الجهة بهياكل جديدة (ثانياً).

أولاً: تعزيز دور أجهزة تدبير مجلس الجهة وتجويد أنظمة تسييرها

ثلاث عناصر كبرى يلزم استحضارها بخصوص تناول أجهزة تدبير الجهة، وتهم هذه العناصر في جانبها الأولي تنظيم مجلس الجهة، ويتعلق الجانب الثاني بتسييرها، أما الجانب الثالث فمهم النظام الأساسي للمنتخب الجهوي.

1- تنظيم المجلس الجهوي:

تحيل الجهة في تنظيمها القانوني الجديد على مستجدات تنظيمية في غاية الأهمية. ليس فحسب على مستوى انتخاب مجالس الجهات، الذي أصبح يعدد بقاعدة الاقتراع العام المباشر؛ أو على مستوى الوضع الجديد لجهازها التنفيذي، المشكل أساساً من كل من رئيس مجلس الجهة ونواب هذا الأخير، ولكن أيضاً من خلال الأجهزة المساعدة داخل المجلس¹. وهكذا، فإذا كان رئيس الجهة سيحظى في ظل مقتضيات التنظيمية الجديدة بالوضع الطبيعي الواجب الاعتراف به له كرئيس لجماعة ترابية، يخضع في اختياره وتسميته لقاعدة الاقتراع العلي، ولجملة من الشروط والواجبات المنصوص عليها قانوناً، فإن ذات المقتضيات ستعمل أيضاً على تبيان طريقة انتخاب نواب الرئيس، الذين سيضطلعون بمهام مساعدة هذا الأخير في تأدية المهام المنوطة به.

أما الأجهزة المساعدة لمجلس، فإنها ستضم إلى جانب كل من كاتب المجلس ونائبه، كأجهزة لتوثيق ذاكرة المجلس وجلساته وأشغاله واللجان الدائمة بمجلس الجهة، آلية ما يعرف "بالفرق" داخل مجلس الجهة²، واللجان الدائمة بالمجلس تشكل آليات تقليدية في التدبير الجهوي، على اعتبار أنها آليات واكبت التجربة المحلية في جانب هام من مراحلها التاريخية، فإن آلية الفرق ستشكل تجديداً في تنسيق العمل الجماعي داخل المجلس الجهوي، بما يسعف في حسن الاضطلاع بالمهام والاختصاصات الموكولة للجهات.

2- تسيير المجلس الجهوي: ينضبط تسيير مجلس الجهة إلى جانبين اثنين من المقتضيات، أولى

هذه المقتضيات، وتهم نظام دورات هذا الأخير³. أما الجانب الثاني من المقتضيات، فإنه يهم المقتضيات المتعلقة بنظام سير عمل المجلس الجهوي، سواء في الجانب المرتبط بإعداد جدول الأعمال والذي أصبح منوطاً برئيس المجلس بالتعاون مع أعضاء المكتب، أو ضرورة التقيد بالنقطة أو النقط المدرجة بجدول

¹ المواد من 9 إلى 34 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

² وهي آلية تساعد على تنسيق العمل بين مجموعة من الأعضاء المنتمين لمجلس الجهة، لأجل توحيد الرؤى والمواقف في مجموعة من القضايا التي تهم الشؤون الجهوية.

³ تتوزع دورات المجلس إلى دورات عادية تعقد قانونياً ثلاث مرات في السنة، ودورات استثنائية يتم اللجوء إليها في الحالات التي تستدعي ذلك، وفق الشكليات والإجراءات المسطرية المنظمة، سواء من قبل أعضاء المجلس، أو عند تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات، أو من طرف سلطة الوصاية ممثلة في شخص الوالي

الأعمال والإجراءات المسطرية الخاصة بذلك، أو السير العام لمداوات المجلس والشروط المتطلبية للانعقاد القانوني، أو آجال الدورات وإمكانات التمديد، أو الطرق الخاصة بإخبار أعضاء المجلس¹.

(3)- تحسين النظام الأساسي للمنتخب: عمل القانون التنظيمي المتعلق بالجهات²، من خلال المواد من 54 إلى 79، على تمتع المنتخب الجهوي بنظام أساسي، ينص على مجموعة من الحقوق ومجموعة أخرى من الواجبات³.

ثانيا: دعم إدارة الجهة بهيكل جديدة

بالإمكان الإقرار، بأن من المستجدات الهامة التي جاء بها القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات المقترضات الخاصة بإدارة الجهة، ليس فقط على المستويات الإدارية الداخلية المنظمة لإدارة هذه الأخيرة، وإنما أيضا على المستويات الخارجية التنفيذية والعملياتية لتدخلها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، والآليات التي أقرها القانون لأجل إنجاح الأدوار المنوطة بالجهة في هذه المجالات. وهكذا على مستوى الهياكل الداخلية لإدارة الجهة، فإن المستجدات رامت بهذا الخصوص إحداث كل من "المديرية العامة للمصالح"⁴ و"مديرية لشؤون الرئاسة والمجلس". كما أن المستوى الخارجي العملياتي لتنفيذ المشاريع والبرامج المقررة من طرف المجالس الجهوية، سيقضى بشأنها القانون بإحداث أجهزة مختصة لذلك، ستأخذ مسمى "الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع" لدى كل جهة تتمتع بالاستقلال الإداري والماليين تناط بها مهام إعداد مشاريع الجهة وتنفيذها، وتتبع إنجازها. وتتولى مد المجلس بكل أشكال المساعدة القانونية والهندسية والتقنية والمالية عند دراسة وإعداد المشاريع والبرامج التنموية

¹ من مستجدات القانون التنظيمي حول الجهة أيضا هو الإمكانية المفتوحة أمام أعضاء مجلس الجهة بأن يوجهوا، بصفة فردية أو جماعية، أسئلة كتابية إلى رئيس المجلس حول كل مسألة تهم مصالح الجهة. وتسجل هذه الأسئلة في جدول أعمال دورة المجلس الموالية لتاريخ التوصل بها، شرط أن يتم التوصل بها قبل شهر من انعقاد الدورة. وتتم الإجابة عنها في جلسة تنعقد لهذا الغرض. وفي حالة عدم الجواب داخل هذا الأجل، يسجل السؤال، بطلب من العضو، بحكم القانون، حسب الترتيب بجدول أعمال الجلسات الموالية والمخصصة للإجابة عن الأسئلة في الدورات المقبلة. ولا يمكن أن يتجاوز الوقت المخصص من طرف مجلس الجهة للإجابة عن الأسئلة المطروحة جلسة واحدة عن كل دورة. ويحدد النظام الداخلي للمجلس شروط إشهار الأسئلة والأجوبة.

كما أصبح بإمكان المجلس إحداث لجنة للتقصي حول مسألة تهم تدير شؤون الجهة، وذلك بطلب من نصف الأعضاء المزاولين مهامهم على الأقل. وتعد هذه اللجنة تقريرا حول المهمة التي أحدثت من أجلها في ظرف شهر على الأكثر، ويناقش هذا التقرير من طرف المجلس الذي يقرر بشأن توجيه نسخة منه إلى المجلس الجهوي للحسابات.

- المواد من 35 إلى 53 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات

² لم يكن التنظيم الجهوي السابق- مع استثناء بعض المواد- ينص على نظام أساسي للمنتخب وهو ما حاول القانون التنظيمي 111.14 تداركه بتخصيص الباب الثالث «المواد من 54 إلى 79».

³ المواد 54 إلى 74 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

⁴ تضطلع المديرية العامة للمصالح بدور إداري صرف بالنسبة للجهة. وقد عوضت إلى حد ما الدور التقليدي للإدارة الخاصة بالجماعات المحلية، في ظل المقترضات القانونية لما قبل القوانين التنظيمية الجديدة، ويوجد على رأس هذه المديرية، "مدير عام للمصالح" أسند له القانون مهام مساعدة الرئيس في ممارسة صلاحياته، والإشراف على إدارة الجهة - تحت مسؤولية الرئيس ومراقبته-، وتنسيق العمل الإداري لمصالح الجهة، والسهر على حسن سيره.

المقررة من طرف المجلس الجهوي. وتعتبر هكذا الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع¹، إحدى الآليات التجديدية والعملية في المهام والأدوار المطلوب من الجهات الاضطلاع بها. وهكذا فقد عمل القانون على تنظيم الجوانب الخاصة بإحداث هذه الوكالات، على اعتبارها شخص من الأشخاص المعنوية العامة المتمتعة بالاستقلال الإداري والمالي، تختص بمهام تقديم المساعدة وأيضا مهام تنفيذ المشاريع والبرامج المقررة من قبل مجالس الجهات.

من جانب آخر، فإن القانون وفي إطار السعي والحرص على مبدأ النجاعة في تدبير المشاريع التنموية للجهات، سينص على إحداث "شركات التنمية الجهوية"² وهي عبارة عن شركات مساهمة، تختص بممارسة الأنشطة ذات الطابع الاقتصادي، التي تدخل في اختصاصات الجهة أو تدبير إحدى مرافقها. كما حدد القانون الشروط العامة لإحداث مثل هذه الشركات والأغراض المنوطة بها، وأيضا نسب المساهمة فيها والطرق العامة لتدبيرها³.

هكذا وبعد تطرقنا للجانب الهيكلي البنوي الذي يعبر في شكل منه عن إرهابات الحكامة الترابية ننتقل إلى الجانب الوظيفي والمرتببط باختصاصات الجهة وإمكاناتها المالية.

الفقرة الثانية: البناء الوظيفي للجهة في ظل القانون 111.14

تعد الجهة جماعة ترابية ووحدة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، لذا كان لزاما منحها مجموعة من الاختصاصات والصلاحيات لأجل البث في قضايا الجهة (أولا)، حيث أن

¹ إن توظيف مصطلح الوكالة بخصوص الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، وإن كان يتقاطع مع حيث الحق القانوني المخول للجهات في إحداث الوكالات بمفهومها الإداري التقليدي، كأشخاص معنوية عامة تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، وكطريقة من طرق إدارة المرافق العامة، تعتمد بالتنظيم والتسيير المباشر لهذه الأخيرة، عن طريق أموالها وموظفيها، مستخدمة في ذلك وسائل القانون العام، فإنه بالنسبة للوكالة بالشكل الموظف في القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، فيمكن اعتبارها بالأساس آلية للتدبير والتنفيذ العملياتي لشؤون الجهة، سواء من حيث تقديم المساعدة أو تنفيذ المشاريع والبرامج المقررة من طرف مجالس الجهات.

- أنظر بخصوص المفهوم التقليدي للوكالة: مليكة الصروخ: القانون الإداري، دراسة مقارنة، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الدار البيضاء، الطبعة السادسة، نونبر 2006، ص853.

² تسمى "شركات التنمية الجهوية"، أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص. ويتم إحداث هذه الشركات لممارسة أنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية، التي تدخل في اختصاصات الجهة، أو تدبير مرفق عمومي تابع للجهة.

- المواد من 145 إلى 147 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات

³ تجد المقتضيات الخاصة بشركات التنمية الجهوية، أولى مرجعيتها القانونية في المقتضيات المنظمة السابق وردها في الظهير الشريف رقم 1.08.153 صادر في 18 فبراير 2009 القاضي بتنفيذ القانون رقم 17.08 المعدل والمتمم للقانون رقم 78.00 صادر في 18 فبراير 2009 القاضي بتنفيذ القانون رقم 17.08 المعدل والمتمم للقانون رقم 78.00 المتعلق بالتنظيم الجماعي، ج.ر. عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009. والذي نص على أنه: "يمكن للجماعات المحلية ومجموعاتها إحداث شركات التنمية المحلية أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام أو الخاص..."

- الباب العشر، الفصل الثاني، من المقتضيات الخاصة بشركات التنمية المحلية، المادة 140.

المجلس الجهوي يتخذ تدابير لضمان تنمية الجهات اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا، لهذا ثم مد الجهات بالوسائل المالية اللازمة لأجل تحقيق هذا المشروع التنموي (ثانيا).

أولاً: اختصاصات الجهة

خول القانون 111.14 مجموعة من اختصاصات للجهة ذات طبيعة اقتصادية واجتماعية، في إطار قانوني واضح يحدد المسؤوليات، ويقوم على التنسيق بين الدولة ومختلف الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية. وانطلاقاً من قانون التنظيم الجهوي المذكور تبرز ثلاثة أصناف من الاختصاصات التي يخولها القانون للجهات وهي: اختصاصات ذاتية، اختصاصات مشتركة، واختصاصات منقولة من الدولة إلى الجهة.

1- الاختصاصات الذاتية للجهة: تحيل الاختصاصات الذاتية في علاقتها بالجهات، إلى الاختصاصات التي أوكها القانون على سبيل الحصر للجهات؛ إن على المستويات الاقتصادية أو المجالية أو المالية أو البشرية، بما يعزز من استقلالها الذاتي في ممارسة الشؤون المحلية، وتجدر الإشارة إلى أن الاختصاصات الذاتية للجهات تتفرع إلى مستويين اثنين:

- الاختصاصات المرتبطة بالتنمية الجهوية؛
- والاختصاصات المرتبطة بمجال إعداد التراب.

وإذا كان القانون قد حاول رصد وتعداد وتأطير الاختصاصات العائدة للجهة في مجال التنمية الجهوية، وبالأوجه المتعددة لهذه الأخيرة؛ إن على المستويات الاقتصادية والبشرية والمجالية والثقافية والبيئية، وكذا في إطار الصيغ الخاصة بالتعاون الدولي، فإنه ساهم باختصاصات الجهة في مجال إعداد التراب؛ لا من حيث وضع الآلية القانونية لذلك متمثلة في التصميم الجهوي لإعداد التراب، ولكن أيضاً من خلال الآليات الإجرائية للوصول للأهداف المسطرة في هذا التصميم يلزم الإحالة في إطار اختصاصات الجهة، إلى التأطير المرجعي والإرشادي لهذه الأخيرة؛ من خلال مقتضيات المادة الثمانون (80) من القانون التنظيمي لهذه الأخيرة، والذي سينيط بالجهة مهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة، وما يقتضيه ذلك من تنظيم لشروط هذه الأخيرة وتنسيقها وتبويبها، في المجالات التالية:

- تحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيته الاقتصادية؛
- تحقيق الاستعمال الأمثل للموارد الطبيعية وتثمينها والحفاظ عليها؛
- اعتماد التدابير والإجراءات المشجعة للمقارنة ومحيطها، والعمل على تيسير توطين الأنشطة المنتجة للثروة والشغل؛

- الإسهام في تحقيق التنمية المستدامة؛
 - العمل على تحسين القدرات التدييرية للموارد البشرية وتكوينها.
- المواد من 81 إلى 90 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

(2)- الاختصاصات المشتركة والمنقولة من الدولة إلى الجهة إلى جانب الاختصاصات الذاتية والتي تم العمل على التعداد القانوني للمجالات المرتبطة بها، فإن نفس التعداد سيعتمد بالنسبة لميادين الاختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة، كما سيتم أيضا تبيان الآليات المعتمدة لأجراء هذه الاختصاصات، والدفع بتنفيذها على أرض الواقع. وهكذا، وعلى مستوى الاختصاصات المشتركة، وفي ظل توخي تكريس مبدأي المشاركة والنجاعة في الاضطلاع بها، فإنها ستم مجالات التنمية أكانت ذات طابع اقتصادي أو اجتماعي أو بيئي أو ثقافي أو سياحي¹.

أما بالنسبة للاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجهات، فإن القانون قد عمل على تعديدها على سبيل الحصر، وتهم المجالات الخاصة بالصناعة، والصحة، والتجارة، والتعليم، والثقافة، والرياضة، والثقافة، والطاقة، والماء، والبيئة². وإذا كان القانون قد اختار بالنسبة للاختصاصات المشتركة آلية "التعاقد"؛ إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجهة، فإنه سيتم الاعتماد بآلية "التدرج" و"التمايز" كآليات إجرائية بخصوص الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجهات³.

ثانيا: مقارنة الإمكانيات الموضوعية والمادية لدى الجهة

تكمن الإمكانيات الموضوعية في مختلف الصلاحيات الموكولة لكل من مجلس الجهة كجهاز منتخب لهذه الأخيرة ورئيس الجهة كمثل لجهازها التنفيذي، وهي صلاحيات متعددة المجالات ومتنوعة الميادين والاهتمامات بالنسبة لكل من مجلس الجهة ورئيسه (أ). وتكمن الإمكانيات المادية (ب) في مختلف مقتضيات التنظيمية التي همت المجال المالي للجهة والتي جاءت لترجمة مختلف المبادرات والمشاريع على مستوى أرض الواقع.

(1)- صلاحيات مجلس الجهة ورئيسه اعترف القانون 111.14 للمجلس الجهوي بصلاحيات التدخل في ميادين اثنين؛ وهما ميدان الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، وما يرتبط بذلك من صلاحيات في ميادين التنمية الجهوية، وإعداد التراب، والمرافق العمومية، والمالية والجبايات، وأملاك الجهة، ثم الميدان الخاص بمجالات التعاون والشراكة. أما رئيس مجلس الجهة كجهاز تنفيذي لهذه الأخيرة، فإن صلاحياته تتوزع هي الأخرى إلى صلاحيات تنفيذية بخصوص مداوات ومقررات المجلس الجهوي،

¹ تمارس الاختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة بشكل تعاقدي، إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجهة، انظر: المادة 91 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

² وهذا ما أشارت إليه المادة 94 من القانون 111.14 بقولها "تحدد اعتمادا على مبدأ التفرع مجالات الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجهة، وتشمل هذه المجالات بصفة خاصة: " التجهيزات والبنيات التحتية ذات البعد الجهوي؛ الصناعة؛ الصحة؛ التجارة؛ التعليم؛ الثقافة؛ الرياضة؛ الطاقة والماء والبيئة".

³ انظر المادة 95 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات

وصلاحيات تديرية ومن أبرزها الحق في ممارسة السلطة التنظيمية¹، إلى جانب جملة من الصلاحيات التديرية الأخرى².

(2)- مالية الجهة

يعتبر المجال المالي من بين أهم المجالات التي يتداول فيها مفهوم الحكامة بشكل واسع، باعتبار أن العنصر المالي يحتل، وبشكل كبير، مكانة هامة في كل السياسات العمومية والترابية، فهو الأداة التي تنفذ بها هذه السياسات وتمول بها كل المرافق وتنجز بها المشاريع التنموية، وترجم بها المجالس المنتخبة وعلى رأسها المجالس الجهوية برامجها السياسية إلى واقع ملموس. وفي هذا الصدد جاء القانون التنظيمي رقم 111.14 الصادر في 7 يوليوز 2015 المتعلق بالجهات بمجموعة من المستجدات التي تروم النهوض بمالية الجهة، والتي يمكن حصرها في الآتي :

- تمكين الجهات من موارد مالية³ هامة تتمثل بالخصوص في (5%) من حصيلة الضريبة على الشركات و 5% من حصيلة الضريبة على الدخل و(20%) من حصيلة الضريبة على عقود التأمين، تضاف إليها مخصصات مالية من الميزانية العامة للدولة في أفق بلوغ 10 ملايين درهم سنة 2021. ويتم رصد هذه الموارد بوتيرة تزايد سنوي تدريجي؛

- تكريس القانون التنظيمي للدور التنفيذي لرئيس الجهة على المستوى المالي بالاعتراف له بصفة الأمر بالصرف؛ وهي صفة تؤهل صاحبها إلى جانب الأمر بقبض مداخيل الجهة، بصرف نفقاتها، كما أن العمليات المرتبطة بتنفيذ ميزانية الجهة هي موكولة لكل من الأمر بالصرف والخازن لدى الجهة؛ وهذا ما

¹ اعتبر القانون رئيس مجلس الجهة الجهاز التنفيذي لهذه الأخيرة، وهذه الصفة تعترف لصاحبها بحق تنفيذ مداوات المجلس ومقرراته، واتخاذ جميع التدابير اللازمة لذلك. للمزيد من التفصيل حول اختصاصات رئيس المجلس الجهوي، تراجع المادة 99 من القانون المتعلق بالجهات.

² من ذلك الاعتراف له بحق ممارسة السلطة التنظيمية، والحق في تسيير المصالح الإدارية للجهة وتدير مختلف شؤونها، وإعداد برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب، وإعداد الميزانية، وإبرام صفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات ورفع الدعاوى القضائية إلى جانب الصلاحيات المنصوص عليها في القانون.

- المواد 102 إلى 111 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

³ تشتمل موارد الجهة حسب المادة 189 من القانون التنظيمي لمتعلق بالجهات على:

- حصيلة الضرائب أو حصص ضرائب الدولة المخصصة للجهة بمقتضى قوانين المالية، ولاسيما فيما يتعلق بالضريبة على الشركات وبالضريبة على الدخل، والرسم على عقود التأمين، طبقاً لأحكام المادة 188 أعلاه؛ المخصصات المالية من الميزانية العامة للدولة المشار إليها في المادة 188 أعلاه؛ حصيلة الضرائب والرسوم المأذون للجهة في تحصيلها طبقاً للتشريع الجاري به العمل؛ حصيلة الأتاوى المحدثة طبقاً للتشريع الجاري به العمل؛ حصيلة الأجرور عن الخدمات المقدمة، طبقاً لمقتضيات المادة 98 من هذا القانون التنظيمي؛ حصيلة الغرامات طبقاً للتشريع الجاري به العمل؛ حصيلة الاستغلالات والأتاوى وحصص الأرباح، وكذلك الموارد وحصيلة المساهمات المالية المتأتية من المؤسسات والمقاولات التابعة للجهة أو المساهمة فيها؛ الإمدادات الممنوحة من قبل الدولة أو الأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام؛ حصيلة الاقتراضات المرخص بها؛ دخول الأملاك والمساهمات؛ حصيلة بيع المنقولات والعقارات؛ أموال المساعدات والهبات و الوصايا مداخيل مختلفة والموارد الأخرى المقررة في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

نصت عليه المادة 209 من القانون المتعلق بالجهات بقولها "يعتبر رئيس مجلس الجهة أمرا بقبض مداخل الجهة وصرف نفقاتها. يعهد بالعمليات المالية و المحاسبانية المترتبة عن تنفيذ ميزانية الجهة إلى الأمر بالصرف والخازن لدى الجهة".

- التنصيص على أن نقل الاختصاصات يكون مقترنا بنقل الموارد المالية المطابقة لها؛
- تطبيقا لمقتضيات الفصل 142 من الدستور، فقد تم تفعيل إحداث صندوق التأهيل الاجتماعي والتضامن بين الجهات؛
- إعادة هيكلة تبويات الميزانية¹ من أجل الانتقال من مقارنة للنفقات مرتكزة على الوسائل إلى ميزانية مرتكزة على النتائج مقدمة على أساس برامج ومشاريع وعمليات؛
- اعتماد برمجة متعددة السنوات وتعيين البرمجة سنويا لملائمتها مع تطور الموارد والتكاليف؛
- إخضاع مالية الجهة لمراقبة المجالس الجهوية للحسابات؛
- إخضاع العمليات المالية والمحاسبانية للجهة لتدقيق سنوي تنجزه بشكل مشترك المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية في عين المكان وبناء على الوثائق المالية والمحاسبانية؛
- إخضاع صفقات الأشغال والتوريدات والخدمات لحساب الجهة والهيئات التابعة لها ومجموعات الجماعات الترابية التي تكون الجهة طرفا فيها للنصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية للدولة؛
- إمكانية إحداث لجان للتقصي حول مسألة تهم تدبير شؤون الجهة؛

الفرع الثاني: الآليات المتعلقة بحكامه الجهة

إذا كانت معايير وآليات الحكامة، متعددة بتعدد المجالات والقطاعات التي تشملها، فإننا سنحاول الأخذ بمقاربة "حكامة الجهة"، كمستوى من المقاربات القطاعية التي تهم مستوى له أهمية على المستوى الترابي وهو الجهات. وعلى ذلك فإن الحكامة على هذا المستوى من التعاطي، سنحاول مقاربتها انطلاقا من مستويين اثنين، يهم الأول منهما التكريس التنظيمي لاستقلالية الجهة في تدبير شؤونها (الفقرة الأولى)، كما سنبتم في مستوى ثان، بعلاقة الجهة بآليات التشارك والاقتراح والتعاون والتضامن (الفقرة الثانية)،

¹ تتكون ميزانية الجهة في بنائها التقليدي العام من مكوني قسمي التسيير والتجهز (الجزء الأول والجزء الثاني من الميزانية) واللذين إلى جانب لبنية الخاصة بهما؛ سواء من حيث الإيرادات أو النفقات، والمدة القانونية للميزانية، وضرورة تعقيدها بشكل متواز وصادق؛ فإن هم مستجد بالنسبة للمقتضيات القانونية الجديدة، هو إدخال الطابع الوظيفي في تبويب نفقات الميزانية، باعتقاد التبويب عن طريق "البرامج" و"العمليات".

إلى جانب هذا، مشتملت ميزانية الجهة في شكلها لتقليدي، هو إمكانية الاشتغال أيضا على ميزانيات ملحقه تهم تدبير بعض المرافق التي لا تتمتع الشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي. ما يسمح القانون بمكانية إحداث حسابات خصوصية؛ وهذه الأخيرة عبارة عن عمليات مالية تساعد على تنفيذ جانب من المشاريع والتجهيزات.

- أنظر المواد من 165 إلى 185 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

كتجسيد متقدم لأجراً مبدأ المشاركة وكأليات سيناط بها تصحيح الاختلالات الداخلية والتفاوتات البينية بين الجهات.

الفقرة الأولى: التدبير الحر للشأن الجهوي

لقد جاء القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات لتأكيد وتنزيل مقتضيات الدستور فيما يخص الجهوية المتقدمة، إذ حمل العديد من المستجدات فيما يخص حكامه الجهة، ومن بين أهم هذه المستجدات التكريس لحرية واستقلالية الجهات في تدبير شؤونها، من خلال تحديد الشروط والعناصر والأبعاد المؤطرة لتطبيقات مبدأ التدبير الحر (أولاً)، وكذا التخفيف من الوصاية الإدارية لصالح الرقابة القضائية¹ من خلال المحاكم الإدارية (ثانياً).

أولاً: الجهة ومبدأ التدبير الحر

تنبوأ الجهات أهمية قصوى في المشهد السياسي بعد التعديل الدستوري لسنة 2011 الذي اعتبرها مؤسسات مستقلة وذات "تدبير حر" فضلاً على القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات. فإذا ما توقفنا عند التدبير الحر من الناحية الاصطلاحية فإننا نجد أنه يفيد الحرية في التدبير والإدارة، ومن ثم فهو لا يعني الحرية في الحكم، بل يقتصر على الحرية في تدبير أو إدارة الشؤون الإدارية دون السياسية² ويربطه بالجهات فهو يعني حرية واستقلالية هذه الوحدات في تدبير شؤونها. وهذه الحرية أو الاستقلالية تمتد لتشمل عناصر مختلفة في التدبير. فالفصل الرابع من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات نص على أن "تدبير الجهة لشؤونها يرتكز على مبدأ التدبير الحر، الذي يخول بمقتضاه لكل جهة في حدود اختصاصها سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها طبقاً لأحكام هذا القانون التنظيمي، والنصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لتطبيقه" بمعنى أن تمارس الجهات اختصاصاتها بما هو موكول لها في النصوص القانونية، والدولة لها حق المراقبة البعدية، أي ترك نوع من الحرية للمدير الجهوي في ممارسة اختصاصاته في مقابل مسألته عن النتائج التي أنجزها، وله حرية التصرف في الموارد المتاحة له في إطار احترام القانون، ومبادئ التدبير الحر تستمد أسسها من

¹ تعتبر رقابة القضاء الإداري أهم ضمان للاحترام المشروعية من جهة، وضمان استقلالية الجماعات الترابية من جهة أخرى، كما تتضمن الشفافية في العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات الترابية.

² - 2 Tarik Zair : « Le principe de libre administration des collectivités territoriales » REMALD n° 107 Novembre -

مفهوم "الشخصية المعنوية" المعترف بها للجهات وبمقتضاها تتمتع هذه الأخيرة بالاستقلال الإداري والمالي¹.

وقد عرف الكتاب الثاني الذي أصدرته اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة مبدأ التدبير الحر بأنه، "التداول والتقرير بحرية في إطار الاختصاصات الممنوحة للجماعات الترابية صراحة وعلى صلاحياتها في تطبيق مداولاتها وتنفيذ قراراتها" فهو بهذا المعنى يعطي كامل الصلاحية والحرية لمجالس الجماعات الترابية في تحديد وبلورة اختياراتها وبرامجها في احترام تام للمقتضيات القانونية التنظيمية وبمراعات الامكانيات التمويلية، فالمجالس في ظل هذا المبدأ الدستوري هي القائد المخطط، والبناء الاستراتيجي للتنمية المحلية، وذلك لتوفرها على صلاحيات وضع المخططات والبرامج التنموية، وهذا يجعل الجماعات الترابية مجالسا للتدبير، خاصة بعد التنصيب على التنسيق بين القطاعات اللامركزية الذي يقوم به الولاية والعمال على الصعيد الجهوي، وهذا لا شك أنه سيؤدي إلى تبني سياسة اللاتمركز الواسع الذي يعتبر مدخلا أساسيا لنجاح الجهوية المتقدمة.

أما عن تطبيقات مبدأ التدبير الحر، وكما أحال عليها القانون التنظيمي فإنها تتوزع إلى مستويين اثنين من المتطلبات، المستوى الأول، وقد تمت فيه الإحالة على جملة من المبادئ العامة المؤطرة لذات المبدأ، حيث أحال القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، على جملة من المبادئ العامة لمبدأ التدبير الحر؛ وهي مبادئ عشرة تحيل على كل من مبادئ²:

- المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية التابعة للجهة؛
- الاستمرارية في أداء الخدمات من قبل الجهة وضمان جودتها؛
- تكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية؛
- ترسيخ سيادة القانون؛ والتشارك والفعالية والنزاهة".

أما المستوى الثاني فسيعدد من جانبه القواعد الإجرائية الخاصة بتطبيقات مبدأ التدبير الحر، سواء من قبل مجلس الجهة أو الهيئات التابعة، أو قبل رئيس الجهة. كما يبين الجدول الآتي:

¹ كانت فرنسا سباقة إلى إعطاء مبدأ التدبير الحر طابعه الدستوري، من خلال المادة 34 من دستور 1958، والذي ستؤكد المراجعة الدستورية المؤرخة في 23 مارس 2003 من خلال المادة 72، مقررته بأن الجماعات الترابية تدبر بشكل حر من طرف مجالسها المنتخبة. هذه الدسترة الفرنسية لمبدأ التدبير الحر، سيعمد المشرع المغربي إلى تبنيها من خلال المقتضيات الدستورية لدستور 2011، بإعطاء المبدأ قيمته الدستورية واعتباره مرتكزا من مرتكزات التنظيم الجهوي والترابي، تاركا للقوانين التنظيمية مهمة تحديد الشروط والعناصر والأبعاد المؤطرة لتطبيقاته للاستزادة حول مفهوم التدبير الحر يراجع مقالنا التالي: مولاي هشام جاز: "الجماعات الترابية ومبدأ التدبير الحر": مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد خاص 2017، ص ص 154-155.

² المادة 243 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

| الأدوات العملية لأجراء قواعد حكامه مبدأ التدبير الحر | |
|---|---|
| على مستوى رئيس مجلس الجهة | على مستوى مجلس الجهة ورئيسه والهيآت التابعة له |
| <p>أناط القانون برئيس الجهة مهمة اتخاذ الإجراء أجل اعتماد الأساليب الفعالة للتدبير والمتمثلة في¹: تحديد المهام ووضع دلائل للمساطر المتعلقة بـ المنوطة بإدارة الجهة وبأجهزتها التنفيذية والتدبيرية - تبني نظام التدبير بحسب الأهداف ؛ - وضع منظومة لتتبع المشاريع والبرامج تحدد فيها بمجال التقييم.</p> | <p>حسب المادة 244 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات فإن الآليات التي تهم مجلس الجهة ورئيسه والهيآت التابعة له، تتمثل في ضرورة احترام الإجراءات والمقتضيات والقواعد التالية: - مقتضيات النظام الداخلي للمجلس - التداول خلال جلسات المجلس بكيفية ديمقراطية؛ - حضور ومشاركة الأعضاء، بصفة منتظمة، في مداوات المجلس؛</p> |

المصدر: تركيب شخصي²

| الأدوات العملية لأجراء قواعد حكامه مبدأ التدبير الحر | |
|--|--|
| على مستوى رئيس مجلس الجهة | على مستوى مجلس الجهة ورئيسه والهيآت التابعة له |
| | |

¹ المادة 244 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

² تركيب شخصي مقتبس من النصوص الواردة في القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، الفصول من 244-247.

| | |
|--|---|
| <p>كما أن رئيس الجهة، وحسب المادة 247 من ذات المبادئ الحكامة التي أشرنا إليها سالفًا يقوم بما يلي:</p> <ul style="list-style-type: none">- تسليم نسخة من محاضر الجلسات لكل عد المجلس داخل أجل الخمسة عشر (15) يوما الموالي على أبعد تقدير، وفق مسطرة يحددها النظام الداخلي- تعليق المقررات في ظرف عشرة (10) أيام بمقر المواطنين والمواطنين والجمعيات ومختلف الفئات الاطلاع على المقررات، طبقا للتشريع الجاري به العمل | <ul style="list-style-type: none">- شفافية مداوات المجلس؛- آليات الديمقراطية التشاركية؛- المقترضات المتعلقة بوضع الميزانية والتصويت عليها وتنفيذها؛- المقترضات المنظمة للصفقات؛- القواعد والشروط المتعلقة بولوج الوظائف بإدارة الجهة والهيئات التابعة لها ومجموعات الجهات ومجموعات الجماعات الترابية؛- القواعد المتعلقة بربط المسؤولية بالمحاسبة؛- عدم استغلال التسريبات المخلة بالمنافسة التزهية؛- التصريح بالممتلكات؛- عدم تنازع المصالح؛ عدم استغلال مواقع النفوذ. |
|--|---|

المصدر: تركيب شخصي¹

انطلاقا من الإطار القانوني وملامح مبدأ التدبير الحر بمنظومته الحالية، يتضح لنا بأن الارتقاء بالجهات عبر تمتيعها بهذا المبدأ، اختيار وطني وإرادة سياسية، فرضه وجود شؤون محلية مستقلة عن الشؤون الوطنية في ظل الممارسة الفعلية للنظام اللامركزي واللامركزي. الشيء الذي يفرض التخفيف من الوصاية لصالح الرقابة القضائية².

ثانيا: التخفيف من الوصاية الإدارية لصالح الرقابة القضائية

مقارنة مع قانون 96-47 الصادر بتاريخ 6 أبريل 1997 المتعلق بالتنظيم الجهوي نلاحظ أن القانون التنظيمي 14.11 المتعلق بالجهات قد قلص من مجال الوصاية وأبقى على ممارسة الوصاية الإدارية تحت مراقبة القاضي الإداري³.

¹ انظر الفصول 244- 247 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

² Tarik Zair : « Le principe de libre administration des collectivités territoriales » op.cit p.14.

³ رغم أن المشرع في القانون التنظيمي 14.11 المتعلق بالجهات لم يذهب إلى درجة إلغاء الوصاية إلا أنه قلص من مجالها ولم تعد تشمل مجالات التنفيذ و التمثيل.

فيما يخص التنفيذ ، فبعدما كانت المادة 55 من قانون 96-74 المتعلق بالتنظيم الجهوي خولت لعامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة صلاحيات تنفيذ القرارات المالية للمجلس الجهوي وهو ما كان يضيح بشكل محجف من قدرة التحرك لدى رئيس الجهة، جعلت مسودة مشروع القانون التنظيمي حول الجهة تنفيذ قرارات المجلس من اختصاص رئيس المجلس الجهوي وحده حيث تنص المادة 95 على أن: "ينفذ الرئيس مقررات المجلس ويتخذ التدابير اللازمة لهذا الغرض" كما تنص المادة 91: "يعتبر رئيس المجلس السلطة التنفيذية للجهة والأمر بالصرف".

وبالتالي تحول المغرب من المفهوم التقليدي للوصاية إلى مفهوم متطور يعتمد على إشراك القضاء في الرقابة على الجماعات الترابية، محتدياً في ذلك بالقانون الفرنسي المنظم للرقابة على الجماعات المحلية، الذي ألقى الرقابة الإدارية المسبقة¹ على الهيئات اللامركزية، وحولها إلى رقابة إدارية بعدية تنتهي إلى رقابة قضائية في حالة الإحالة على القضاء الإداري.

فهذه المقتضيات تشكل نقلة نوعية في رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية، إذ أصبح يختص بإنزال العقوبات التأديبية على أعضاء المجالس المنتخبة، وحل هذه المجالس، وهي اختصاصات جديدة تستند للمحاكم الإدارية بالإضافة إلى رقابة المشروعية. وهذا ما يعبر عن رغبة المشرع في تقوية دور القضاء الإداري في تعزيز الجهوية المتقدمة والرققيهما، وضمان المشروعية، من خلال تحقيق التوازن بين ممثلي السلطة المركزية والمجالس المنتخبة. فإلى أي حد كرس المشرع الرقابة القضائية كبديل عن الوصاية الإدارية في إطار الجهوية المتقدمة؟ هذا ما سوف نحاول التطرق إليه في الآتي:

(1): رقابة القضاء الإداري على هياكل الجهات: شكل القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات نقلة نوعية في مجال الرقابة على الجهات، حيث أصبح للمحاكم الإدارية دور مهم في ممارسة الرقابة على المجالس المنتخبة، سواء الرقابة على أعضاء هذه المجالس أو على المجلس ككل.

(أ) الرقابة على أعضاء مجالس الجهات، حلت المحاكم الإدارية محل سلطات الوصاية في توقيع الجزاءات التأديبية على أعضاء مجالس الجهات، في حالة إخلالهم بمهامهم سواء الرئيس أو نوابه أو باقي الأعضاء، حيث أصبح العزل² والتوقيف يتم بمقتضى حكم قضائي بدل قرار إداري كما كان سابقاً¹.

وبخصوص التمثيل القانوني للجهة فقد أصبح رئيس المجلس الجهوي حسب المادة 91 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات هو الممثل الرسمي للجهة في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية والقضائية ويسير إدارتها ويسهر على مصالحها بعدما كانت المادة 56 من القانون المنظم للجهة تنص على أن ممثل الدولة يمارس اختصاص التمثيل القانوني للجهة أمام القضاء. حيث يحق له أن يدافع على مصالح الجهة في الدعاوى المقامة ضدها وأن يستأنف مسطرة المنازعات و يتابعها إلى نهايتها دون الحاجة إلى الموافقة القبلية للمجلس الجهوي. كما يحق له أن يفعل من تلقاء نفسه مسطرة إقامة و استئناف الدعاوى لصالح الجهة إذا كان الأمر يتعلق بدعاوى الحيازة و الأعمال التحفظية أو الموقفة لسقوط الحق و الدعاوى الاستعجالية.

¹ تجدر الإشارة هنا إلى أن القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات على الرغم من كونه قد ألقى الوصاية في مجالات التنفيذ و التمثيل، فإنه أبقى على ممارسة الرقابة الإدارية من طرف سلطة الوصاية تحت المراقبة القضائية وذلك على غرار القانون السابق مع بعض التعديلات الطفيفة، فتنطبقا لمقتضيات الفصل 145 من الدستور، يمارس والي الجهة مهام المراقبة الإدارية على الجوانب المرتبطة بشرعية قرارات ومقررات الجهة. ويتم البت في النزاعات المتعلقة بالمراقبة الإدارية من طرف المحكمة الإدارية المختصة. وهو ما يتجلى في المجالات التالية:

- اعترض الوالي على قرارات المجلس المادة 101 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات
- التصريح ببطالان المداولات المادة 102 من نفس القانون
- سلطة الحلول المادة 57 من نفس القانون

-

² طبقا للمادة 66 من القانون التنظيمي للجهات التي نصت على أنه "يختص القضاء وحده بعزل أعضاء المجلس..."

ب) حل مجالس الجهات، أصبح حل مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى أو توقيفها يتم بمقتضى حكم قضائي صادر عن المحكمة الإدارية، عكس ما كان عليه في السابق، إذ كان حل مجلس الجهة يتم عن طريق مرسوم معلل ينشر في الجريدة الرسمية²، وهذا المستجد يشكل ضماناً لاستقلالية هذه المجالس، واستمرارها إذ لم تعد تحت وطأة سلطات الوصاية³.

من خلال ما سبق نلاحظ أن القضاء الإداري أصبح يمارس رقابة من صنف تأديبي على مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، وهي اختصاصات جديدة تسند إلى المحاكم الإدارية، هذا بالإضافة إلى توسيع رقابة المشروعية على أعمال الجماعات الترابية.

2: رقابة القضاء الإداري على أعمال مجالس الجهات:

لقد وسع المشرع من سلطات القضاء الإداري في مجال رقابة المشروعية، إذ كانت الرقابة القضائية تقتصر على الجهات دون باقي المستويات الأخرى للجهوية، التي كانت تمارس فيها الرقابة من طرف سلطة الوصاية، ليقوم المشرع بالمساواة بين جميع الجماعات الترابية في الرقابة القضائية.

- رقابة المشروعية:

عرفت الرقابة على قرارات مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى عدة تطورات، إذ تم التقليل من الرقابة الإدارية لصالح الرقابة القضائية على أعمال المجالس، ولم يعد للسلطة المركزية السلطة التقريرية في مواجهة أعمال هذه المجالس، بل لا بد من اللجوء إلى المحاكم الإدارية لإعطاء كلمتها في كل نزاع، وذلك طبقاً للمادة 66 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، التي نصت على اختصاص القضاء

¹ تبت المحكمة الإدارية في طلب العزل في أجل شهر من تاريخ تقديم الطلب، وفي حالة الاستعجال يمكن إحالة الأمر إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية الذي يبت فيه في أجل 48 ساعة من تاريخ التوصل بالطلب، ويترتب على الإحالة على المحكمة الإدارية توقيف المعني بالأمر عن ممارسة مهامه إلى حين البت في طلب العزل، طبقاً للمادة 67 من القانون التنظيمي للجهات.

² أحمد أوجون "الإطار القانوني والتنظيمي للجهوية بالمغرب" منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية، عدد يونيو 2005، ص: 39.

³ بالرجوع إلى القوانين التنظيمية نجدتها تنص على اختصاص القضاء وحده بحل مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، وقد حددت الحالات التي تجيز اللجوء إلى المحكمة الإدارية لطلب حل المجلس وهي:

- إذا كانت مصالح الجماعة الترابية مهددة لأسباب تمس بحسن سير المجلس (المادة 75 من القانون التنظيمي للجهات)؛
- إذا رفض المجلس القيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى القانون، أو رفض التداول و اتخاذ المقرر المتعلق بالميزانية أو بتبديل المرافق العمومية للجماعة الترابية؛
- إذا وقع إخلال في سير المجلس من شأنه تهديد السير الطبيعي للجماعة الترابية. (المادة 76 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات).

ويمكن حل المكتب كذلك في حالة صدور حكم قضائي من القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية، يقضي بوجود حالة امتناع أو انقطاع الرئيس عن مزاولة مهامه، وذلك عند انقطاع الرئيس أو امتناعه عن مزاولة مهامه لمدة شهرين، ولكن قبل إحالة الأمر إلى القضاء الاستعجالي يجب إعدار الرئيس لاستئناف أعماله، و في حالة عدم استجابته في أجل سبعة أيام يمكن اللجوء إلى القضاء. (المادة 23 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات)

وحده بالتصريح ببطلان مداوات مجلس الجهة¹، ونفس المقتضى نصت عليه القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الأخرى. فكل نزاع بين ممثلي السلطة المركزية والمجالس المنتخبة حول شرعية قرارات مجالس الجماعات الترابية يجب إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية للبت فيه، وإن كان هذا المقتضى لا يحمل جديدا بالنسبة للجهات، لأن الإعلان عن البطلان كان من اختصاص المحاكم الإدارية في السابق².

- إيقاف تنفيذ القرارات:

نظرا للأثر غير الواقف للطعن في القضاء الإداري، فقد نصت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على دعوى إيقاف التنفيذ لإيقاف تنفيذ القرارات إلى حين البت فيها من طرف محكمة الموضوع، وإن كان قانون الجهة رقم 47.96 المنسوخ كان يرتب إيقاف التنفيذ في هذه الحالة تلقائيا بمجرد تقديم الطعن، وذلك بالنص صراحة أن إحالة النزاع على المحكمة الإدارية يترتب عنه بحكم القانون توقيف تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، لكن المشرع تدارك هذا الأمر من خلال القوانين التنظيمية الحالية. في حالة رفع المنازعة في شرعية القرارات الإدارية أمام المحكمة الإدارية يجب بالموازاة رفع دعوى إيقاف التنفيذ لوقف تنفيذ هذه القرارات، وكذلك الأمر في حالة التعرض على أعمال المجالس المنتخبة. حيث يمكن لممثلي السلطة المركزية التعرض على كل قرار لا يندرج في صلاحيات المجالس المنتخبة أو جاء مخالفا للقانون، و كذلك التعرض على النظام الداخلي للمجلس، ويجب على المجلس إجراء مداولة جديدة في شأن الأمور التي كانت موضوع تعرض، لكن في حالة عدم استجابة المجلس، يمكن إحالة الأمر إلى القضاء الاستعجالي لدى المحكمة الإدارية لطلب إيقاف تنفيذ القرار موضوع التعرض، إلى حين بت المحكمة في الموضوع³.

الفقرة الثانية: الجهة وآليات التشارك والاقتراح والتعاون والتضامن

أصبحت التنمية الجهوية في مفهومها الحديث، تتطلب آليات ومهارات منهجية وتقنية لتنزيلها على أرض الواقع قصد إشراك مختلف الفاعلين، وهذا ما حاول المشرع التنظيمي تكريسه في القانون 111.14 المتعلق بالجهات. عندما نص على آليات التشارك والاقتراح (أولا)، وعلى آليات التعاون والتضامن (ثانيا)، تماشيا ما للمقتضيات الدستورية لسنة 2011.

¹ حيث تنص المادة 66 من القانون 111.14 على أنه "يختص القضاء وحده بعزل أعضاء المجلس وكذلك التصريح ببطلان مداوات مجلس الجهة، وكذا إيقاف تنفيذ المقررات والقرارات التي قد تشوبها عيوب قانونية... يختص القضاء وحده بحل مجلس الجهة"،
² حسن الوزاني الشاهدي: "الجهة أداة لتطوير ودعم اللامركزية" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 52: 2006، ص: 25.

³ المادة 114 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

أولاً: آليات التشارك والاقتراح

اهتم قانون الجهة، بإحداث جملة من الآليات الإجرائية، تدخل في إطار المقاربات التشاركية على المستوى الجهوي. وهكذا، وعلى المستوى الأول من الآليات، سيتم إحداث آليات تشاورية تكون أداة للفعل التشاركي، من قبيل كل من فعاليات المجتمع المدني أو الشباب أو الفاعلين الاقتصاديين. لأجل تيسير الإسهام الإجرائي لهذه الفعاليات في إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية.

أما على مستوى الفعل الاقتراحي، فإن الآلية المعتمدة من قبل القانون، هي العمل على إقرار آلية لتقديم "العرائض" من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات. وهذه عبارة عن اقتراح في صيغة مكتوبة، يقدم لمجلس الجهة الداخل في اختصاصها لأجل إدراجه بجدول أعمالها. وقد عمل القانون، على تحديد الشروط المتطلبة لتقديم هذه العرائض، والكيفيات التي يتم بها التقديم، والإجراءات المواكبة لذلك¹.

1): التدبير الجهوي والآليات التشاركية للحوار والتشاور

بالإمكان اعتبار الآليات التشاركية للحوار والتشاور، آلية ضمن الآليات الإجرائية والعملية لتكريس الطابع التشاركي في التدبير الجهوي. الأمر الذي يستدعي التعرض إلى هذا النوع من الآليات، والغرض من إحداثها، ثم تناول موالي للصيغ الكبرى للآليات التشاركية للحوار والتشاور.

أ- الآليات التشاركية للحوار والتشاور: على خلاف القانون السابق الذي أطر الجهة - القانون 47.96- أصبح بإمكان الجهات اليوم في ظل القانون 111.14 إحداث آليات تشاركية للحوار والتشاور، تعمل على تيسير إسهام المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية الجهوية والعمل على تتبعها. هذه الآليات، هي بشكل أو بآخر أحد الطرق العملية لتجسيد المقاربة التشاركية، خاصة وأن الأمر يتعلق بالاهتمامات الممكن التعبير عنها سواء من قبل المجتمع المدني، أو من قبل الشباب، أو من قبل الفاعلين الاقتصاديين على مستوى الجهة، وهي أطراف تبقى معنية بشكل مباشر أو غير مباشر باهتمامات الجهة الخاصة بالتنمية الجهوية².

ب- صيغ الآليات التشاركية للحوار والتشاور: اعتمد المشرع في القانون 111.14 المتعلق بالجهة ثلاث مجالات لتفعيل الآليات التشاركية للحوار والتشاور، وتهم مجالات العلاقة مع كل من المجتمع المدني، وقطاع الشباب، والفاعلين الاقتصاديين. وقد أقر القانون في هذا الإطار ضرورة إحداث ثلاث هيئات استشارية³.

¹ المواد من 116 إلى 122 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهة.

² المادة 116 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات.

³ حددت المادة 117 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات هذه الهيئات في :

2): التديير الجهوي وآليات تقديم العرائض

العريضة وفق المادة 119 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهة هي، كل محرر تطالب بموجبه المواطنين والمواطنين والجمعيات مجلس الجهة، بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله. هذه الآلية القانونية، ستشكل التجسيد العملي للمقتضى الدستوري الذي سيسمح للمواطنين والمواطنين والجمعيات بحق تقديم عرائض، يكون الغرض منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله. وقد وضع القانون جملة من الشروط بالنسبة لتقديم العرائض¹، كما حدد الكيفيات التي يتم بها إيداع هذه العرائض².

ثانيا: الحكامة الترابية وآليات التعاون والتضامن

كما هو الحال بالنسبة لآليات التشارك والاقتراح، فإن القانون سيعمل على إقرار آليات للتعاون والتضامن على مستوى المنظومة الجهوية. وهكذا، فإن المجال الأول الذي سيحظى باهتمام المشرع، هو إقرار آليات للتعاون والشراكة فيما بين الجهات وبينها وبين الجماعات الترابية الأخرى، تأخذ تسمية "مجموعة الجهات" أو "مجموعات الجماعات الترابية". كما تم إقرار صيغ أخرى للتعاون والشراكة، بواسطة صيغ الاتفاقيات بين الجهات والجماعات الترابية، أو بينها وبين أطراف ومؤسسات أخرى. نفس الحرص سيتم إيلاؤه لموضوع التأهيل والتضامن بين الجهات، وذلك من خلال إيجاد آليات مؤسسية سواء للتأهيل الجهوي، خاصة في النواحي الاقتصادية والاجتماعية والبشرية لهذه الأخيرة؛ متمثلة في "صندوق التأهيل الاجتماعي" أو من خلال إقرار آليات للتضامن بين الجهات؛ متمثلة في "صندوق التضامن بين الجهات"، وهي آلية تهم في المقام الأول الحرص على خلق تعاون بين الجهات وذات

- هيئة استشارية للشراكة مع فعاليات المجتمع المدني، تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع؛

- هيئة استشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب؛

- هيئة استشارية للشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة، وتهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي.

¹ تتحدد هذه الشروط حسب المادة 119 و120 من القانون التنظيمي للجهة في :

- أن تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنين، مشروط قانونا بمجموعة من الشروط الخاصة بالإقامة بالجهة، أو ممارسة نشاط اقتصادي أو تجاري أو مهني بها، وفي ضرورة توفر مصلحة مشتركة في تقديم العريضة، وفي ضرورة استيفاء عدد محدد من التوقيعات حسب عدد ساكنة الجهة، وبنسبة مئوية محدد بالنسبة للعمال والأقاليم المكونة للجهة .

- أن تقديم العرائض من قبلها، مشروط قانونا هو الآخر بشرط الاعتراف والتأسيس بالمغرب لمدة تزيد على ثلاث سنوات، وأن تكون الجمعية في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، وأن يكون مقرها أو أحد فروعها واقعا بتراب الجهة المعنية بالعريضة؛ وأن يكون نشاطها أيضا مرتبطا بموضوع العريضة

² المادة 121 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

الامكانات الوافرة اقتصاديا، والجهات التي تعرف محدودية في الإمكانيات المالية؛ أو بصيغة أخرى إيجاد تضامن بين الجهات الغنية والجهات الفقيرة¹.

(1): آليات التعاون والشراكة

تأخذ صيغ التعاون والشراكة بالنسبة للجهات صيغتين اثنتين، صيغة مؤسسية بواسطة كل من مجموعة الجهات ومجموعة الجماعات الترابية². وصيغة أخرى تتمثل في إبرام "شركات التنمية الجهوية" وهي شركات مساهمة أعطى القانون لكل من الجهة ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية الحق في إحداثها، وذلك من أجل ممارسة الأنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية التي تدخل في اختصاصات الجهة أو تدبير مرفق عمومي تابع للجهة³.

(2)- آليات التأهيل والتضامن:

إن الشروط الموضوعية لواقع الجهات على المستويات الاقتصادية والاجتماعية والبشرية، وظاهرة الاختلال البين في الإمكانيات والوسائل المتوفرة لدهما، تبرر موقف المشرع لمعالجة مثل هذه الاختلالات سواء عن طريق آلية التأهيل بواسطة "صندوق التأهيل الاجتماعي"⁴، أو عن طريق آلية للتضامن، بواسطة "صندوق التضامن بين الجهات" وهذا ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 243 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهة على أن "تحدد بموجب قانون المالية موارد هذا الصندوق ونفقاته وكيفية تسييره". وإذا كانت صفة الأمر بالصرف، قد أنيطت بالنسبة لصندوق التأهيل الاجتماعي برئيس الحكومة، فإن ذات الصفة ستناط بوزير الداخلية في علاقاته بصندوق التضامن بين الجهات كأمر بالصرف. وقد أحال القانون على مرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، لأجل تحديد معايير توزيع مداخيل هذا الصندوق على الجهات المعنية.

لقد حاولنا في إطار حكامه الجهة، استحضار كل مبادئ التدبير الحر، وآليات المشاركة والتشارك، وآليات التعاون والتضامن، كمبادئ موجهة للتدبير الجهوي في ظل المقتضيات القانونية الجديدة. وبالإمكان اعتبار هذه المبادئ آليات مجددة لتدبير الجهة، وبما سيسعف بصورة أو بأخرى في تحقيق

¹ المواد من 148 إلى 164 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

² ينص القانون التنظيمي 14-111 على أن تسيير مجموعات الجهات، يناط بمجلس ينتخب بهذا الخصوص، تمثل فيه الجهات المعنية حسب حصة مساهمتها وبممتدب واحد على الأقل لكل جهة من الجهات الاعضاء. كما ينتخب مجلس المجموعة من بين أعضائه رئيسا ونايبين اثنين يشكلون مكتب المجموعة، على جانب انتخاب كل من كاتب للمجموعة ونائب له. وتسري على مجموعة الجهات، أحكام القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة المتعلقة بتسيير الجهات، سواء من حيث صلاحيات رئيس مجموعة الجهات، أو تدبير إدارتها، وحالات الإنابة المؤقتة، أو الأمور المتعلقة بالمراقبة والنظام الأساسي للمنتخب، ونظام تسيير المجلس ومدالاته، والقواعد المالية والمحاسبية المطبقة على الجهة، كما تم تحديد الحالات التي قد تستدعي حل مجموعة الجهات ومجموعات الجماعات الترابية (المادة 153 والمادة 161 من نفس القانون).

³ تعمل اتفاقيات التعاون والشراكة، على تحديد الموارد التي يقرر كل طرف تعبئتها من أجل إنجاز لمشروع أو النشاط المشترك. كما أن القانون أقر بضرورة أن تعتمد ميزانية أو حساب خصوصي لإحدى الجماعات الترابية المعنية، سندا ماليا ومحاسبا للمشروع أو النشاط موضوع التعاون (المادتان 163 و164 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات).

⁴ المادة 229 من القانون 111-14

هدف التدبير الجيد لشؤونها الاقتصادية والاجتماعية؛ فمبدأ التدبير الحر، بإمكانه أن يشكل الأداة التدبيرية لتسيير الشؤون الجهوية؛ والآليات التشاركية الحوار والتشاور، بمقدورها أن تجسد الأداة الديمقراطية بالنسبة للجهة في علاقتها بالمحيط الخارجي؛ كما آليات التعاون والتضامن، قد تشكل من جانبها الأداة التصحيحية لإشكالات الاختلال وعدم التوازن فيما بين الجهات، أو بين الجهات، أو بين هذه الأخيرة والجماعات الترابية الأخرى.

من خلال ما سبق، يمكن القول إن الجهوية بالمغرب دخلت منعطفًا جديدًا يدل على تطور حكومتها، وقابليتها للتوسع لتشمل اختصاصات أخرى مستقبلًا. بالمقارنة مع التجارب الأجنبية التي قطعت أشواطًا مهمة في هذا المجال تماشيًا مع تباينات الحاجيات والخصوصيات. وبالنظر إلى الأهمية التي تحتلها الحكامة الترابية في صلب الاهتمامات، وباستحضار المدة الفاصلة بين التكريس الدستوري، والإقرار القانوني للجهوية المتقدمة وبين مستواها الآن يمكننا أن نتساءل عن واقع حال الحكامة الترابية.

دور الجماعات الترابية في حماية البيئة

شيماء كيلطو

باحثة بسلك الدكتوراه بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا

ملخص:

شددت المشاكل البيئية، الرأي العام العالمي لأول مرة سنة 1949، حيث نظمت الأمم المتحدة أول مؤتمر عالمي خاص بالمحافظة على الموارد الطبيعية و استعمالها، وبعد حوالي عشرين سنة، عندما أصبحت أوضاع البيئة في العالم تنذر بالخطر، نظمت هذه المنظمة مؤتمرا دوليا في الفترة ما بين 5 و 16 يونيو 1972 بStockholm، تطرق لمشاكل البيئة البشرية وأثار الانتباه إلى أن التقدم التكنولوجي والصناعي الذي يعرفه العالم.

وأمام تدهور البيئة تحت ضغط التنمية العشوائية، كلف الأمين العام للأمم المتحدة في دجنبر 1983 السيدة غروهارليم برونتلاند وزيرة البيئة ورئيسة الوزراء سابقا بالنرويج، بتكوين ورئاسة اللجنة العالمية للبيئة والتنمية، لتقوم بدراسة مشاكل البيئة الشائكة في العالم، وصياغة اقتراحات، من شأنها أن تضع حدا للأخطار الإيكولوجية التي تهدد مستقبل الكرة الأرضية، وعقدت اللجنة اجتماعات تشاورية وجلسات عامة في العديد من مناطق العالم، وأجرت زيارات ميدانية، ثم أنهت أشغالها بإنجاز تقرير تحت عنوان: "مستقبلنا المشترك"، وعلى ضوء ما جاء في هذا التقرير، قررت الأمم المتحدة عقد مؤتمر دولي حول البيئة والتنمية بريوديجانبرو بالبرازيل ما بين 1 و 12 يونيو 1992، والذي أكد المشاركون فيه استحالة الوصول إلى تنمية مستدامة، دون تعزيز الديمقراطية بمشاركة المواطنين وتحرير الحكم المحلي.

الكلمات المفتاحية: الجماعات الترابية- البيئة- الأخطار المحيطة.

Abstract:

The environmental problems intensified, world public opinion for the first time in 1949, when the United Nations organized the first world conference on the conservation and use of natural resources, and after about twenty years, when the environmental conditions in the world became alarming, this organization organized an international conference in the period between 5 and 16 June 1972 in Stockholm, addressed the problems

of the human environment and drew attention to the technological and industrial progress that the world is experiencing.

Confronted with the deterioration of the environment under the pressure of indiscriminate development, the Secretary-General of the United Nations in December 1983 appointed Mrs Grohaarlem Brundtland, Minister of the Environment and former Prime Minister of Norway, to form and chair the World Commission on Environment and Development, to study the world's thorny environmental problems and to formulate proposals which would be concluded. Among the ecological dangers threatening the future of the planet, the committee held consultative meetings and plenary sessions in many parts of the world, made field visits, and completed its work by completing a report under the title "An International Conference on Environment and Development was held in Rio de Janeiro (Brazil) from 1 to 12 June 1992, at which the participants affirmed that sustainable development could not be achieved without promoting democracy with the participation of citizens and the liberation of local communities.

Keywords: local and regional authorities - environment - environmental hazards.

مقدمة:

إن المغرب كشریک دولي حریص على تحقيق المسعى العالمي الخاص بحماية البيئة والمحافظة علیها، وذلك من خلال توقيعه على مختلف الاتفاقيات وإصدار مجموعة من التشريعات التي تهتم بالبيئة، والقضايا البيئية ليست مشکلا خاصا ببلد ما بل هو مشكل مطروح على المستوى العالمي، وبالتالي فهو يتطلب جهودا دولية وإرادة عالمية.

وفي نفس السياق، أحسن المشرع المغربي عملا حينما عرف البيئة من خلال القانون رقم 11-03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة الصادر سنة 2003، وجاء في مادته الثالثة تعريف البيئة بكونها "مجموعة العناصر الطبيعية والمنشآت البشرية وكذا العوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تمكن من تواجد الكائنات الحية والأنشطة الإنسانية و تساعد على تطورها".

كما عمل ومنذ سنة 1960 على تبني نظام اللامركزية الترابية، فتوسيع الاختصاصات والمهام الموكولة للهيئات اللامركزية يعد ثمرة التصدي للمشاكل البيئية.

ومن جهة ثانية نجد أن دستور 2011 ارتقى بالجهات وباقي الجماعات الترابية الأخرى إلى مستوى الشريك الفعلي والقائد الحقيقي للتنمية المستدامة، فالفصل 137 من الدستور المذكور أسند للمرة الأولى للجماعات الترابية اختصاص صياغة سياسات عمومية ترابية.

وحيث إنه من جهة ثالثة وأخيرة، إن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية قد أسندت لهذه الهيئات اللامركزية اختصاصات مهمة في مجال المحافظة على البيئة وحماية المناخ واقتصاد الطاقة والماء إلى غير ذلك من الاختصاصات الأخرى المسندة لها في هذا الشأن.

غير أن الإشكالية الحقيقية للبيئة تكمن في الاختلاف الكامن في مفهوم البيئة وحمايتها على المستوى الدولي بتغير التكنولوجيا والسياسات العالمية، وبالتالي ضخامة المشاكل وارتفاع تكاليف حلولها دوليا، إلى المستوى الوطني حيث المفهوم يتغير ويتناول مواضيع شاسعة تكاد أن تكون عامة كتلوث الهواء، التلوث الناتج عن حركة المرور، النفايات بكل أنواعها وتلوث المياه السطحية والباطنية وغيرها من المواضيع الثقيلة، الساخنة والشائكة، إذ تصبح طرق المعالجة باهضة. في حين يتغير المفهوم ثانيا نزولا إلى المستوى المحلي، أي يصبح مفهوما يرتبط ارتباطا وثيقا باحتياجات المواطنين والأفراد وبالتالي تصبح إشكالية الاهتمام بها، تسييرها ومصادر تمويلها تطرح بحدة على المستوى المحلي باعتباره الأقرب إلى المواطن من بقية مؤسسات الدولة الأخرى.

ولهذا لا بد من أن تكون المعالجة محلية، لذلك بادر المشرع المغربي بإصدار القانون-الإطار رقم 12.99 ، والهدف من وجوده هو تحديد التزامات جميع الفاعلين في مجال حماية البيئة والتنمية المستدامة بصفة عامة، وكذا المهام الواجبة على الهيئات المحلية بصفة خاصة، من أجل التوجه نحو سياسة ديناميكية ترمي إلى تحقيق تنمية شاملة محليا.

فما هي إذن طبيعة الاختصاصات التي يخولها المشرع للجماعات الترابية في مجال حماية البيئة؟:

و ماهي عراقيل ممارسة هاته الأخيرة لاختصاصاتها البيئية بشكل سليم؟ و ماهي سبل تجاوزها؟

1) دور الجماعات الترابية على المستوى البيئي من خلال القوانين التنظيمية

يشكل العمل البيئي المحلي إحدى الركائز الأساسية لضمان نجاح المجهودات الوطنية في ميدان المحافظة على البيئة، على أساس الجماعات الترابية مؤسسات قريبة من مواقع الاختلالات البيئية الشيء الذي يساعدها على التدخل لضبط الأوضاع ومعالجة المشاكل البيئية المطروحة في الوقت المناسب، مواكبة لاهتمامات المواطنين في العصر الحديث باعتبارها مظهر من مظاهر رقي مستوى السكان الفكري والمادي.

وعلى هذا الأساس ، فإن الاختصاص البيئي للجماعات الترابية يمكن رصده على جميع المستويات المحلية ، سواء في إطار القوانين التنظيمية المتعلقة باختصاصاتها (أولاً) أو من خلال التشريعات المتعلقة بحماية البيئة (ثانياً)

أولاً: الاختصاصات المستمدة من القوانين المنظمة للجماعات الترابية

يتوقف نجاح السياسة الوطنية لحماية البيئة، إلى جانب التدخل المركزي، على وجود إدارة بيئية محلية فعالة، والتي تتحدد فعاليتها وفقاً للقواعد المحددة لصلاحياتها ومهامها بوضوح.

ولقد تميزت السنوات الأخيرة بإعطاء دفعة قوية للديمقراطية المحلية عن طريق تجديد الإطار التشريعي العام الذي يحكم تنظيم وسير دواليب اللامركزية الترابية وذلك من خلال إصدار القوانين التنظيمية للجماعات الترابية في مستوياتها الثلاث (الجهات، العمالات والاقاليم، الجماعات) وهي 111.14 و 112.14 و 113.14.

ففيما يخص القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهة، الذي ينص على اختصاصات المجلس الجهوي في المجال البيئي، نصت المادة 97 من القانون التنظيمي على أن مجلس الجهة يتداول في قضايا التنمية الجهوية وإعداد التراب والمرافق العمومية، منها برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب وفق أحكام هذا القانون التنظيمي، كما نلمس ذلك مثلاً في المادة 28 و 80، فالتنمية الجهوية تقوم على أبعاد اقتصادية، اجتماعية، ثقافية، بيئية...، لذلك فصلاحيات المجلس وتداوله في برنامج التنمية الجهوية وكذا التصميم الجهوي لإعداد التراب، يقتضي استحضار هذه الأبعاد، من حيث مقارنة

الإشكالات التنموية بالجهة، ومن حيث التنظيم والسهر على حسن المرافق والخدمات ذات الأبعاد البيئية المقدمة لساكنة الجهة.

والى جانب هذه الصلاحيات المخولة للمجلس الجهوي في المجال البيئي، على مستوى الإعداد والتتبع والتنفيذ. فقد افرد المشرع أيضا صلاحيات لرئيس الجهة ذات صلة بالبيئة، كما هي محددة في المواد 101 و102 و105، من خلال تنفيذ مداوات المجلس والسلطة التنظيمية الموكل إليه، وكذا مسؤوليته في إعداد برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب.

كما هناك اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة واختصاصات منقولة للمجلس الجهوي في إطار المحافظة على البيئة، فالإختصاصات الذاتية حسب المادة 82 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهة تتمحور حول إطلاعها بمهمة تهيئة وتدير المنتزهات الجهوية ووضع إستراتيجية جهوية لاقتصاد الماء والطاقة و إنعاش المبادرات المرتبطة بالطاقة المتجددة.

أما الاختصاصات المشتركة حسب المادة 91 فنصت على ان الجهات تمارس اختصاصات مشتركة بينها وبين الدولة في عدة مجالات ومنها ذات الصلة بالبعد البيئي حيث جاء فيما " تمارس الجهات الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة في المجالات التالية: أ-التنمية الاقتصادية:-التنمية المستدامة ، (ب) التنمية القروية: تنمية المناطق الجبلية، تنمية مناطق الواحات، (د) البيئة: الحماية من الفيضانات، الحفاظ على الموارد الطبيعية والتنوع البيولوجي ومكافحة التلوث والتصحر، المحافظة على المناطق المحمية ، المحافظة على المنظومة البيئية الغابوية والمحافظة على الموارد المائية".

وفيما يخص الاختصاصات المنقولة إلى الجهة، فقد جاء في متن المادة 94 من هذا القانون التنظيمي، أنه واعتمادا على مبدأ التفريع تحدد مجالات الاختصاصات المنقولة من الدولة الى الجهة، والتي تشمل قضايا الطاقة والماء والبيئة.

إلى جانب ذلك نص القانون التنظيمي رقم 112.14 المنظم للعمليات والأقاليم على واجب العمالة أو الإقليم في المحافظة على البيئة، وأن تكون حاضرة بقوة في هذا المجال من خلال منحها مجموعة من الصلاحيات المهمة والمتمثلة في اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة وأخرى منقولة.

تتجلى الاختصاصات الذاتية للعمالات والأقاليم من خلال ما نصت عليه المادة 26 التي جاء فيها " يحدث مجلس العمالة أو الإقليم خلال أول دورة عادية يعقدها، ثلاث لجان دائمة على الأقل يعهد إليها...بدراسة القضايا التالية....التنمية القروية والحضرية وإنعاش الاستثمارات والماء والطاقة والبيئة...". كما تتضمن الفقرة الثانية من المادة 80 من هذا القانون التنظيمي جانبا من مناحي البيئة فيه. ويتعلق الأمر بالرؤية التي يلزم أن يقوم عليها برنامج التنمية الخاصة بالعمالة والإقليم وهي تحقيق التنمية المستدامة، والتي لا تتحقق إلا بتضمين البعد البيئي في مختلف مراحل بلورة هذه البرامج في مرحلة التشخيص والإعداد والتنفيذ والتتبع والتقييم..

وزيادة على هذا الدور، أسندت المادة 86 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم اختصاصات مشتركة بين الدولة والعمالة أو الإقليم في المجالات البيئية، تتجلى في تنمية المناطق الجبلية والواحات، الإسهام في تزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب والكهرباء.

ولقد أوكل المشرع من خلال المادة 89 من القانون التنظيمي 112.14 للعمالات والأقاليم في إطار الاختصاصات المنقولة، مهام نقل وصيانة المنشآت المائية الصغيرة والمتوسطة خاصة بالعالم القروي.

أما القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، فقد أعطى للاختصاص البيئي المحلي مكانة هامة، من خلال المهام الذاتية المنصوص عليها في المادة 83 من هذا الأخير، حيث تقوم الجماعة بإحداث وتديير المرافق والتجهيزات العمومية...في الميادين التالية: توزيع الماء الصالح للشرب والكهرباء، تطهير السائل والصلب ومحطات معالجة المياه العادمة، تنظيف الطرقات والساحات العمومية وجمع النفايات المنزلية والمشابهة لها ونقلها الى المطارح ومعالجتها، إحداث وصيانة المنتزهات الطبيعية داخل النفوذ الترابي للجماعة. كما يؤكد القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالتنظيم الجماعي على ضرورة اعتماد الجماعة في تديير المرافق العامة التي تنشئها، على الطرق المتبعة حديثا مثل: التديير المفوض أو التعاقد مع القطاع الخاص.

كما نصت المادة 134 المتعلقة بمهام مؤسسة التعاون بين الجماعات على إجراءات في حماية البيئة وخاصة معالجة النفايات وتطهير السائل والصلب ومحطات معالجة المياه العادمة.

وبالنسبة لمكان البيئة في الاختصاصات المشتركة والمنقولة للجماعات فقد نص هذا القانون التنظيمي على بعض الاختصاصات المشتركة بين الدولة والجماعة في الميدان البيئي سواء عن طريق السهر على الحماية والمحافظة أو تديرها وتبنيها وذلك من خلال المادة 87 التي ورد فيها: " تمارس الجماعة الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة في المجالات التالية :...المحافظة على البيئة ، تدير الساحل الواقع في النفوذ الترابي للجماعة طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، تهيئة الشواطئ والممرات الساحلية والبحيرات ووضفاف الأنهار الموجودة داخل تراب الجماعة". وهي اختصاصات تمارسها الجماعة بشكل تعاقدى إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجماعة كما تبرز ذلك المادة 88 من هذا النص.

وفي مجال الاختصاصات المنقولة من الدولة الى الجماعة اعتمادا على مبدأ التفريع فقد وردت بعض من الجوانب البيئية فيها، إذ نصت المادة 90 على انه: " تحدد اعتمادا على مبدأ التفريع مجالات الاختصاصات المنقولة من الدولة الى الجماعة، وتشمل هذه المجالات خاصة :

- حماية وترميم المآثر التاريخية والتراث الثقافي والحفاظ على المواقع الطبيعية.

- إحداث وصيانة المنشآت والتجهيزات المائية الصغيرة والمتوسطة....".

هذا من جهة، أما من جهة أخرى، فهناك صلاحيات تخص مجلس الجماعة ورئيسه فيما يخص حماية البيئة، وذلك حسب المادة 93 من القانون السالف الذكر، والتي جاء في فقرتها الأولى: " يفصل مجلس الجماعة بمداواته في القضايا التي تدخل ضمن اختصاصات الجماعة ويمارس الصلاحيات الموكولة إليه بموجب أحكام هذا القانون التنظيمي....". كما جاء في نفس المادة: "يتداول مجلس الجماعة في القضايا التالية :

- التنمية الاقتصادية والاجتماعية : برنامج عمل الجماعة ...تحديد شروط المحافظة على الملك

الغابوي في حدود الاختصاصات المخولة له بموجب القانون...

- التعمير والبناء وإعداد التراب : -ضوابط البناء الجماعية والأنظمة العامة الجماعية للوقاية

الصحية والنظافة العمومية.....

- إبداء الرأي حول وثائق اعداد التراب ووثائق التعمير طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل....

- التدابير الصحية والنظافة وحماية البيئة : - اتخاذ التدابير اللازمة لمحاربة عوامل انتشار الأمراض، إحداث وتنظيم المكاتب الجماعية لحفظ الصحة..."

كما أناط المشرع برئيس المجلس الجماعي جملة من الصلاحيات، منها تلك التي تلامس مجال البيئة بالجماعة، بحيث إلى جانب ما جاء عاما يشمل جميع مناحي التنمية بالنفوذ الترابي التابع للجماعة في الفقرة الاولى من المادة 94 والمادة 98، فإن المادة 100 تتضمن جملة صلاحيات الشرطة الإدارية للرئيس، ومنها تلك المتعلقة بالحفاظ على البيئة، كالسهر على احترام شروط نظافة المساكن والطرق وتطهير قنوات الصرف الصحي وزجر إيداع النفايات بالوسط السكاني والتخلص منها، والمساهمة في الحفاظ على المواقع الطبيعية... وتنظيم المساهمة في مراقبة الأنشطة التجارية والصناعية والحرفية.. التي من شأنها ان تمس بالوقاية الصحية والنظافة... أو تضر بالبيئة . والسهر على نظافة مجاري المياه والماء الصالح للشرب وضمان حماية ومراقبة نقط الماء المخصصة للاستهلاك العمومي ومياه السباحة.... كما أناطه أيضا تبعا لما جاء في ذات المادة، اتخاذ التدابير اللازمة للوقاية من الحريق والأفات والفيضانات وجميع الكوارث العمومية الكبرى.

والى جانب ما سلف نصت المادة 278 من هذا القانون التنظيمي أنه "يمكن لنصوص تشريعية خاصة ان تسن-عند الاقتضاء- تدابير استثنائية بخصوص صلاحيات رؤساء المجالس الجماعية في ميدان التعمير والمنصوص عليها في المادة 101 من هذا القانون التنظيمي وذلك فيما يتعلق :..... بوضع تدابير استعجالية أو ضرورية لحماية البيئة والمحافظة عليها، في بعض المناطق..."

كما تستوجب الإشارة في هذا الصدد الى صلاحيات مجالس المقاطعات ورؤسائها من خلال المواد 224 و229 و231.

يلاحظ مما سبق، أن المشرع المغربي عمل من خلال القوانين التنظيمية المتعلقة بتنظيم الجماعات الترابية على إدخال حماية البيئة في صلب اهتمامات المجالس المحلية، وتفصيله لاختصاصات تلك الوحدات الترابية فإنه يساهم من ناحية في تعزيز وتوسيع المقتضيات القانونية المحددة لتدخلات

الجماعات الترابية في تدبير الشأن البيئي، ومن ناحية أخرى يعمل على تفادي تداخل وتضارب الاختصاصات البيئية بين مختلف الوحدات الترابية.

ثانيا: الاختصاصات السئية المحلية المستمدة من القوانين السئية

باستقراء مجمل النصوص القانونية الرامية إلى المحافظة على البيئة سواء في القوانين القطاعية المنظمة لجانب من جوانبها أو الشاملة، نلاحظ الاهتمام الكبير الذي توليه للجماعات الترابية باعتبارها شريك أساسي في تنفيذ كل سياسة أو برنامج تنموي يهدف إلى خدمة الصالح العام، وهو ما يجعل هذه المؤسسات تتدخل باختصاصات واسعة في هذا المجال، حيث منحت النصوص الجديدة المتعلقة بالبيئة، المتجسدة في قانون حماية واستصلاح البيئة 11.03 وقانون دراسة التأثير على البيئة 12.03، قانون مكافحة تلوث الهواء 13.03 وقانون رقم 28.00 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها، اختصاصات مهمة للجماعات الترابية لإشراكها في استصلاح البيئة والمحافظة عليها، وأهم التدابير التي خولتها النصوص المذكورة للمجالس الجماعية نذكر ما يلي :

-مراعاة الجماعات لمتطلبات حماية البيئة عند دراستها لوثائق التعمير المختلفة، وذلك بفرض احترام المواقع الطبيعية والخصوصيات الثقافية والمعمارية أثناء تحديد المناطق المخصصة للأنشطة الاقتصادية والسكن والترفيه.¹

-تسليم رخص البناء المتعلقة بالمؤسسات المصنفة بناء على دراسة التأثير على البيئة التي يرفقها صاحب المشروع بطلب الترخيص والتي تمكن من تقييم التأثير البيئي للمشروع ومدى موافقته لمتطلبات حماية البيئة.²

-منح رخص البناء والتجزئة بعد التأكد من عدم تأثيرها المحتمل على البيئة، ويمكن رفض هذه الرخص أو إخضاعها لمواصفات خاصة، إذا كان من شأن البنائيات أو التجزئات المعنية، أن تكون لها عواقب مضرّة بالبيئة أو بأمن السكان وراحتهم وصحتهم أو أن تهدد بشكل ما الأماكن المجاورة أو المآثر.³

¹ المادة 5 من القانون رقم 11-03 المتعلق بحماية و استصلاح البيئة.

² المادة 49 من نفس القانون.

³ المادة 6 من نفس القانون.

-استشارة الجماعات الترابية حول إحداث مناطق خاصة محمية ببعض المناطق البرية أو البحرية، التي تمثل بيئتها الطبيعية والبشرية أهمية خاصة يجب المحافظة عليها.

-اتخاذ الجماعات الترابية كل التدابير الضرورية للحد من خطر النفايات وتدميرها ومعالجتها والتخلص منها بطريقة ملائمة تزيل أو تحد من آثارها المضرّة بصحة الإنسان بالموارد الطبيعية وبالحيوانات وبجودة البيئة بصفة عامة.¹

-مساهمة الجماعات الترابية مع الدولة والهيئات الأخرى المعنية في إعداد مخططات استعجالية لمواجهة الحالات الحرجة الناتجة عن تلوث خطير للبيئة بسبب حوادث طارئة أو كوارث طبيعية أو تكنولوجية وفقا للشروط المحددة بموجب نصوص تطبيقية.²

-معاينة كل المخالفات لمقتضيات النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالبيئة من طرف موظفي الجماعات المحلية المعيّنين لهذه الغاية من طرف رؤساء المجالس الجماعية، وإعداد محاضر بهذه المخالفات في أقصر وقت وتوجيهها إلى المحكمة المختصة وعامل العمالة أو الإقليم المعني.³

-اتخاذ الجماعات الترابية لكل التدابير اللازمة من أجل حماية المستوصفات من الآثار السلبية الناجمة عن أي شكل من أشكال التلوث والإزعاج من نفايات صلبة ومقذوفات سائلة أو غازية وكذا كل أشكال الضجيج والاهتزازات التي لا تتوافق مع مقاييس ومعايير جودة البيئة المحددة بنصوص تشريعية أو تنظيمية.⁴

-مساهمة الجماعات الترابية مع الدولة والمؤسسات العمومية والمنظمات غير الحكومية ومختلف الهيئات المعنية، باتخاذ كل الإجراءات والتدابير اللازمة لمراقبة التلوث الهوائي، ووضع شبكات لمراقبة جودة الهواء ورصد مصادر التلوث الثابتة والمتحركة التي من شأنها إلحاق الضرر بصحة الإنسان وبالبيئة بصفة عامة.

¹المادة 41 من نفس القانون.

²المادة 51 من نفس القانون.

³المادة 77 و79 من القانون رقم 11.03 ، وكذلك المواد 14-15 و16 من القانون رقم 12.03.

⁴المادة 7 من القانون رقم 11.03.

أما المجالات الأخرى، فأصبح من الصعب على الجماعات الترابية تغطيتها بكاملها، ونذكر على سبيل المثال لا الحصر تطهير المياه المستعملة، جمع النفايات الصلبة ومعالجتها، إعداد التراب، توزيع المياه الصالحة للشرب، حماية الموارد الطبيعية... الخ.

هذا الجانب المتعلق بتطهير السائل ومراقبة تلوث النفايات السائلة، تم التنصيص عليه في إطار القانون رقم 10-95 المتعلق بالماء، بحيث تم إحداث لجان إقليمية مهمتها تمكين الجماعات الترابية من التدبير الجيد للموارد المائية وحمايتها من كل أشكال التلوث، بمساعدة مؤسسات عمومية وكالات الأحواض المائية المحدثة بموجب هذا القانون، التي تتولى عملية تقييم الموارد المائية وتخطيطها وتديريها وحمايتها وتسليم الرخص والامتيازات الخاصة بالملك العام المائي منطقة نفوذها.

كما تتطلب عمليات تطهير ومعالجة المخلفات الصلبة والسائلة، إعداد دراسات تقنية واسعة النطاق تستوجب انخراط جميع القطاعات المعنية خصوصا خلال مرحلة وضع تصاميم الهندسة المدنية للمخطط الخاص بتوجيه التهيئة العمرانية، وهو ما جعل القطاع المكلف بتدبير البيئة يسند عدة مهام للجماعات الترابية من بينها : حق اتخاذ جميع التدابير الضرورية للحد من خطورة النفايات وتديريها ومعالجتها بطريقة ملائمة بما فيها المجاري والمياه المستعملة، والأماكن الرئيسية التي تصب فيها المياه المستعملة، والأماكن التي توضع فيها النفايات المنزلية وأخذها بعين الاعتبار عند تحديد مبادئ الصرف الصحي.

هذا التعاون الوثيق بين القطاع المكلف بالبيئة والجماعات الترابية سيتم تدعيمه عندما أناط القانون رقم 28.00 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها وقد أناط قانون 28.00 للجماعات الترابية القيام بمجموعة من الاختصاصات التي لها علاقة بتدبير النفايات، سواء فيما يتعلق بإعداد مخططات لتدبير النفايات* أو جمعها والتخلص منها،[■] وذلك عبر إنجاز عدة أنواع من المخططات المديرية على مستويات متباينة وهي كالتالي :

* تنص المادة 12 من القانون 28.00 : "...يهيأ المخطط المديرية الخاص بالعمالة أو الإقليم بمبادرة من عامل العمالة أو الإقليم، تحت مسؤوليته بتشاور مع لجنة استشارية مكونة من ممثلي مجالس الجماعات وهيئاتها، وممثلي مجلس العمالة أو الإقليم، وممثلي الإدارة، وممثلي الهيئات المهنية المعنية بإنتاج هذه النفايات والتخلص منها، وممثلي الأحياء وكذا الجمعيات المهمة بحماية البيئة على مستوى العمالة أو الإقليم المعني".

- مخطط مديري وطني لتدبير النفايات الخطرة الذي يتم إعداده من طرف الإدارة بتعاون مع الجماعات الترابية والمهنيين المعنيين.

- مخطط مديري جهوي لتدبير النفايات الصناعية والطبية والصيدلية غير الخطرة والنفايات الفلاحية والنفايات الهامدة المعد من طرف مجلس الجهة تحت مسؤولية الوالي وبتنسيق مع لجنة استشارية مكونة من ممثلي مجالس العمالات والأقاليم وممثلي الإدارة وممثلي الهيئات المهنية وممثلي الجمعيات المهتمة بحماية البيئة.

- مخطط مديري عملائي أو إقليمي لتدبير النفايات المنزلية والمماثلة الذي يغطي تراب كل عمالة أو إقليم بمبادرة من العامل وتحت مسؤوليته بتشاور مع اللجنة الاستشارية المحلية المعدة لهذا الغرض، أو مخطط مديري مشترك بين العمالات أو الأقاليم إذا كانت مسالك نقل النفايات وجمعها ومواقع التخلص منها تتجاوز الحدود الترابية للعمالة أو الإقليم.

- المخطط الجماعي أو المخطط الجماعي المشترك الذي تعتمده الجماعات لأجل التدبير اليومي للنفايات في إطار تنظيم خدمات المرفق العمومي الجماعي مع مراعاة توجهات المخطط المديري للعمالة أو الإقليم.

كما يجب على الجماعات الترابية العمل بتنسيق مع القطاع المكلف بالبيئة والهيئات المعنية حسب ما هو منصوص في المادة 51 من القانون المتعلق بحماية واستصلاح البيئة، على إعداد مخططات استعجالية سواء لمواجهة حالات التلوث الناتجة عن الكوارث الطبيعية أو حوادث طارئة، أو متعلقة بتدبير المقالع وإنشاء المناطق المحمية.

ونظرا للدور الكبير والمتنامي الذي أصبحت تلعبه الجماعات الترابية بشراكة مع القطاع الخاص من شأنه المساهمة في إرساء مفهوم جديد، مفاده أن القمامة ليست بنفايات يتم التخلص منها فقط، وإنما هي مورد من موارد الثروة الطبيعية التي يمكن تحويلها وإعادة استخدامها والاستفادة منها في مجالات

■ تنص المادة 20 من نفس القانون على أنه: "يجب على الجماعات المحلية أو هيئاتها أو المستغلين أن يقوموا بالتخلص من النفايات المنزلية، والنفايات المماثلة لها طبقا للأحكام المنصوص عليها في هذا القانون، تحدد بنص تنظيمي الأجل التي يتعين خلالها على الجماعات أو هيئاتها إقامة منشآت لفرز النفايات أو معالجتها أو التخلص منها أو ترميمها".

متعددة كإنتاج السماد العضوي، والورق والبلاستيك والمعادن والقماش المستخدم في صناعة المواد الأولية استفادة من التجربة الأوروبية في هذا المجال.

إضافة إلى ذلك، يمكن استخدام بعضها كمصدر للوقود خصوصا في صناعة الأسمت كما حدث في بعض الدول الصناعية وما لهذه العملية من إيجابيات عدة على المستوى البيئي وعلى المستوى المالي باعتباره مورد إضافي لخزينة الجماعة، أو على المستوى الاجتماعي والاقتصادي، بتوفيره لفرص شغل جديدة تستفيد منها شريحة عريضة من فئات المجتمع وعلى الجماعات الترابية أن تسير في نفس الاتجاه بالتنسيق مع جميع المصالح المختصة في تدير الشأن المحلي مؤسسات عمومية أو شركات خاصة، باعتباره مجالا يقاس به العمل الجماعي الحديث حسب المعايير الدولية في مجال تسيير المدن من أجل تقديم خدمات ترقى إلى تطلعات المواطنين من الناحية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية.

ولتدعيم سياسة اللامركزية في العمل البيئي، تم صدور القانون-الإطار رقم 12.99 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة الذي حدد أدوار الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية وشركات الدولة والمقاولات الخاصة وجمعيات المجتمع المدني والمواطنين تجاه الحفاظ على البيئة وضمان التنمية المستدامة. كما حدد المسؤوليات والمراقبة البيئية، وأحدث بموجب المادة 35 شرطة البيئة لأجل تعزيز سلطات الإدارات المعنية في مجال الوقاية والمراقبة والتفتيش، إلا أنه سرعان ما تم الاستغناء عنها في صمت سنة 2015 بعدما كانت بطور التجريب.

ولقد حددت المادة 20 من القانون-الإطار التزامات كل من للجهات والعمالات والأقاليم والجماعات الأخرى في مجال المحافظة على البيئة، وهي كالتالي: تسهر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، كل في مجاله الجغرافي، على إدماج المبادئ والأهداف المنصوص عليها في القانون – الإطار، ضمن آليات التخطيط وبرامج التنمية؛ ثم تلتزم بضمن مشاركة ساكنتها في اتخاذ القرار المرتبط بالمحافظة على البيئة المحلية المتعلقة بهذه الميادين؛ كما تلتزم الجهات المتجاورة وباقي الجماعات الترابية المتجاورة، قدر الإمكان، باتباع سياسات عمومية محلية مندمجة ومنسقة عند إقامة تجهيزات وبنيات تحتية تتعلق بالمحافظة على البيئة والتنمية المستدامة.

أما الجهات والجماعات الترابية فتعمل بدورها على إدماج مبادئ وأهداف القانون-الإطار ضمن آليات التخطيط وبرامج التنمية كل في مجاله الترابي، كما تلتزم بضمان مشاركة ساكنتها في القرار المرتبط بحماية البيئة والتنمية المستدامة.

(أ) واقع البيئة على الصعيد المحلي :

تعد اللامركزية نهجا ديمقراطيا لكيانات محلية تدبر شؤونها الخاصة بواسطة مجالسها المنتخبة، ولكي تتمكن هذه المجالس من تدير الشؤون المحلية والنهوض بالمجتمع المحلي، فمن الضروري أن تتوفر الجماعات المحلية على موارد مالية وبشرية وعناصر تنظيمية، ففي غياب هذه الكفاءات يصعب التحدث عن ديمقراطية سليمة أو أي سياسة منسجمة وفعالة للمحافظة على البيئة، فبالرغم من المجهودات الكبيرة التي تبذلها الجماعات الترابية في ميدان المحافظة على البيئة، لاتزال الغاية بعيدة، والهدف صعبا، ذلك لأسباب متمثلة في قلة الوسائل البشرية ومجموعة من العوائق (أولا)، وهو ما يتطلب تفعيل قدراتها في التعامل مع المشاكل البيئية، بإجراءات تدعيمية (ثانيا).

أولا : محدودية العمل البيئي المحلي

تعود محدودية الدور التنموي للجماعات المحلية، وضعف أدائها في سبيل الوصول لحكامة بيئية، إلى معوقات في قيامها باختصاصاتها والتي تعود بالأساس إلى موقف النخب المحلية اللامبالي من قضايا البيئة، العبء المالي، وضعف تطبيق القوانين البيئية، فالمتتبع لواقع البيئة بالمغرب سيستخلص أن المشكل هو مشكل نخبها المحلية، وعلى رأسهم المنتخب والموظف الجماعي، وهذا يعود بطبيعة الحال إلى مستوياتهم السوسيوثقافية، مما يعطي الانطباع على أن مشكل الجماعات الترابية مع التدبير الجيد للبيئة هو مشكل منتخبها ومسيرها، إذ تتميز الموارد البشرية للجماعات بكونها حسب الحالات إما غير كافية أو تعرف فائضا، لكن وفي جميع الأحوال تبقى نوعيا غير ملائمة وضعيفة التعبئة، فإذا كان نظام 1960 الجماعي لم يكشف عن عيوب ونواقص المنتخبين الجماعيين باعتبار محدودية الاختصاصات التي كانوا يتحملونها، ومشاركة السلطة المركزية التي كانت لها اليد العليا في تسيير جميع المسؤوليات ، فإن قوانين 1976، 2002، 2009 وخاصة القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الصادرة سنة 2015 قد غيرت من موازين القوى وجعلت المنتخب الجماعي يتحمل مسؤوليات تداولية وتنفيذية واسعة، فالتسيير الجماعي أصبح يفرض مؤهلات خاصة، ومعرفة جيدة بالميدان المحلي، على العموم والميدان البيئي على

الخصوص، مما يفرض على هؤلاء استيعاب النصوص، ومعرفة الميكانيزمات والمساطر، وحل المشاكل المهمة واتخاذ قرارات محددة ثم التفاوض مع الشركاء المختلفين.

وأكثر من هذا فإن رئيس المجلس الجماعي لم يعد فقط ذلك الشخص السياسي بل أصبح يفترض فيه أن يكون مسيرا ومحركا للتنمية المحلية ومحاور للدولة ولباقي الجماعات والمؤسسات العمومية، ويتحمل مسؤوليات جد صعبة ومعقدة في ميدان إدارة الشؤون المحلية للجماعة، التي تضم ساكنة مهمة ونمو حضري سريع وحاجيات تفوق الوسائل المتاحة لها.

لكن في المقابل نجد الوضعية التكوينية للمنتخب الجماعي المغربي متدنية بالمقارنة بالتطلعات التي تطمح إليها اللامركزية الجماعية.

إن ضعف مساهمة الموظف الجماعي في قضايا البيئة، يعود بالأساس إلى الوضعية التي يعيشها، مما يجعل التفكير في الجانب البيئي الاستثناء، و تجاهله هو القاعدة، هذه الوضعية التي تتميز ب:

- ضعف كفاءة الموظفين والأعوان الجماعيين، بالجماعات الحضرية والقروية، وعدم سلامة طرق وأساليب اختيار الموظفين.

- وضع السلطة في أيدي لا تتوفر فيها الكفاءة العلمية.

- تحميل الرؤساء والمشرفين الإداريين بمسؤوليات تفوق ما خول لهم من وسائل، وعدم الاهتمام بعنصر التقدير المادي اللازم عند وضع السلطات المقابلة للمسؤوليات والكفاءات.

- عدم تناسب الموظفين المختارين مع احتياجات الجماعات الحضرية والقروية لشغل الوظائف المعلن عنها.¹

- عدم ملائمة التكوين أو التدريب، الذي يشكل عنصر رئيسي في عملية التنمية الإدارية، من خلال تنمية المعرفة والمهارات والمعلومات والقدرات لدى الموظفين الجماعيين، وذلك راجع إلى عدم وجود إستراتيجية متكاملة، تربط التكوين بالترقية، ووجود ثغرات متعلقة بقانون الوظيفة الجماعية، بالرغم

¹ محمد باهي: "تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية"، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2002، ص: 45.

عن ما يزيد على 30 سنة على صدور المرسوم المتعلق بالوظيفة العمومية الجماعية.¹

- عدم توفر النصوص القانونية، على الشروط اللازمة للتسليم بخصوص الأعوان والعمال والموظفين المؤقتين، والذين يشكلون الغالبية العظمى لبعض مجموع أعوان وموظفي الجماعات.

- عدم استقرار نظام الوظيفة الجماعية فغالبا ما يعرف نوعا من الاضطراب والفوضى الناتج عن ارتباطه بإرادة رئيس المجلس الجماعي وأعضاء المكتب المسير.²

كما تظل الوسائل المالية المتوفرة والمتاحة للجماعات الترابية، دون مستوى متطلبات وأهداف التنمية المحلية، والحاجيات التنموية للسكان، فبالرغم من الارتفاع النسبي والرقمي لميزانيات الجماعة المحلية،* نلاحظ تواضع الموارد المحلية الذاتية وشحها، خاصة فيما يتعلق بنصيبها من عائدات الضريبة على القيمة المضافة.³

يشكل ضعف تطبيق القانون، أحد الأمراض المزمنة التي تعاني منها معظم فروع القانون، في أغلبية البلدان النامية، ولا يشكل التشريع البيئي استثناء من القاعدة، بل إن المشكل يكون أكثر حدة في مجال قانون البيئة، الذي يعرف ثغرات خاصة في مجال محاربة التلوث والحد من الانبعاثات الملوثة، وهي مسائل لم تحظ بالاهتمام من المشرع في فترة كان المغرب يعيش ركودا صناعيا، كما أن المقتضيات الوقائية في القوانين التنظيمية الجماعية، لم تتبعه مقتضيات قانونية وتنظيمية وتطبيقية تتناول بالتوضيح كيفية تنظيم هذه الميادين والمجالات، والقوانين المنظمة للحياة الجماعية متقدمة يرجع بعضها لعهد الحماية.⁴

¹ المرسوم رقم 2.77.738 بتاريخ 27 شتنبر 1977 بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات الصادر بالجريدة الرسمية عدد 3387 بتاريخ 28 شتنبر 1977.

² المهدي بنمير: "الحكامة المحلية بالمغرب وسؤال التنمية البشرية"، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، دار وليلي للطباعة والنشر، الطبعة الأولى 2010، ص: 109.

* تفيد بعض الأرقام الرسمية، أن الموارد العمومية محتكرة على المستوى الوطني بنسبة 87% لصالح الدولة، مقابل 13% للجماعات المحلية، وزارة الداخلية، الجماعات المحلية في أرقام، 2002.

³ محمد قزير: "حدود الدور الجبائي للجماعات المحلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 87-88، يوليو-أكتوبر 2009، ص: 86.

⁴ المهدي بنمير: "الحكامة المحلية بالمغرب وسؤال التنمية البشرية"، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية (12)، دار وليلي للطباعة والنشر، الطبعة الأولى 2010، ص: 105.

ثانيا: الإجراءات التدمعية لدور الجماعات الترابية في المجال السيئي

تتوخى الحكامة البيئية تحسين محيط وجودة الحياة والوصول إلى تنمية مستدامة، لكن هذا لن يتأتى دون إيجاد الحلول والمبادرات الملائمة والبديلة، للإشكالات المتعلقة بجميع المكونات الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية والإيكولوجية.

لذا فإن تفعيل الدور البيئي للجماعات الترابية يتطلب تقوية قدراتها البشرية والمالية والتنظيمية .

"مهما بدلت من جهود في مختلف مجالات البيئة، فإنه لا يمكن أن يكون لها ذلك الوقع الحسن، دون أن يكون للعنصر البشري حضور دائم وفعال نظرا لتعامله اليومي كفرد وجماعة مع مختلف عناصر البيئة"¹.

وتتجلى هنا أهمية تقوية القدرات والرفع من الكفاءات وتحسين المعارف والمعلومات المتعلقة بتدبير أحسن للبيئة وتشجيع الفاعلين المحليين للأخذ بعين الاعتبار مبادئ التنمية المستدامة والحكامة البيئية المحلية في كل تدخلاتهم وأنشطتهم، سواء أكانوا منتخبين، موظفين جماعيين، أو مواطنين عاديين.

يحيلنا الحديث عن المنتخب الجماعي إلى عنصر يمكن اعتباره محركا أساسيا للتنمية، يتحمل مسؤولية السهر على التنشيط الاقتصادي والاجتماعي للجماعة، خاصة مع المهام الجديدة التي جاءت بها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، والتي من أبرزها مهام المحافظة على المجال البيئي، وانطلاقا من الكفاءات التي بإمكانها خلق الموارد، لكن الموارد لا يمكن أن تخلق الكفاءات،² أصبح التكوين من الرهانات التي يجب مواجهتها وربحها.

إن المسؤولية المهمة التي أناطها المشرع بالمجالس المنتخبة للرفع من مستوى الجماعة، ودورها كهيئات تمثيلية للسكان، تستوجب وجود إطار قانوني وحد أدنى من التكوين، خاصة وأن الناخب يعتبرهم بديلا عن أي جهاز أو مسؤول إداري آخر، في الوفاء بحاجياته اليومية.

من الضروري الإشارة إلى أن ضعف التدبير والتسيير الذي ميز التجارب السابقة للمجالس الجماعية، راجع في جزء أساسي منه إلى كون المنتخب الجماعي كان غير أهل للقيام بمهامه، بسبب عدم

¹ مقتطف من الرسالة الملكية التي وجهها الملك الحسن الثاني للمجلس الوطني للبيئة الذي انعقد في 1-2 يونيو 1995.

² تقرير البنك الدولي لسنة 1995.

إلمامه بحقوقه وعدم وعيه بواجباته ومسؤولياته، بالإضافة إلى عدم توفر المسيرين المحليين على مؤهلات تديرية كافية.

وعليه فالتكوين هو السبيل الناجح لتحسين أداء العمل الجماعي وتجاوز بعض السلبيات المعيقة لتطوير تجربة اللامركزية ببلادنا، وهو ضرورة ملحة لكونه يضمن للمنتخب مواكبة التقدم الذي تعرفه المؤسسة الجماعية على صعيد التنظيم والاختصاصات.

وعلى غرار تكوين المنتخب يجب أن يأخذ التكوين بالنسبة للموظف الجماعي بعين الاعتبار :

- وضع برامج تحديد الحاجيات في مجال التكوين.

- انكباب مراكز التكوين على ضمان التكوين المستمر لفائدة موظفي الإدارة الجماعية، مع اعتماد برامج مرنة حتى تستجيب لحاجيات الجماعة في هذا الميدان.

- نهج سياسة ترمي إلى إقامة نوع من التشاور والتعاون ما بين الجماعات والمعاهد العليا، لتزويد هذه الأخيرة بأطر متخصصة في مجال تدبير شؤون المدن المغربية.

كما ينبغي رفع مستوى الوعي البيئي لدى السكان لتفادي مخاطر الجهل بأهمية الحفاظ على البيئة، ومواجهة حالات التلوث التي تكون الرذيلة فيها جهلا¹. فوجود القوانين والأجهزة الإدارية والمخططات والبرامج أمر لا يكفي لضمان حماية فعالة للبيئة، بل لابد من عنصر آخر جد مهم ألا وهو التحسيس الذي يقوم على توعية الفرد بمفهوم البيئة، ويتم ذلك عن طريق إدخال حماية البيئة ضمن برامج التعليم في المدارس والجامعات، واستخدام أجهزة الإعلام العصرية واسعة الانتشار.

هذا من جهة، أما من جهة أخرى فإن نجاح الهيئات الترابية في أداء رسالتها في مجال النهوض بالتنمية المحلية، يتوقف على حجم مواردها المالية، فكلما كبر حجم هذه موارد وتنوعت كلما استطاعت الوحدات المحلية من ممارسة اختصاصاتها على الوجه الأكمل معتمدة في ذلك على إمكانياتها الذاتية الشيء الذي يضمن لها الاستقلال في تسيير شؤونها المحلية²، وذلك بفرض مثلا رسوم إيكولوجية تحمل

¹ ماجد راغب الجلو : "قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995، ص : 13.

² حسنة كهي : "الجماعات الترابية وتدبير البيئة بين إمكانيات الحماية وعوائق التطبيق"، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد 48/47، 2013، ص: 151.

الملوث، تكاليف إصلاح وجبر الأضرار التي تسبب فيها، إعمالاً بمبدأ le principe pollueur payeur الذي يقابله في الفقه الإسلامي مبدأ "العزم بالغنم"، ويقصد به أن النفقات الضرورية لمكافحة التلوث بدلا من أن يتحملها المجتمع ككل، يحسن أن يتحملها المتسبب في التلوث وذلك بفرض رسوم على المنشآت التي يترتب عن نشاطها تلوث للبيئة، أي أن من يتسبب بتلويث البيئة عليه أن يدفع تكاليف إصلاحها.

وإذا كانت الرسوم الإيكولوجية تصبو إلى تحقيق مدخول جبائي، قد يفيد في تمويل تدابير المحافظة على البيئة، فإن رسوم التوجيه أو التحفيز، تتوخى تشجيع المواطنين على صيانتها.

وبالرجوع إلى القانون المتعلق بحماية واستصلاح البيئة 11.03، ومن خلال المادتين 58 و59 نجد التأطير القانوني المتعلق بالحوافز المالية والجبائية في ميدان البيئة، حيث نصت المادة 58 على أنه : "يؤسس بموجب نصوص تطبيقية لمقتضيات هذا القانون، في حين تنص المادة 59 على أنه : "تحدد النصوص التطبيقية المشار إليها في المادة 58 أعلاه المساعدات المالية التي تقدمها الدولة، والإعفاءات الجزئية أو الكلية من الرسوم الجمركية والجبائية، وكذا القروض طويلة الأمد، وذات الفائدة المخفضة، وكل الإجراءات التحفيزية الملائمة".

كما ينص القانون رقم 03.13 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء في مادته 23 على أنه : "من أجل تشجيع الاستثمار في المشاريع والأنشطة الهادفة إلى الوقاية من تلوث الهواء، وإلى استخدام الطاقات المتجددة، وترشيد استعمال الطاقات والمواد الملوثة، يؤسس وفقا لشروط تحددها قوانين المالية، نظام للتحفيزات المالية والإعفاءات الجبائية، تمنح بمقتضاه مساعدات مالية، وإعفاءات جزئية أو كلية من الرسوم الجمركية والجبائية حين القيام بعمليات اقتناء المعدات والتجهيزات الضرورية لإنجاز الاستثمارات المطلوبة".

تبعاً لذلك يمكن اعتماد نظام للحوافز المالية والجبائية لفائدة المؤسسات الصناعية التي تستخدم تقنيات الإنتاج الصناعي النظيف، والتي تحترم المعايير والمقاييس البيئية، إذ يمكن في هذا الصدد تقديم مساعدات مالية للمقاولات الصناعية التي تعمل على إحداث محطات لتصفية المياه المستعملة وإعفاءها، من بعض الرسوم الجبائية.

إضافة لما سبق لابد من تبني مقاربة الشراكة والمشاركة لكونها تعتبر أداة مرجعية فعالة في خدمة الفاعلين الاقتصاديين وكل المتدخلين والجماعات الترابية، من أجل اتخاذ القرارات الصائبة في هذا المجال

وتعتمد هذه المقاربة على تسهيل وتوجيه الحوار مع جميع المتدخلين، وتقدم إطاراً للتشاور حول آفاق التنمية بطريقة تشاركية¹، وفي هذا الإطار بدل قطاع البيئة جهوداً كبرى بتبني مجموعة من الإجراءات المتكاملة والمصاحبة لدعم وتحقيق التنمية المستدامة من خلال إعداد اتفاقيات إطار وكذا اتفاقيات موضوعاتية.

نخلص مما سبق، إلى أنه إذا كانت القوانين التنظيمية الحالية، قد كرست انفتاح الجماعات الترابية على قضايا البيئة، من خلال تفصيل وتوضيح وتوسيع اختصاصاتها البيئية، فإن ترجمة تلك الاختصاصات على أرض الواقع، تقتضي تمكين الجماعات الترابية، من الوسائل المادية والتقنية الضرورية، والأطر البشرية المؤهلة من جهة، وتقوية قدراتها التنظيمية والتدبيرية في تعاملها مع المشكلات البيئية من جهة أخرى.

ولا أحد ينكر أن المغرب قد اتخذ تدابير وإجراءات مهمة في إطار مواكبة الاتجاه العالمي نحو المحافظة على البيئة لكن هاته الأخيرة تبقى محتشمة ومحدودة على المستوى العملي، أي أنها لازالت لم تحقق الأهداف المرجوة منها، ولعل فشل النموذج التنموي أبرز دليل على وجود خلل على مستوى تنفيذ السياسات العمومية الوطنية والترابية التي تهدف إلى تحقيق التنمية المستدامة في كافة المجالات وعلى رأسها المجال المرتبط بالبيئة.

¹ - عبد العالي ماكوري: "مناهج جديدة لإنجاح سياسة التخطيط الاقتصادي والاجتماعي بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية (السلسلة العادية)، عدد 75 يوليو-غشت 2007، ص 74.

تدابير وآليات المشاركة السياسية للشباب بالهيئات الوطنية والترابية بالمغرب

"Measures et mécanismes pour la participation politique de la jeunesse dans Les institutions Les institutions nationales et régionales au Maroc

الدكتور خالد صالح

باحث في القانون العام، كلية الحقوق سطات.

Khalid Salah

Chercheur en droit public, faculté des droits, Settat.

ملخص:

تعالج الورقة تصورا مغربيا لإشراك الشباب في الحياة السياسية عامة، وتدير الشأن العام خاصة، من خلال استعراض مختلف الآليات والتدابير ذات الصلة بتشجيع مساهمة الشباب في العمل السياسي وتدير الشأن العام، لا من حيث أبعادها الوطنية المخولة على مستوى المؤسسات الدستورية الوطنية، ولا من حيث أسسها وتمثلاتها على مستوى الجماعات الترابية كوحدات عزز المشرع الدستوري من حضورها على مستوى بنية التنظيم الإداري اللامركزي المغربي، وبالتالي إعادة الاعتبار لمكانة الشباب في الحياة السياسية كرد فعل للحراك المجتمعي الذي عرفه المغرب مع حركة 20 فبراير 2011، والذي فرض منظورا جديدا لبناء المؤسسات الدستورية القائمة على الانتخاب، مركزه إشراك الشباب في الحياة السياسية.

الكلمات المفتاحية:

الشباب، المشاركة السياسية، الانتخابات، المؤسسات الدستورية الوطنية والترابية.

مقدمة:

تعد عملية مشاركة الشباب في العمل السياسي وبالتالي تعزيز اهتمامهم بالانتخابات، من التحديات المحورية التي تسعى الدولة المغربية إلى تخطيها، ذلك أن عزوف الشباب عن الشأن الانتخابي خاصة والسياسي عامة، يظل حاملا لرسائل من شأنها أن تهدد كيان المؤسسات الدستورية القائمة على الانتخاب، وهذا الأمر في حد ذاته (العزوف) هو ما جعل المغرب يعيش ربيعاً ديمقراطياً شابياً عبر حركة 20 فبراير سنة 2011، والتي قادت احتجاجات شبابية ذات طموحات لتغيير الوضع السياسي القائم، تماشياً مع ما عرفته دول مجاورة من ربيع ديمقراطي أسقط أنظمة سياسية (تونس، مصر، ليبيا...)، وهو

ما نتج عنه انتخابات تشريعية سابقة لأوانها حملت طموح إشراك الشباب، إلى جانب إعداد وسن دستور جديد أعاد مفهوم مشاركة الشباب إلى الواجهة، من خلال ما تضمنه من مؤسسات دستورية وآليات وتدابير ستعزز لا محالة من إمكانية إشراك هذه الفئة المهمة في صنع القرار الوطني والتراحي.

وعلى هذا الأساس، وحتى يكسب المغرب رهان إدماج الشباب في العمل السياسي والانتخابي، عمل على تعزيز جوانب وآليات إشراكه سواء داخل مؤسسات التشريع (نظام الكوتا بمجلس النواب...)، أو من خلال مؤسسات وآليات وتدابير جديدة ذات بعد وطني وجوهوي و محلي، من شأنها أن تصنع جوا من الثقة اتجاه الشباب في المشاركة السياسية¹ وبالتالي تعزيز اهتمامهم بالانتخابات.

وعليه فهذه الدراسة تنطلق من إشكالية تقيس "مدى استطاعة المغرب على خلق منافذ لإشراك الشباب في الشأن العام الوطني والتراحي من خلال مؤسساته الدستورية الوطنية والتراحيية؟"، معتمدين في ذلك على كل من المنهج الوظيفي، والذي من خلال يمكن قياس أدوار ووظائف هذه المؤسسات الدستورية في التعاطي مع مشاركة الشباب في الحياة السياسية، إلى جانب المنهج البنوي والذي سيساعد على تحليل تفاعل المؤسسات الدستورية المغربية الوطنية والتراحيية، مع طموحات وأمال شباب ما بعد فبراير 2011، مستنديين في ذلك على فرضيتين اثنتين :

- وجود تدابير وآليات مؤسسية وطنية عملها المغرب لتعزيز مشاركة الشباب؛
- قدرة هذه الآليات والتدابير على التعاطي مع طموح وأمال الشباب في قيادة تدبير الشأن العام وتعزيز حضوره في المشهد السياسي للدولة.

وذلك من خلال خطة منهجية تقوم على محورين أثنين :

المحور الأول: مشاركة الشباب في الحياة السياسية في ظل آليات وتدابير المؤسساتية الوطنية

المحور الثاني: دور الجماعات الترابية في تعزيز مشاركة الشباب في تدبير الشأن العام التراحي

المحور الأول: مشاركة الشباب في الحياة السياسية في ظل آليات وتدابير المؤسساتية الوطنية

¹ - المشاركة السياسية : عملية يقوم من خلالها الفرد أو الجماعة بالإسهام الحر والواعي والمنظم في صياغة نمط الحياة السياسية للمجتمع، وتتم المشاركة السياسية في مجتمع سياسي قد يكون بدائيا أو عصريا. أنظر للتفصيل :

- عمرو هاشم ربيع "موسوعة المفاهيم والمصطلحات الانتخابية والبرلمانية" مركز الأهرام للدراسات السياسية والاجتماعية ، القاهرة 2009.

إذا كان المغرب قد اعتمد نظام الكوتا¹ مع القانون التنظيمي رقم 97-31 المتعلق بمجلس النواب والمعدل بمقتضى القانون التنظيمي رقم 02-06 والقانون التنظيمي رقم 29-02، وذلك محاولة لإدماج النساء في البرلمان المغربي، فإنه مع صدور الدستور المغربي ل2011 والقانون التنظيمي لمجلس النواب رقم 27-11، فإن المشرع المغربي قد وسع من عدد الأعضاء المنتخبين بمقتضى اللائحة على المستوى الوطني من 30 عضوا خصصت كلها للنساء في انتخابات 2002 التشريعية²، إلى 90 عضوا خصص منها 30 عضوا للشباب بعد اتفاق بين الأحزاب السياسية، إذ تشير المادة 2 من القانون التنظيمي رقم 11-27³ "يتألف مجلس النواب من 395 عضوا ينتخبون بالاقتراع العام المباشر عن طريق الاقتراع باللائحة ويتوزعون كما يلي:

■ 305 عضوا ينتخبون على صعيد الدوائر الانتخابية المحلية المحدثة طبقا للأحكام المادة 2

بعده؛

■ 90 عضوا ينتخبون برسم دائرة وطنية تحدث على صعيد تراب المملكة".

فبالرغم من كون المشرع لم يقر صراحة بتخصيص اللائحة الوطنية للنساء والشباب، إلا أن اتفاق الأحزاب السياسية قبل انتخابات 25 نونبر 2011 التشريعية جعل 30 عضوا من نصيب الشباب أقل من 40 سنة من 90 عضوا المخصصة لللائحة الوطنية، هو ما أعطى لأول مرة إمكانية إدماج الشباب في مجلس النواب كهيئة تشريعية أفردتها الدستور بمكانة متميزة في التشريع والرقابة وتقييم السياسات العمومية⁴، إلا أن الإضافة التي أدخلت على المادة 23 من القانون التنظيمي لمجلس النواب السلف الذر،

¹ - يرجع الأصل التاريخي لنظام الكوتا إلى مصطلح الإجراء الإيجابي حيث أطلق لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية على سياسة تعويض الجماعات المحرومة إما من قبل السلطات العمومية أو من قبل أصحاب العمل في القطاع الخاص، وقد كان في الأصل ناجما عن حركة الحقوق المدنية ويتصل بالأقلية السوداء وقد أطلقه الرئيس كينيدي سنة 1961، وبالتالي فهو نظام ظهر في الغرب وفي أمريكا بوجه خاص ويعالج مشكلة اجتماعية، أنظر:

نعيمة سمينة "قانون الكوتا النسائية في دول المغرب العربي الواقع والإشكالات" دراسة منشورة بالموقع التالي:

www.naimasemina.daftaree.com

2 - إدريس لكربي " الكوتا وواقع المشاركة النسائية بالمغرب" مقال منشور في الحوار المتمدن العدد 2584 بتاريخ 13-03-2009.

3 - الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.165 بتاريخ 14 أكتوبر 2011 الجريدة الرسمية عدد 5987 بتاريخ 17 أكتوبر 2011 ص 5033.

4 - أنظر الفقرة 2 من الفصل 84 من دستور 2011 التي تخول لمجلس النواب البت النهائي في النصوص المعروضة للمصادقة في حالة التعارض بينه وبين مجلس المستشارين.

بمقتضى القانون التنظيمي رقم 16-20 وسعت من الجزء المخصص للشباب (30 مقعدا) ليشمل الرجال والنساء الشباب بدل الرجال فقط¹، وهي إشارة بليغة للرغبة في تعزيز حضور النساء الشابات بمجلس النواب.

من هنا يمكن القول على أن المشرع المغربي أراد من وراء ذلك وهو ما تجسد فعلا باتفاق الأحزاب السياسية، أن يفتح الباب لفئة اجتماعية جديدة² (الشباب) إمكانية المساهمة في التشريع والرقابة وتقييم السياسات العمومية، وهو ما من شأنه أن يعزز مكانة الشباب في المشاركة السياسية والانتخابات وبالتالي الاهتمام بالشأن العام الوطني.

أمام تجربة مجلس النواب هاته، عمل المغرب على سن مجموعة من المؤسسات والتدابير والآليات التي من شأنها تعزيز اهتمام الشباب بالعمل السياسي وبالانتخابات والشأن العام عموما، يمكن الإشارة إليها انطلاقا مما تضمنه الدستور المغربي لسنة 2011، إذ تشير المادة 33 منه إلى مجموعة من الآليات التي يمكن للسلطات العمومية اتخاذها لتحقيق:

- توسيع وتعميم مشاركة الشباب في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للبلاد؛
- مساعدة الشباب على الاندماج في الحياة النشيطة والجموعية....

كل ذلك ضمن إطار مجلس استشاري للشباب والعمل الجموعي كهيئة استشارية في ميادين حماية الشباب والتهوض بتطوير الحياة الجموعية، عبر دراسة وتتبع المسائل التي تهمهم وتقديم اقتراحات حول هذا الشأن³.

إلى جانب ذلك أقر الدستور المغربي لسنة 2011 مجموعة من الآليات والتدابير التي من شأنها تعزيز ثقة الشباب في الانتخابات، كما هو الشأن في عدم إمكانية حل الأحزاب والنقابات والجمعيات إلا بمقتضى مقرر قضائي⁴، ناهيك إلى ما تمت الإشارة إليها في المادة 11 من الدستور، وذلك باعتبار

¹ - المادة 23 من القانون التنظيمي لمجلس النواب رقم 16-20 المكمل للقانون التنظيمي لمجلس النواب رقم 11-27، الجريدة الرسمية عدد 6490 بتاريخ 11 غشت 2016.

² - للإشارة فعلى طول النقاش الوطني الذي سبق المصادقة على الدستور 2011 كان اهتمام جل الفعاليات السياسية والجموعية يصب في اتجاه تدعيم مشاركة الشباب في الحياة السياسية.

³ - أنظر المادة 170 من الدستور المغربي لسنة 2011.

⁴ - أنظر المادتين 9 و 12 من الدستور المغربي لسنة 2011.

الانتخابات الحرة والنزيهة والشفافة هي أساس مشروعية الممثل الديمقراطي، وتنظيم الملاحظة المستقلة والمحايمة للانتخابات، إلى جانب تكليف السلطات العمومية باتخاذ الوسائل الكفيلة بالهوض بمشاركة المواطنين والمواطنات في الانتخابات.

وأمام تطور آليات الديمقراطية التشاركية والحاجة إلى إشراك الشباب على الخصوص في عملية التشريع وسن القوانين، خصوصا منها ذات البعد الوطني، فقد سن المشرع الدستوري المغربي تدابير أخرى لإشراك الشباب في الحياة السياسية عامة وتديبر الشأن العام خاصة، خصوصا من جهة إمكانية تقديم ملتمسات للتشريع، إذ تنص المادة 14 من الدستور "للمواطنات والمواطنين ضمن شروط وكيفيات يحددها قانون تنظيمي، الحق في تقديم اقتراحات في مجال التشريع"، شريطة أن توقع لائحة مدعي الملتمس من قبل 25000 شخصا، مرفقة بنسخ من بطاقات تعريفهم¹، مع ضرورة احترام الشروط المنصوص عليها بالمادتين 5 و6 من القانون التنظيمي.

كما أن المشرع الدستوري جعل من حق المواطنين والمواطنات تقديم عرائض للسلطات العمومية² وفق شروط وكيفيات يحددها قانون تنظيمي³، شريطة أن تكون لائحة دعم العريضة موقعة من قبل 5000 من مدعي العريضة⁴، مع ضرورة احترامها للشروط المنصوص عليها بالمادتين 3 و4 من القانون التنظيمي.

فإذا كانت هذه الآليات التشاركية تسمح للشباب للمساهمة في سن القوانين من جهة، والمشاركة في إدارة الشأن العام الوطني من جهة أخرى، فإنه مع ذلك يتجسد الحضور القوي للشباب على مستوى الحياة السياسية عامة، في ممارسة الحق في الانتخاب واختيار المسؤولين على إدارة الشأن العام، من برلمانيين وأعضاء للمجالس الترابية... من خلال قاعدة الانتخابات الحرة والنزيهة كشرط دستوري لقيام المؤسسات الدستورية القائمة على الانتخاب، ولتنزيل ما تضمنه الدستور المغربي الجديد من آليات

1 - المادة 7 من القانون التنظيمي رقم 64.14 المتعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم ملتمسات في مجال التشريع، الصادر بتاريخ 28 يوليوز 2016، الجريدة الرسمية عدد 6492 بتاريخ 18 غشت 2016، ص 6077.

2 - لقد اعتبر المشرع السلطات العمومية المعنية بالعرائض الوطنية تشمل كل من رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين، أنظر المادة الأولى من القانون التنظيمي 44.14 المتعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض للسلطات العمومية، الصادر بتاريخ 28 يوليوز 2016، الجريدة الرسمية عدد 6492 بتاريخ 18 غشت 2016، ص 6074.

3 - أنظر المادة 15 من الدستور المغربي.

4 - المادة 6 الفقرة 2 من القانون التنظيمي 44.14 السالف الذكر.

وتدابير من شأنها تعزيز اهتمام الشباب بالمشاركة السياسية من هذه الناحية¹، وبالتالي تعزيز مشاركتهم في الانتخابات، عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على وضع مجموعة من التوصيات التي من شأنها السير في هذا الاتجاه وذلك اهتماما منه بمجال الانتخابات بالمغرب وحاجة الشباب إلى المشاركة الفاعلة عبرها إذ تضمنت توصياته المراحل الثلاث لعملية الانتخاب وذلك كالآتي²:

✚ ما قبل الانتخابات:

- تشجيع المشاركة المستمرة عبر التربية المدنية في المدارس والجامعات.
- تصميم برامج للتدريب بوصفها حاضنة للمشاريع حيث تشجع من خلالها إشراك الشباب سياسيا عبر آليات ذات تأثير جوهري.
- دعم المنظمات الإنمائية المجتمعية والتطوعية التي يقودها الشباب.

✚ فترة الانتخاب:

- إشراك الشباب كعامل بمراكز الاقتراع وفي اللجان الاستشارية لهيئة إدارة الانتخابات وكمراقبين للانتخابات.
- تطوير وسائل تفاعلية مع الشباب المنتخبين.

✚ ما بعد الانتخابات:

- دعوة الشباب للمشاركة في الجلسات المجالس النيابية الوطنية و المحلية والجهوية.
- إقامة مجالس شبابية وطنية و محلية مواكبة للمجالس الرسمية كهيئة استشارية.

¹ - في المغرب قبل الحماية أرتبط مفهوم المشاركة السياسية بمفاهيم الشورى والسواد الأعظم، أهل الحل والعقد، المخزن والبلاط السلطاني، والزوايا، وتعد هذه المؤسسات بمثابة ميكانيزمات أساسية في صناعة قرار سياسي لا ينفث مباشرة عن الشعب، بل أقتصر في غالب الأحيان على ممثليه أي أهل الحل والعقد. لمزيد من التفصيل أنظر: أحمد بوز " المشاركة السياسية في المغرب تمويل الحياة السياسية " أطروحة الدكتوراه، جامعة محمد الخامس أكادال، كلية الحقوق ، السنة الجامعية 2002-2003 ، ص 28 و 29 و 30.

² - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي "تحسين المشاركة السياسية للشباب على امتداد الدورة الانتخابية" دليل الممارسة السلمية، ترجمة أيمن حداد 2012 ص 24 إلى 36 .

وفي إطار التقييم الأولي لما بعد دستور 2011، خصوصا من جهة آراء الشباب ومواقفه اتجاه الوضع السياسي المغربي والمشاركة السياسية، عمل المعهد الديمقراطي الوطني الأمريكي دراسة ميدانية لتصورات الشباب حول الأحزاب السياسية والإصلاحات بالمغرب فتبين له ما يلي¹:

- معظم المغاربة هم متفائلون بالإصلاحات التي حصلت في بلدهم حيث أعتبر الدستور الجديد والتحسين الاقتصادي المحدود دليلين على التغيير الإيجابي.
- يعتبر الشباب داء الفساد المستشري العائق الرئيسي أمام الإصلاحات السياسية والتطور الاقتصادي.
- معظم المشاركين لا يعتقدون أن الأحزاب السياسية لعبت دورا في الإصلاحات السياسية بل الفضل يرجع للمجهود الذي بذله الملك والدفعة القوية لحركة 20 فبراير لتحريك الإصلاحات .
- غياب معرفة الشباب بإيديولوجية وبرامج الأحزاب رغم معرفة أسماء بعضها.

من هنا يتضح على أن الواقع، وبالرغم من المجهودات المبذولة من قبل الدولة لتوفير الآليات والتدابير التي من شأنها تعزيز مشاركة الشباب في الانتخابات وبالتالي في العمل السياسي والشأن العام، لازال يطرح أكثر من تحدي على الدولة تجاوزه وتوفير سبل ذلك، ومنه الاستفادة من نواقص انتخابات 4 شتنبر 2015 الجماعية والجهوية، وانتخابات 7 أكتوبر 2016 التشريعية، خصوصا من جهة ضرورة تخصيص كوتا للشباب في المجالس النيابية والمحلية والجهوية، إلى جانب ضرورة عقلنة نظام التقطيع الانتخابي حتى يعبر حقيقة عن آراء المواطنين، ومن جهة ثالثة إعادة النظر في مسلسل الانتخابات بمجمله من خلال جعل الشباب محور هذا المسلسل، سواء من جهة تديير العملية الانتخابية، وكذا الملاحظة المستقلة لها، ناهيك عن ضرورة منح الفرصة الكاملة للشباب للترشح على رأس اللوائح الانتخابية، وفق مقتضيات دستورية أو قانونية.

إذ أن ما نتج عن انتخابات 4 شتنبر 2015، و7 أكتوبر 2016، من معطيات وتحالفات حزبية غير طبيعية، من شأنه أن يعيق عملية إدماج الشباب في العمل السياسي والانتخابي، وبالتالي تكريس العزوف

¹ - المعهد الديمقراطي الوطني الأمريكي "تصورات الشباب بالمغرب_ الأحزاب السياسية والإصلاحات" بحث ميداني أجري في مدن مراكش-أكادير-مكناس-بني ملال و وزان، في الفترة الممتدة ما بين 4 و 22 يوليوز 2011، شمل فئات عمرية شبابية تتراوح أعمارها بين 18 و 24 سنة، ومستواها الدراسي البكالوريا فما فوق، 2011 ص 9 و

التام على الشأن السياسي العام الوطني والترابي، ما لم تستفيد الدولة المغربية من مخرجات هاتين المحطتين الانتخابيتين، في أفق مزيد من العقلنة في المحطات الانتخابيات اللاحقة، حتى يمكن لها تجنب تحديات عزوف الشباب عن الشأن السياسي والانتخابي، كآلية ومرجعية محورية لشرعية ومشروعية المؤسسات الدستورية الوطنية أو الترابية، لأن الواقع اليوم بعد ما تم عن هاتين المحطتين، يقول ويعبر عن عزوف شبابي سياسي انتخابي أمام النسبة العامة للمشاركة في الانتخابات الماضية والتي لم تتجاوز في الغالب 54 بالمائة كمتوسط في المحطتين معا¹.

هنا يشير أحد الباحثين، إلى أن عزوف الشباب لا يرتبط بالشأن العام عموما بل الأمر عادي، حيث يعتبر أننا إزاء دينامية عادية لحضور الشباب في الحراك الاجتماعي تتميز بتواجد ملحوظ للشباب داخل مسارات كل الحقول العمومية الحزبية منها والنقابية والجمعوية، وبحضور غالب في الحركات الاجتماعية خاصة ذات الأفق المطلي المرتبط بالشغل²، بمعنى أن العزوف المشار إليه قد يرتبط بالفعل السياسي والانتخابي فقط، إذ أن الشباب يظلون محرك كل الحركات الاحتجاجية المطلية، مما يزي أننا تجاه حالة للعزوف الحزبي بالدرجة الأولى، ما لم تعزز الدولة والأحزاب السياسية آليات استقطابها للشباب المغربي، والذي لن يتحقق إلا بجدية وإرادة الفاعلين في إدماج حقيقي للشباب في المنظومة السياسية والتنموية من جهة، ومن جهة ثانية إعادة الروح للعمل السياسي القائم على احترام المؤسسات والتداول السلمي على السلطة.

وهو ما يعني أن عزوف الشباب عن الحياة السياسية والحزبية ليس وليد غياب الآليات والتدابير لوحدها بالرغم من أهميتها - ذلك أن حضورهم في الحركات الاحتجاجية واضح وبين - وإنما في الحقيقة يرجع بالأساس لضعف الثقة في البناء المؤسساتي المغربي، خاصة من جهة تدبير النظام السياسي للتحولات السياسية والاجتماعية والاقتصادية للدولة، وبالتالي فهو عزوف تنظيم أكثر منه عزوف ووعي بالتحديات المطروحة أمام طموحات الشباب المغربي وثقته في المؤسسات الدستورية للدولة، والتي لا تقود في غالب الأمر إلى تدبير قائم على ربط السلطة بالانتخاب، وربط التدبير بالمحاسبة والمسؤولية.

المحور الثاني: دور الجماعات الترابية في تعزيز مشاركة الشباب في تدبير الشأن العام الترابي

¹ - حسب الأرقام الرسمية المشار إليها من قبل وزارة الداخلية المغربية بالموقع الإلكتروني للانتخابات المغربية <http://www.elections.ma>.

² - حسن طارق "الشباب والانتقال الديمقراطي أية أسئلة؟" الشباب- السياسة وقضايا الانتقال الديمقراطي، مقالات، الطبعة الأولى، 2007، ص 18.

إذا كان المغرب قد عزز من نظام اللامركزية الترابية باعتماده لنهج متقدم متمثل في الجهوية المتقدمة، انطلاقاً من دستور 2011، إذ تشير الفقرة الأخيرة من الفصل الأول منه " التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي يقوم على الجهوية المتقدمة"، فإنه في المقابل حاول من ذلك تعزيز جوانب إدماج الشباب في تدبير الشأن العام الترابي سواء منه الجهوي والمحلي، وهذا ما أشارت له القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بما فيها القانون التنظيمي للجهات، والقانون التنظيمي للعمالات والأقاليم، والقانون التنظيمي للجماعات¹.

ومنه فهذه الأخيرة وتزيلا لما تضمنه دستور 2011 من تدابير ومؤسسات وآليات، والتي من شأنها تعزيز اهتمام الشباب بالشأن العام الترابي وبالتالي المشاركة في الانتخابات خاصة، والحياة السياسية عامة، قد حملت معها هيئات للتشاور والحوار² الجهوي والإقليمي والمحلي، الهدف منها خلق جسور للحوار والتشارك حول قضايا الشأن العام الترابي، مما يزي فكرة إمكانية إشراك الشباب في اتخاذ القرارات السياسية والتنمية الجهوية أو الإقليمية أو المحلية عبر هذه الآليات والمؤسسات الاستشارية، كما هو الشأن بالهيئة المختصة بقضايا الشباب³، والتي من شأنها تعزيز حقوق الشباب في المشاركة في اتخاذ القرار على مستوى إعداد برنامج التنمية الجهوي أو الإقليمي أو المحلي، أو في ما يخص مختلف

1 - على التوالي القانون رقم 14.111 والقانون رقم 14.112 والقانون رقم 14.113 الجديدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

2 - انظر المادة 116 من القانون التنظيمي للجهات، والمادة 110 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم، والمادة 119 من القانون التنظيمي للجماعات، إذ يقصد بألية التشاور العمومي الترابي حسب توصيات الحوار الوطني حول المجتمع المدني، "عمليات للتواصل المنظم والحوار المؤسسي بين المنتخبين والمواطنين والمواطنات ومنظمات المجتمع المدني ومختلف الفاعلين الاجتماعيين حول مختلف القرارات والسياسات والبرامج والمشاريع والمخططات التي تمس الحياة العامة للمواطنين والمواطنات، والمتصلة بحقوقهم وبأهداف التنمية البشرية المستدامة، ومختلف الخدمات العمومية المحلية أو الترابية، كما تشكل ضرورة مجتمعية لإغناء الديمقراطية التمثيلية، إذ توفر عمليات الإنصات والتبادل والنقاش فرصة حقيقية لإثراء القرار العمومي وتحقيق النجاعة وتجويد مضامين المشاريع وتيسير إنجازها من خلال تعبئة أكبر لمختلف الفاعلين المعنيين"، أنظر: الوزارة المنتدبة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني "مخرجات الحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة المتعلقة بأحكام الدستور"، (دون سنة نشر)، ص 47.

3 - انظر الفقرة الأولى من المادة 117 من القانون التنظيمي للجهات السالف الذكر والتي أشارت لهاته الهيئة وجعلت تنظيمها وتسميتها وهيئاتها وكيفية تأليفها في النظام الداخلي للمجلس الجهوي.

قضايا الشأن العام الترابي، بما يسمح في الأخير، بتوطيد أسس الديمقراطية التشاركية المحلية¹ كمنظور جديد للتشارك في اتخاذ القرارات ذات الصلة بتدبير الشأن العام الترابي.

وبذلك يمكن ترسيخ ثقافة المشاركة تلك التي يصبح بموجها الشباب مواطنون منخرطون في تقدير المطالب، ويسعون إلى التأثير في صنع القرارات السياسية والتنموية، عبر مختلف الأساليب السلمية الشرعية: التصويت، الترشيح، الاحتجاج، وتقديم العرائض...، وبالتالي فهي ترتبط بمعرفة الجماهير (الشباب) ووعمها بالنظام السياسي في حركته، وقواعده، ومؤسساته، ومدخلاته، ومخرجاته²، من هنا يشير الأستاذ حسن طارق إلى أن "...من الواضح أن معالجة موضوع الشباب والانتقال الديمقراطي تحيل إلى إشكالية مركبة ترتبط بتحليل المتغير العمري، والمحدد الديمغرافي، ورصد حضوره في مسلسل سياسي تاريخي يحفل بالكثير من التعقيد والتوتر، رغم ما تقدمه المعالجات الإعلامية لموضوعة الانتقال الديمقراطي من تعميمات تعتمد السهولة منهجا لها، في قراءة المرحلة على ضوء بعض المفاهيم الجاهزة لعملية الانتقال"³، وبالتالي فثقافة إشراك الشباب في هذا الإطار تأخذ منحى أكثر تعقيدا خصوصا إذا لم يتحقق شرط التنمية السياسية في كيانهم وتمتلائهم للعمل السياسي.

أما من الناحية العملية في إشراك الشباب بصفة مباشرة في اتخاذ القرارات على المستوى الترابي، فإن القوانين التنظيمية السالفة الذكر وتزيلا لما تضمنته المادة 139 من الدستور، فقدت أشارت لمختلف الأساليب والكيفيات المتعلقة بإمكانية تقديم عرائض للمجالس الترابية من قبل المواطنين

¹ - تعني عبارة الديمقراطية التشاركية المحلية "مجموعة متباينة من التقنيات والإجراءات والسبل: كالاستقصاءات ذات المصلحة العامة، والاستفتاءات المحلية، وإجراءات التشاور في المادة العمرانية أو في مادة التهيئة الترابية، ومجالس الأطفال والشباب ومجالس الحكماء ومجالس المهاجرين وكذلك مجالس الأحياء...، والتي يتمثل هدفها المشترك في تشريك أو إشراك المواطنين والمواطنات في اتخاذ القرار العام". المنظمة الديمقراطية للتقرير عن الديمقراطية (DRI) " تقرير الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي"، (دون سنة النشر)، يمكن تحميله من موقع المنظمة www.democracy-reporting.org، 2018/09/10، 14:05، ص 10.

² - هلال علي الدين ومسعد نيفين "النظم السياسية العربي، قضايا الاستمرار والتغيير" منشورات مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة الأولى، 2000، ص 25. نقلا عن محمد الرضواني "التنمية السياسية بالمغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 على 2000" أطروحة الدكتوراه، جامعة محمد الخامس أكادال، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2003-2004.

³ - حسن طارق "الشباب والانتقال الديمقراطي أية أسئلة؟" الشباب. السياسة وقضايا الانتقال الديمقراطي، مقالات، مرجع سابق، ص 17.

والجمعيات¹، إذ بإمكان الشباب على هذا المستوى تقديم عرائض يكون الهدف منها مطالبة المجالس الترابية إدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعمال دورته العادية، شريطة أن لا تمس بالثوابت المنصوص عليها في الفصل الأول من الدستور، وكذلك شريطة احترام ما تضمنته القوانين التنظيمية للجماعات الترابية من إجراءات وكيفيات وشروط²، يجب احترامها لقبول العريضة من قبل المجلس المعني، الذي ألزمه المشرع بالرد عن مشروع العريضة.

إلى جانب كل ذلك، فقد تضمن القانون التنظيمي للجهات ولأول مرة آلية مهمة تتمثل في انتخاب أعضاء المجلس الجهوي بالاقتراع العام المباشر على عكس ما كان عليه الأمر في قانون الجهات رقم 96-47 السابق، والذي كان ينتخب من خلاله أعضاء المجلس الجهوي بالاقتراع غير المباشر³، ذلك أنه يعتبر الانتخاب - بالاقتراع المباشر - الوسيلة العملية المثلى التي يتم عن طريقها تكوين المجالس المحلية⁴، وبالتالي جعل دور الجهة في اللامركزية يظهر من خلال هياكلها ووظائفها وسبل العمل في التسيير اليومي للشؤون الجهوية وخصوصا المهام المنوطة بالجهاز التداولي أي المجلس الجهوي⁵، وهذا ما جاء به القانون التنظيمي للجهات حيث وسع من اختصاصات المجلس الجهوي وافرد رئيسه بالأمر بالصرف وتنفيذ مداوات المجلس، وبالتالي اعتبار الأخير من خلال ما تداول عليه المجلس بشأنه المسؤول الأول عن التنمية الجهوية المندمجة.

¹ - انظر الباب الخامس من القانون التنظيمي للجهات، والباب الخامس من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم، والباب السادس من القانون التنظيمي للجماعات.

² - تضمن القانون التنظيمي للجهات لقبول عرائض المواطنين، شرط 300 توقيع للجهات التي يقل عدد سكانها عن مليون نسمة، و 400 توقيع بالنسبة للجهات التي يتراوح سكانها بين مليون وثلاثة ملايين نسمة، و 500 توقيع بالنسبة للجهات التي يفوق عدد سكانها ثلاث ملايين نسمة موزعين على أقاليم الجهة وان لا يقل توقيعهم على 5 في المائة لكل إقليم على الأقل.

- عدد لا يقل على 300 توقيع بخصوص العمالات والأقاليم.

- عدد لا يقل على 100 توقيع بخصوص الجماعات التي يقل عدد سكانها عن 35000 نسمة.

- عدد لا يقل عن 200 توقيع بخصوص الجماعات التي يفوق عدد سكانها عن 35000 نسمة.

- عدد لا يقل عن 400 توقيع بخصوص الجماعات ذات نظام المقاطعات.

³ - انظر المادة 3 من القانون رقم 96.47 المتعلق بالجهات الجريدة الرسمية عدد 4470 بتاريخ 3 ابريل 1997 ص 556.

⁴ - فاطمة السعدية مزروع "الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب" مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء الطبعة الأولى 2003 ص 53.

⁵ - محمد الإبراهيمي "مواطن التجديد في القانون المغربي للجهات" منشور في المسألة الجهوية ورهان التنمية بالمغرب، المعهد الجامعي للبحث العلمي، الرباط 1999، ص 16.

ولعلى ما تمت الإشارة إليه، خصوصا من جانب ما تضمنته القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لسنة 2015، من تدابير واليات محفزة لإشراك الشباب في العمل السياسي الترابي وتديير وتبع الشأن العام الترابي، ستظل إجراءات وتدابير بلا روح ما لم تواكب بتنمية سياسية حقيقية تصنع من الأحزاب السياسية على المستوى الترابي فضاءات خصبة لتأطير الشباب وتنظيم طموحهم وتطلعاتهم، ناهيك على المجهود الكبير الذي على عاتق الدولة في توفير الموارد اللازمة لعمل مجالس الجماعات الترابية في توفير شروط التنمية الجهوية المندمجة، إذ أن الشباب لا يؤمن إلا بالمنجز، ولا تحفزه إلا الإنجازات الميدانية حتى يلمس وجود إرادة حقيقية لتحقيق متطلباته وتطلعاته من العمل السياسي الترابي، وبالتالي توفير شروط دفعه للمشاركة الفاعلة سياسيا وانتخابيا وتدييريا في الحياة السياسية الترابية.

وعموما فإن إشكالية عزوف الشباب عن العمل السياسي بما فيه الانتخابي وعن الشأن العام الوطني والترابي معا، سيظل تحديا محوريا على عاتق الدولة المؤسسات العمومية والترابية، ما لم تقم بتزليل كل الآليات المؤسساتية والتدابير العملية على أرض الواقع، بمعنى التوفر على الإرادة السياسية الحقيقية لإدماج الشباب وجعله مشاركا فعليا في صنع القرارات المحورية للشأن العام بما فيه الوطني والجهوي والمحلي، وذلك لن يتأتى إلا بإرادة حقيقية لتفعيل الجهوية المتقدمة بما حملته من تطور في اللامركزية الترابية على مستوى تعزيز استقلالية الجماعات الترابية، وعليه نرى من الواجب القيام بالاتي :

- تعزيز تجربة نظام الكوتا بمجلس النواب المغربي في شق نسبة الشباب لتفوق العدد الحالي وتعميم التجربة لتشمل على الخصوص المجالس الجهوية والإقليمية والمحلية.
- تعزيز روح المواطنة على المشاركة في الانتخابات من خلال التربية بالمدارس والجامعات المغربية على قاعدة أن الانتخابات الحرة والنزيهة، هي أساس قيام المؤسسات الدستورية المعنية بالانتخاب؛
- تنزيل مقتضيات القوانين التنظيمية للجماعات خصوصا من جهة هيئة قضايا الشباب وآليات الحوار والتشاور المحلي والجهوي، بما يسمح بمنح كوتا للشباب ضمن هياكلها، وبالتالي ترسيخ مساهمته في الديمقراطية التشاركية المحلية.
- تعزيز إشراك الشباب في المجالس الاستشارية الوطنية والجهوية والمحلية لما فيه من دعم حقيقي لعملية المشاركة السياسية للشباب وبالتالي تعزيز اهتمامهم بالانتخابات التشريعية والجهوية والجماعية.

خاتمة :

عموما، لا يمكن القول إلا أن المغرب قد عزز من جوانب وآليات وتدابير مؤسساتية من شأنها الدفع بالشباب للمشاركة في الانتخابات، ذلك أن ما تضمنه دستور 2011 من تدابير ومؤسسات إذا ما وجدت التطبيق والتنزيل الفعلي، فإن ذلك من شأنه أن يعيد الثقة في الشباب من جهة، ومن جهة أخرى أن يعبر بوضوح على إرادة الدولة في إشراك الشباب في تدبير شؤونهم، وبالتالي يعزز ثقتهم في الانتخابات التشريعية والجماعية والجهوية، فالشباب المغربي لا يحتاج فقط إلى التوظيف والشغل والصحة والتعليم... بل هو يطمح ليكون فاعلا محوريا في توفير ظروف كل هذه التحديات المجتمعية، من خلال جعله في صلب آليات اتخاذ القرار السياسي(من خلال البرلمان والأحزاب السياسية).

كما أن ما حملته القوانين التنظيمية للجماعات الترابية في إطار محاولة تنزيل النهج المتقدم من اللامركزية الترابية، خصوصا من جانب الهيئات الاستشارية المهتمة بقضايا الشباب من جهة، ومن جهة أخرى آليات تقديم العرائض للمجالس الترابية، كلها ستشكل دوافع جديدة الهدف منها الدفع بالشباب إلى الاهتمام بالشأن العام الترابي وبالانتخابات الجماعية والجهوية، وبالتالي الاهتمام بالمشاركة في اتخاذ القرارات التنموية الجهوية والمحلية والذي لن يتم إلا بالانتخابات الحرة والنزيهة والشفافة، بمعنى دفع الشباب إلى المشاركة المكثفة في الانتخابات سواء كمرشحين، أو مصوتين، أو حتى ملاحظين للانتخابات.

وعليه فإن تعزيز مشاركة الشباب في الشأن العام الوطني والترابي لا يقتصر على الدولة لوحدها، بل أن الأمر يلزم الشاب نفسه، لما يتوفر عليه من مقومات المواطنة الصادقة تجاه الوطن والشأن العام الانتخابي والتنموي، إذ لا يتصور أن نحمل الدولة كل الأسباب، بل الأمر يظل مرتبط بنسبة معينة بإرادة الشباب الفاعلة، إذ لا يمكن الجزم بتحميل الدولة مسألة دفع الشباب للمشاركة في الانتخابات، بل يظل هذا الهاجس تعبيرا حقيقيا على ممارسة المواطنة الكاملة من قبل الشباب تجاه شؤونهم الوطنية والترابية، فلا تغيير بدون الشباب، ولا تغيير إلا بالشباب، ولا تغيير إلا لأجل الشباب في النهاية.

التعاون اللامركزي بالمغرب السياق والأهداف

الرضي الجلالي

الطالب الباحث:

سلك الدكتوراه.

مقدمة

منذ فجر الاستقلال اختار المغرب اللامركزية كخيار سياسي وإطار عصري لتدبير الشؤون العامة، وقد وضع الميثاق الجماعي الصادر في 23 يونيو 1960، أسس هذا المسلسل من خلال تمكين البلاد من المؤسسات الديمقراطية الأساسية. وتم إنشاء المستوى الثاني من التنظيم المحلي سنة 1963 من خلال إحداث العمالات والأقاليم. بعد التجربة الأولى للامركزية، جاء ميثاق 30 شتنبر 1976 ليعطي دفعة كبيرة لهذا المسلسل قصد تعزيز مكانة الجماعة على مستوى المؤسسات والاقتصادي، وذلك بتوسيع نطاق اختصاصاتها وتدخلاتها، وشهدت نفس السنة صدور ظهير 30 شتنبر 1976، بشأن تنظيم مالية الجماعات المحلية وتجمعاتها، الذي ضل ساري المفعول إلى أن تم نسخه بقانون رقم 08-45 الصادر في 30 مارس 2009، وتم تعويضه بالقانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات الذي دخل حيز التنفيذ في اليوم الموالي لتاريخ الإعلان الرسمي عن النتائج النهائية للانتخابات المتعلقة بمجالس الجماعات التي أجريت يوم 04 شتنبر 2015.

وقد شهدت هذه القوانين المنظمة للجماعات الترابية، عدة إصلاحات ما بين سنة 1976 وسنة 2015، من أجل تعزيز المكتسبات التي حققتها المملكة المغربية في مجال الديمقراطية المحلية والتعدد السياسي والحريات المعلقة، وكانت الرغبة أيضا هو تفعيل مفهوم الجديد للسلطة وتحديث النظام الترابي. ومن بين الإصلاحات التي أدخلت على النظام الترابي هو:

- الارتكاز على مبادئ التضامن والتعاون بين الجماعات وباقي أصناف الجماعات الترابية الأخرى، من خلال إحداث آليات للتعاون.

ويعتبر تدخل الجماعات الترابية في عملية التعاون اللامركزي، من المرتكزات الأساسية لتحقيق التنمية المحلية، على اعتبار أن الممارسة العملية لتدبير الشأن العام المحلي، مسلسل لا يعرف التوقف ويتطلب التحديث المستمر ومواكبة التحولات و المتغيرات التي تقع في المجتمع. يستمد التعاون اللامركزي بالمغرب شرعيته من مرجعية قانونية، ذات أبعاد دولية ووطنية، ويتبنى استراتيجيات مع فعاليات المجتمع المدني وتنظيمات سياسية واقتصادية وثقافية واجتماعية ثم بيئية، على أساس أن الجماعات الترابية أصبحت تحضي باهتمام كبير من طرف جميع الفعاليات، باعتبارها قطب لجلب الاستثمار لتحقيق

التنمية الشاملة، لجأت المجتمعات الإنسانية إلى التعاون منذ توажدها للتغلب على متاعب الحياة، وهو ذو ارتباط مشترك بين الأفراد والمجتمعات والمؤسسات فيما بينها.

إذن موضوع التعاون قديم، ولكنه في حلة جديد، مما جعل موضوع التعاون تهتم به العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وكذا تفاعله مع العلوم الإنسانية التي كانت له ارتباط وصله وثيقة بالتعاون، وازدادت أهميته، حينما أثار انتباه كل الفاعلين والمهتمين في مختلف الحقول، منها الحقل السياسي والإداري والاقتصادي والاجتماعي ثم البيئي.

- على الصعيد السياسي -

أصبح هذا الموضوع لا يخلو من نقاش ساخن، حيث يذهب كثير من المهتمين بالشأن المحلي، إلى اعتبار التعاون اللامركزي هو طريق لترسيخ التنمية المحلية، ودينامكية اجتماعية متطورة وبنية سياسية تتأقلم حينما لا ترى محيدا عن التأقلم، على أساس أن الجماعات الترابية المغربية تنحو نحو التحديث، ولا يمكن أبدا أن تبقى القواعد القانونية المعمول بها والبنى القائمة على ما هي عليه، هناك تطور مجتمعي وتغييرات داخل البنية الاجتماعية المغربية، من خلال رصد تطور المجتمع، على أنه مجتمع قابل للتحديث سياسيا، وللتحديث السياسي قواعد، منها فصل السلط وبنية الدولة بصفتها عقدا اجتماعيا تقوم على المؤسسات، الأمر الذي يجعل من العسير أن تبقى الأمور كما كانت عليها¹.

- على الصعيد الإداري -

إن الموضوع يرتبط مباشرة بالعلوم الإدارية وأنساقها وفروعها، فهو ضرورة معرفية وعملية وعنصر من عناصر النشاط الإداري ومكون من مكونات المنظومة القانونية، وهو ما يتطلب النظر المدقق في نشأته ونظامه وتطوره ووظائفه وقيمه الاجتماعية والثقافية والاقتصادية، التي تعني بأهمية التنمية والتضامن بين مختلف الجماعات الترابية، بعدما أن انتقلت هذه الأخيرة من الوظائف التقليدية إلى الوظائف التنموية.

- على الصعيد الاقتصادي -

للتعاون ارتباط وثيق بالاقتصاد المحلي، مادام التعاون اللامركزي، يتولى أنشطة لها ارتباط بالمجال التجاري والصناعي والسياحي بصفته شريكا في التنمية، إما كمساعد للدولة بتبنيته لبنايات الاستقبال للمشاريع المزمع إنشائها، وإما ككيان يسعى إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية تتماشى مع خصوصياته، وكما يرجع بالأساس إلى صعوبة الفصل بين ما هو وطني وما هو محلي، وما دام في نهاية

¹ - مقتطف من حوار حسن أوريد: " غادرت القصر لأنني لم أوافق على خيارات أصحاب القرار، وحزب العدالة والتنمية خذل حراك التغيير في المغرب " الذي أجرته جريدة هافينغتون بوست عربي بتاريخ 2018/02/05، منشور على الرابط الإلكتروني:

المطاف أن التعاون سواء بمفهومه الواسع أو الضيق، يسعى إلى خدمة التنمية، فإنه في الأخير الكل يعمل من أجل توفير الحياة الكريمة للإنسان.

- على الصعيد الاجتماعي -

قد تعاضمت هذه المسؤولية بتزايد الطلبات الاجتماعية، وبما أن الجماعة هي الحلقة القريبة في تلك الطلبات، إنه من الصعب تحقيقها أو توفيرها بمفردها إن لم يكن هناك تعاون، حتى يتم تحقيق هذه الأهداف الاجتماعية ولو نسبيا.

- على الصعيد البيئي -

بالتعاون يمكن إدماج البعد البيئي في المسار الاقتصادي والاجتماعي، وذلك بالحفاظ على البيئة والاعتناء بالمحيط، عن طريق وقف الزحف العمراني على الأراضي الصالحة للزراعة والمشجرة والغابات، مع تقنين جمع النفايات المنزلية والصناعية ووضعها في مطارح عمومية مراقبة مع إعادة تدويرها لإنتاج الطاقة، وتصريف المياه العادمة عن طريق إنجاز محطات المعالجة لإعادة استعمالها في أغراض فلاحية.

وتبعا لهذا، تم صياغة الإشكالية الرئيسية لهذا الموضوع على الشكل التالي:

ما هي الأسباب التي استدعت ظهور التعاون اللامركزي؟ وما هي أهم العوامل التي ساعدت الجماعات الترابية على هذا الانفتاح؟

وعن هذه الإشكالية الرئيسية تتفرع مجموعة من الإشكالات الفرعية المتمثلة على الخصوص:

- ما هي المرجعية القانونية التي تؤطر مقارنة التعاون اللامركزي بالمغرب؟

- ما هي مبادئ التعاون اللامركزي والمراحل التي وسمت تطوره؟

- ما هي العوامل المؤثرة التي أدت إلى بلورة التعاون اللامركزي؟

- ما هي المقاربات الحديثة التي جاء بها التعاون اللامركزي؟

- ما هي الإكراهات التي تعيق تفعيل التعاون اللامركزي؟

- ما هي الآليات والوسائل الكفيلة لإجراء وتفعيل التعاون اللامركزي؟

ومن أجل معالجة الإشكالية المركزية وباقي الإشكاليات الفرعية، سأحاول تقسيم الموضوع إلى فرعين: الفرع الأول سأتناول فيه مراحل تطور هيئات التعاون اللامركزي بالمغرب، أما الفرع الثاني سأخصصه لدراسة الشروط الإدارية والمالية لتدبير مؤسسات التعاون والمجموعات الترابية.

الفرع الأول

مراحل تطور هيئات التعاون اللامركزي بالمغرب

نظر للدور الذي أنيط بالجماعات الترابية، فإن عملية التعاون أصبحت الوسيلة المتبعة لتحقيق التنمية على مستوى الجماعات المتعاونة فيما بينها، باعتبارها وحدات إدارية مؤهلة قانونا للقيام بالعملية التنموية إلى جانب الدولة والمؤسسات العامة والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني والقطاع الخاص.

وهذا ما دفع بالمشرع المغربي التفكير من أجل توسيع اختصاصات هذا المكون عبر مراحل، وذلك بسن مجموعة من القوانين المتعلقة بتنظيم الجماعات الترابية، التي تفتن أهمية التعاون اللامركزي بين الوحدات الإدارية المحلية منذ الوهلة الأولى، خاصة حينما أشار إلى المتدخلين العموميين على المستوى المحلي، الذي شخّصها في نقابات الجماعات المنصوص عليها في القانون الصادر في 23 يونيو 1960¹ جاء ميثاق سنة 1976 أعطى إمكانيات أحدث إلى جانب نقابات الجماعات مؤسسة - المجموعة الحضرية - كشكل من أشكال التعاون الداخلي بين الجماعات التي تنتمي إلى نفس المدينة، وذلك لتحقيق مبدأ المرونة ونهج سياسة القرب وإضفاء نوع من الديمقراطية لتجاوز بعض الحواجز، باعتبار أن تسمية النقابة ربما كانت تحيل المنتخبين على أنها قوة دفاعية عن مصالح الطبقة العاملة، وهذا الموروث الثقافي ساهم لديهم بعدم استثمار هذه الآلية التعاونية، ومجموعة الجماعات في القانون الصادر في 03 أكتوبر 2002² وأبقى القانون الصادر في 18 فبراير 2009³ على نفس التسمية مع إضافة مجموعات التجمعات الحضرية، أما القانون التنظيمي الصادر في 07 يوليوز 2015⁴ أشار إلى مؤسسة التعاون بين الجماعات، تحدث بين مختلف الجماعات ذات الامتداد الترابي، والتي حلت محل مجموعة التجمعات الحضرية التي كانت تقتصر على الجماعات ذات خصائص معينة (فقرة أولى). وخلال المراجعة

¹ - ظهير شريف رقم: 161-1-59 الصادر بتاريخ 27 من صفر 1379 (فاتح شتنبر 1959) بشأن انتخاب المجالس الجماعية، جريدة رسمية عدد: 2445 بتاريخ 4 شتنبر 1959، ص: 2626.

² - ظهير شريف رقم: 269-1-02 الصادر في 25 من رجب 1423 (03 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم: 79-00، المتعلق بقانون تنظيم العمالات والأقاليم، الجريدة الرسمية عدد: 5058، بتاريخ 21 نونبر 2002، ص: 3490.

- ظهير شريف رقم: 297-1-02 الصادر في 25 من رجب 1423 (03 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم: 78-00، المتعلق بالميثاق الجماعي، الجريدة الرسمية عدد: 5058، بتاريخ 21 نونبر 2002، ص: 3468.

³ - ظهير شريف رقم: 153-1-08 الصادر في 22 من شعبان 1432 (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم: 17-08، المتعلق بالميثاق الجماعي، الجريدة الرسمية عدد: 5711، بتاريخ 23 فبراير 2009، ص: 536.

⁴ - ظهير شريف رقم: 85-15-1، صادر في: 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-113 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد: 6380، بتاريخ: 23 يوليو 2015، ص: 6686.

الدستورية سنة 1992 وسنة 1996 أعطى الدستور للجهة صبغة الجماعة وأسند إليها صلاحيات واختصاصات واسعة في ميدان التعاون ينظمها القانون الصادر في 02 أبريل 1996¹ تحت اسم لجان التعاون بين الجهات، وأما فيما يتعلق بالعمالات والأقاليم، تحدث المشرع على نوعية التعاون في إطار مجموعات العمالات والأقاليم في القانون الصادر في 03 أكتوبر 2002² وأبقى على نفس التسمية في القانون التنظيمي الصادر في 07 يوليوز 2015³، مع إضافة إمكانية إحداث مجموعة الجماعات الترابية مع باقي الجماعات الترابية الأخرى. لكن مع دستور 2011⁴ جاءت رغبة المشرع المغربي في إعادة تنظيم اللامركزية عبر مراجعة القوانين التنظيمية الصادرة في 07 يوليوز 2015⁵، تماشياً مع التطور الحاصل في الأدوار الجديدة التي يجب أن تلعبها هذه الوحدات الترابية من أجل المساهمة في تحقيق التعاون بكل أبعاده، وتجاوز الثغرات والنواقص التي أفرزتها الممارسة في القوانين السابقة (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى

التعاون اللامركزي على مستوى الجماعات

يعتبر التعاون اللامركزي، آليات من الآليات التي تعمل بها الجماعات الترابية مع باقي الفرقاء العموميين، بصفتهم كشركاء لتقديم جميع أنواع المساعدات قصد مواجهة كل المعوقات، التي تحد من تحقيق أهداف تنموية المقررة انجازها بتراب الجماعات الترابية المتعاونة في إطار التعاون اللامركزي، بعدما أن أصبحت المنظومة الترابية، تتولى عدة أدوار طلائعية في صنع القرار التنموي وإنعاش الاقتصاد وتفعيل التنمية بمفهومها الواسع، إلا أن الواقع المحلي يعاني من عدة اختلالات يتعلق بضعف الموارد المالية والتقسيم الجماعي الذي تولدت عنه وحدات إدارية ضعيفة، ولم تشكل هذه الوحدات قاعدة رئيسية لعقلنة مجال التراب الوطني، رغم المجهودات المبذولة من طرف الدولة في وضع إطار ملائم للتنمية المحلية، بعدما أن ظل الفكر التعاوني غائب عن العمل الجماعي، إلى حين انعقاد المناظرة الوطنية

¹ - ظهير شريف رقم: 84-97-1 صادر في: 23 من ذي القعدة 1417 (02 أبريل 1997) بتنفيذ القانون رقم: 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات، الجريدة الرسمية عدد: 4470، بتاريخ 03 أبريل 1997، ص: 556.

² - ظهير شريف رقم: 269-02-1 الصادر في 25 من رجب 1423 (03 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم: 00-79، المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم الرسمية عدد: 5058، بتاريخ 21 نونبر 2002، ص: 3490.

³ - ظهير شريف رقم: 84-15-1، صادر في: 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الجريدة الرسمية، عدد: 6380، بتاريخ 23 يوليو 2015، ص: 6646.

⁴ - ظهير شريف رقم: 91-11-1 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوس 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد: 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليو 2011، ص: 3600.

⁵ - ظهير شريف رقم: 83-15-1، صادر في: 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-111 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد: 6380، بتاريخ 23 يوليو 2015، ص: 6610.

للجماعات المحلية سنة 1986،¹ التي اعتبرت كانطلاقة حقيقية لمسلسل التعاون وخطوة حاسمة نحو تدعيم اللامركزية.

وهذا ما نص عليه المشرع المغربي في بداية الأمر ودون تفعيل لذلك، خاصة في الجانب المتعلق بإحداث نقابات الجماعات التي تم استبدالها بمجموعات الجماعات، وقد عرف هذا المسار التاريخي محطات مهمة، ساهمت بشكل أو بآخر في إغناء التجربة التي تعتبر في حد ذاتها قنطرة عبور من الحسن إلى الأحسن، وعلى إثر صدور دستور سنة 2011، تم الارتقاء بالتعاون إلى مبادئ الدستورية²، ومن خلال القراءة للأحكام العامة المدرجة في الأقسام التمهيدية للقوانين التنظيمية نستخلص بأن الجماعات الترابية وفقا للفصل 146 من الدستور، على أن التأطير المؤسساتي والتنظيمي للتدبير الترابي المحلي اصطدم بمحددات التداخل والتطابق والتوازي، لاسيما في ظل تمتع الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، باعتبار كل منها تشكل مستوى مستقل عن الآخر في التنظيم الترابي المغربي، ولا يجوز لأي جماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى. وهذا الأمر ينافيه تبوأ الجهة مركز الصادرة بالنسبة لباقي الجماعات الترابية الأخرى في إعداد برامج التنمية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وتنفيذها وتتبعها، بالرغم من التنصيص على الأخذ بعين الاعتبار الاختصاصات الذاتية لباقي الوحدات الترابية

على هذا الأساس عملت الجماعات الترابية، منذ الوهلة الأولى على تأسيس أشكال تعاونية مختلفة من أجل النهوض بمسؤوليتها التنموية، بناء على الوظائف والاختصاصات التي خولت لها من مختلف قوانين التي تنظم إطار اللامركزية التي عرفها المغرب منذ الاستقلال والإصلاحات التي واكبت اللامركزية التي شهدتها الدولة المغربية، سواء من ناحية المنظومة القانونية أو المالية أو في إطار الحكامة التدييرية لتأهيل وتقوية سلط المنتخبين مهنيا ومعرفيا لمواكبة التحولات التي تشهدها الإدارة الجماعية باستمرار، حتى تصبح هذه الإدارة أكثر انفتاحا وتنافسية وأوسع مردودية في تطوير النسيج الاقتصادي

¹ - وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، المناظرة الوطنية الثالثة التي تم تنظيمها بمدينة مكناس 1986، تحت شعار "التشارك" مرجع سابق.

² - تنص المادة 136 من دستور 2011 على " أن يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن؛ ويؤمن مشاركة السكان المعنئين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة".

- وكما تنص المادة 143 البند 4 من نفس الدستور على ما يلي: " كلما تعلق الأمر بإنجاز مشروع يتطلب تعاون عدة جماعات ترابية، فإن هذه الأخيرة تتفق على كيفية تعاونها".

- تنص أيضا المادة 144 من نفس الدستور "يمكن للجماعات الترابية تأسيس مجموعات فيما بينها من أجل التعاضد في البرامج والوسائل".

- تنص المادة 146 البند 9 " تحدد بقانون تنظيمي بصفة خاصة...المقتضيات الهادفة إلى تشجيع تنمية التعاون بين الجماعات، وكذا الآليات الرامية إلى ضمان تكييف تطور التنظيم الترابي في هذا المجال...".

والاجتماعي، كآلية تديره وأسلوب مناسب لتدبير الشؤون المحلية، ونمط من أنماط التعبير عن رؤية وتصور لحاجيات المجتمع ومشاكله.

بعد، صدور الميثاق الجماعي 1976، مباشرة قامت وزارة الداخلية بإصدار منشور بتاريخ 22 فبراير 1977،¹ تعلق بأحداث نقابات الجماعات المحلية. ووضح المنشور الإخفاقات والفضل الذي عرفتها نقابات الجماعة في قانون الصادر في 23 يونيو 1960، مما جعل وزير الداخلية يحث عمال العمالات والأقاليم على شرح وتوضيح الهدف وشروط إنشائها وتكوين لجانها واختصاصات التي يتمتع بها رؤساءها، باعتبارها مؤسسات عمومية ولا تتسبب في القضاء على شخصية المعنوية للجماعات المكونة لها على أساس أن هذه الأخيرة تبقى قائمة وتحفظ بكامل امتيازاتها واختصاصاتها. وأوضح المنشور كذلك شروط تأليف نقابات الجماعات والذي يكون إلا برغبة من الجماعات التي تنوي إحداث هذه الآلية التشاركية، بعد اتخاذ مقررات من طرف مجالسها، وحينما تتم الموافقة بين الجماعة، تسعى الجماعات إلى تكوين ملف لعرضه على أنظار سلطة الوصاية ليؤذن بتأسيسها في صورة مؤسسة عمومية.²

وبناء على هذا القرار الوصائي الذي اعتبر من مقومات أركان البناء في إحداث نقابات الجماعات، تضمن في محتواه أسماء الجماعات المنضوية تحت لواء هذه النقابة (الهدف والمدة ثم المقر)، وكما كان يتم تسيير شؤون النقابة من قبل لجنة، تنتخب من بين أعضائها رئيسا يسهر على تنفيذ الميزانية والمقررات المتخذة بصفته أمر بالصرف وعضوا تنفيذيا، علما أن اختصاصات النقابة الجماعية كانت متعددة ومتنوعة وموزعة حسب الغرض والهدف الذي أحدثت من أجله، وأهميتها كانت تتجلى في التنمية المحلية، باعتبارها أداة فعالة للتعاون بين الجماعات ووسيلة غير مباشرة لخدمة الأهداف الاقتصادية والاجتماعية. وهذا ما أكده الملك الحسن الثاني، خلال الجلسة الافتتاحية للمناظرة الوطنية الثالثة للجماعات المحلية المنعقدة بمدينة مكناس سنة 1986، حيث قال:³ "... بأنه لا يمكن نهائيا لبلدية صغيرة أن تقوم بأعمال التجهيز وحدها، إذا هي لم تشارك مع جارتها التي تحيط بها والقانون يعطيكم ذلك...وتنكب جميعا على دراسة المشاكل والمصالح والخطابات المشابهة..."

إن هذا الخطاب اعتمد على أسلوب التعاون الجماعي والشراكة، باعتباره الأسلوب الأمثل لتحقيق الأهداف المشتركة والتغلب على ضعف مالية الجماعات، الناتج بالأساس عن سوء التوزيع غير المتكافئ للثروة المحلية بين مختلف الجماعات، ومرتبطا أيضا بالمعطيات الجغرافية والاقتصادية. لأن نجاح

¹ - منشور وزير الداخلية، رقم 226 بتاريخ 22 فبراير 1977، المتعلق بمدة صلاحيات نقابات الجماعات المحلية وهيئاتها.

² - المادة 55 من ظهير شريف رقم: 01-76-583 صادر في 5 من شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي، مرجع سابق.

³ وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، أشغال المناظرة الوطنية الثالثة للجماعات المحلية، المنعقدة بمدينة مكناس، تحت عنوان: التشارك، من 19 إلى 22 يونيو 1986، ص:5

الجماعات مرهون بقدرتها على فهم مضمون اختصاصاتها المتمحورة حول أهمية التعاون حتى تتجاوب مع محيطها الاقتصادي والاجتماعي.

دائما حسب مفهوم الخطاب الذي ارتكز على أهمية التعاون كأسلوب للتدبير الجماعي في إطار إحداث نقابات الجماعات، التي عملت على تحقيق الأهداف المشتركة بين الجماعات. وبمناسبة المناظرة الوطنية السابعة للجماعات، أكد الملك الحسن الثاني، على أن العمل داخل الجماعات يجب أن يرقى إلى أسلوب التدبير المقاولاتي، وأن يمنح أسلوب التعاون والتشارك مع مختلف الفاعلين لتطوير الرؤية، وكما أنه أيضا تقنية في التدبير الإداري للجماعات فهو يتطلب إلماما دقيقا ووعيا يقض من لدن المنتخب المحلي بأهمية وسائل التدبير الجديدة في تنمية الجماعات الترابية، مع مراعاة تقلبات التغيير واستعمال الوسائل التي من شأنها أن تساعد على تحقيق الأهداف، حيث قال¹: "... فعلينا أن ننظر إلى تسيير الجماعات بعين ذلك المسير المقاولاتي؛ عين يقظة وجدية لا يجب أن يكون عملنا في الجماعات عملا مرتجلا..." إن معظم المناظرات الوطنية حول الجماعات تحدثت عن التعاون وآلياته وإصدار مجموعة من التوصيات هما:²

- إحداث جمعية استشارية على المستوى الوطني للجماعات، لفسح المجال وإعطاء الفرص للمنتخبين للتشاور في مختلف القضايا بما في ذلك تقديم اقتراحات لدعم التعاون؛
- تطور التعاون بين الجماعات والقطاع الخاص في إطار التعاقد وخاصة بالنسبة للاستثمارات ذات الصبغة التجارية والصناعية؛
- توسيع عدد ممثلي الجماعات داخل مجالس النقابات؛
- عقد أيام دراسية على المستوى الوطني لتحسيس وتوعية المنتخبين المحليين في مجال التعاون؛
- وضع دليل يعرف بالجماعات والمنظمات التعاونية المحلية ؛
- إحداث قسم للتعاون على مستوى العمالات والأقاليم ثم لجنة مختصة في ميدان التعاون بكل جماعة.

وهكذا استطاعت المناظرة الوطنية الثالثة للجماعات والمناظرات الموالية في إنجاح روح التعاون بين الجماعات وتحفيزها على إحداث النقابات الجماعية التي انتقلت من أربع نقابات ما بين سنة 1960

¹ -وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، أشغال المناظرة الوطنية الرابعة للجماعات المحلية، المنعقدة بالدار البيضاء، تحت عنوان – اللامركزية واللامركزية- بتاريخ 19 أكتوبر 1998، ص:9.

²وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، أشغال المناظرة الوطنية الرابعة للجماعات المحلية، المنعقدة بالدار البيضاء، تحت عنوان- الأمانة- المنعقدة بالدار البيضاء من 27 إلى 29 يونيو 1989، ص:97.

³ -وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، أشغال المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية، تحت عنوان –إعلام وتكوين المنتخبين المحليين- المنعقدة بتطوان، 28 يونيو 1994، ص:105.

وسنة 1985 ثم ستة وستون نقابة جماعية سنة 1995،¹ تم توظيف النقابات الجماعية كأداة فعالة للتعاون لتحقيق الأهداف التي يمكن تلخيصها على الشكل التالي:

- إحداث المسالك وصيانتها لفك العزلة على الساكنة؛

- حفر الآبار وتجهيزها لاستغلال الفرشة المائية؛

- صيانة شبكة التطهير ونقل النفايات المنزلية الصلبة.

كل هذا ساهم في خلق دينامية جديدة قصد توفير بعض التجهيزات على مستوى العالم القروي

للحد من الهجرة نحو المدن.

وعلى خلفية النقص الواضح في الأداء و التدبير الإداري الجماعي ودخول تداعيات التقنيات الحديثة والعمولة وما تطلبه من تدبير جيد و تنافسية صارمة، أصبحت الحاجة ملحة إلى تعزيز دور الجماعات الترابية وإعطاء لها نفس جديد. حاول المشرع استصدار قوانين جديدة، أدخلت عليها تعديلات لتفعيل دور الجماعات على الأقل في الجانب المتعلق بالتدبير الإداري، معتبرا أن الدولة انتقلت من منطق الوصاية على الجماعات إلى منطق المواكبة، لإعطاء شرعية أكثر للعمل الجماعي وانتقلت النصوص المنظمة لهذا الكيان من قوانين عادية إلى قوانين تنظيمية جاءت بمستجدات متقدمة تركز على مبدأ التدبير الحر والتفريع والتضامن ثم التعاون والشراكة بين الجماعات الترابية من أجل تحقيق أهدافها.

وهذا التوجه في خيار اللامركزية للتدبير العمومي المحلي، ظهر من خلال تطور وظائف المؤسسات والهيئات اللامركزية والمتجلية في الإصلاحات التي عرفتها النصوص القانونية المنظمة لها، والهدف الأساسي من نظام اللامركزية هو:

- إعطاء للجماعات الترابية ومجموعاتها مجموعة من المهمات والصلاحيات، لتصبح قادرة على

التخطيط وتدبير الشؤون المحلية الذاتية والموضوعية؛

- تركيز الجهود على قطاعات اقتصادية تنموية وتوجيه النشاط المالي حول إشباع حاجيات

السكان.

ومن خلال هذا التوجه نسخ المشرع المغربي مجموعة التجمعات الحضرية بمؤسسة التعاون بين الجماعات، التي اكتست إطارا متقدما مقارنة مع مجموعة التجمعات الحضرية، بعدما أن كانت تقتصر هذه الأخيرة على مدن يفوق عدد ساكناتها 200 000 نسمة، مع استثناء وارد على أن تحتضن هذه المجموعة جماعات قروية، إن كانت هذه الجماعة القروية متصلة ترابيا مع الجماعات المكونة للمجموعة، بهدف التشارك في انجاز وتدبير مرافق ذات فائدة مشتركة، باعتبار أن هذه الآلية من التعاون كان لها وقع خاص على الأوضاع المتعلقة بتدبير مجالات حضرية ذات خصائص معينة. إلا أن هذه المسطرة القانونية

¹ Ministère de l'Intérieur, Direction Générale des collectivités Locales, les Collectivités locales en chiffres, 1995, P : 90.

لم يشر إليها في القانون التنظيمي الصادر بتاريخ 07 يوليوز 2015، وذلك بهدف تبسيط المساطر الإدارية مع وضع إطار قانوني ملائم ومرن لمؤسسة التعاون بين الجماعات والتخفيف من ازدواجية الجهاز الإداري في الرقابة، ولكنه أبقى على نفس الاختصاصات التي أنيط بمجموعة التجمعات الحضرية مع حذف الاختصاص الذي كان يتعلق بالتخطيط الحضري لإعادة تتبع التصميم المديرى لمجموعة التجمعات الحضرية وعدل مرفق النقل الحضري بالنقل الجماعي تماشياً مع روح فلسفة النص الدستوري¹ الذي أصبح لا يميز بين الجماعات ذات طابع قروي أو حضري، وأضاف المشرع بان تسهر مؤسسة التعاون على الوقاية وحفظ الصحة وأن تقوم بصيانة الطرق العمومية الجماعية.

وقد جاء هذا التوسيع في اختصاصات المؤسسة، خاصة في ميدان الإحداث والتدبير ثم التجهيزات العمومية بهدف تقديم خدمات القرب، بعدما أن حققت الجماعات ثورة تنموية على مستوى إنجازات في إطار برنامج تزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب (PAGER) والبرنامج الوطني للكهربة القروية (PERG) وشق الطرق بالعالم القروي (PNRR) والتهيئة العمرانية ثم إعادة الهيكلة على مستوى الأحياء الهامشية، على أساس أن تمارس هذه المؤسسة التعاونية بين الجماعات إحدى أو بعض أو جميع المهام في قطاع الخدمات، وكما يمكن أن تناط بالمؤسسة علاوة على ذلك، كل مهمة تقرر الجماعات المكونة لها باتفاق مشترك إنسانها إليها. وحسن المشرع المغربي اختصاصات هذه المؤسسة، بعدما أن تم ذكرها على سبيل الحصر وليس على سبيل المثال، وأكد كذلك بأنه لا يمكن لها ممارسة أي اختصاص آخر، إلا بعد موافقة الجماعات المنضوية تحت لوائها، لكون هذه المؤسسة هي التي يسمح لها القيام في مجالات التهيئة وإعداد التراب من أجل إحداث مناطق صناعية وتجارية ثم اجتماعية لتحقيق التوازن بين الجماعات المتصلة ترابياً، يمكن أن نطلق على هذه المؤسسة التعاونية اسم الجماعة الإقليمية المكلفة بخدمات القرب إن صح التعبير.

وتعتبر مؤسسة التعاون بين الجماعات مؤسسة عامة، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي يعلن عن تكوينها أو انضمام جماعة إليها بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بعد الاطلاع على المداولات المتطابقة لمجالس الجماعات المكونة لها وتحدد موضوع المؤسسة وتسميتها ومقرها وطبيعة المساهمة أو مبلغها والمدة الزمنية للمؤسسة.²

تلعب مؤسسة التعاون بين الجماعات، دوراً مهماً في العملية التعاونية، إذ تتيح هذه الآلية مساهمة جماعة أو أكثر متصلة ترابياً فيما بينها في إنجاز وإحداث وتدبير مشروع محدد مسبقاً ذي فائدة

¹ الفصل 135 من ظهير شريف رقم: 1-11-91-1 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، مرجع سابق.

² المادة: 133 من ظهير شريف رقم: 1-15-85-1 صادر في: 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

مشتركة. وتعتبر أيضا من أحسن الوسائل لتحقيق التضامن بين الجماعات المتصلة ترابيا، وتتخذ مؤسسة التعاون على شكل جماعات متجانسة فيما بينها (كمجموعة الجهات ومجموعة العمالات والأقاليم) وتطبق على هذه الوحدات النصوص التشريعية والتنظيمية والقواعد المالية والمحاسبية المتعلقة بالوصاية على الجماعات الترابية.¹ وكما أعطى المشرع المغربي في نفس السياق، إمكانات إحداث مجموعات الجماعات الترابية فيما بينها رغم أنها غير متجانسة (جهة مع عمالة و إقليم أو الجماعة والعكس صحيح)، وذلك للعمل سويا من أجل تحقيق أهداف اقتصادية وتنموية، تتبع في ذلك نفس الشكليات والطرق في الإحداث.

الفقرة الثانية

أشكال التعاون على مستوى باقي الجماعات الترابية الأخرى

أولا: على مستوى الجهة:

عرف المغرب عدة محاولات لتقسيم مجاله الجغرافي، من بينها التقسيم الذي وقع سنة 1948، حيث تم تقسيم ترابه إلى ثماني جهات، من قبل "جون سليبري" من أجل إبراز عناصر الوحدة الجغرافية كمييار أساسي، مما جعل المغرب يبادر إلى إحداث مؤسسات إدارية وسياسية واقتصادية وثقافية واجتماعية، مباشرة بعد حصوله على الاستقلال لضمان استمرارية المرافق العمومية، سواء كانت عامة أو محلية للقيام بواجبها وملء الثغرة التي تركها المعمر الفرنسي، ومن بين هذه المؤسسات نجد الجماعات التي ظهرت ولأول مرة في تاريخ المغرب كوحدات إدارية تهتم بالشؤون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهذا ما قد نص القانون المنظم للجماعات الصادر سنة 1960، في فصله 25 "على أنه يمكن للمجلس الجماعي أن يبدي رغبات لها علاقة بجميع الشؤون المحلية، خاصة في الميادين الإدارية والاقتصادية والمالية والاجتماعية والثقافية..."، وخول هذا القانون أيضا للجماعات إمكانات إحداث نقابات جماعية فيما بينها²، إلا أن هذه النقابات التي تم الإشارة إليها لم يتم تفعيلها. وقد أصبح هذا النص جامدا ولم يتعد إطاره القانوني، ومن خلال هذا يمكن أن نسجل غياب التعاون اللامركزي الداخلي المنصوص عليه شكلا ومضمونا وفق النص القانوني، حيث اتضح بأنه كانت للمجالس الجماعية أدوارا استشارية في مختلف الشؤون المحلية، ولم تكن لها فكرة استشرافية من أجل تمديد نشاطها مع جماعات أخرى لربط علاقة التعاون، وهذا راجع بالأساس إلى افتقار تلك المجالس إلى المؤهلات المادية والعلمية ثم الكفاءات البشرية،

¹ -المادة 138 من ظهير شريف رقم: 1-15-85 صادر في: 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14- 113

المتعلق بالجماعات، المرجع السابق.

² - المواد من 56 إلى 60 من ظهير شريف رقم: 1-59-161 صادر بتاريخ 27 من صفر 1379 (فاتح شتنبر 1959) بشأن انتخاب المجالس

الجماعية، مرجع سابق.

تعتمد عليها في توضيح و تفسير النصوص القانونية التي كانت تهدف إلى إحداث نقابات الجماعات، وهذا ما جعل مشاركة المجالس المحلية آنذاك تختص في الشأن المحلي رمزيا و يتسم بطابع التسيير تديبير. وخلال سنة 1962 تم تقسم المغرب إلى تسع جهات، أعتمد في هذا التقسيم على نوع الأنشطة التي يتميز بها المجال. وفي سنة 1970 قام " دنيال نوان" بتقسيم المغرب إلى اثنتا عشرة جهة وقد اعتمد في هذا التقسيم على المعيار الطبيعي.¹

بعد محدودية نتائج التقسيمات المجالية للمغرب في فترة ما قبل 1971، حيث قررت المؤسسة المهمة بالمجال المغربي، إعادة النظر في مفهوم الجهة من أجل النهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولهذا قسم المغرب إلى سبع جهات اقتصادية خلال تلك الفترة، كان الهدف من التقسيم هو التخلص من الفوارق الجهوية لتطبيق سياسة اللامركزية (تحت إشراف الإدارة المركزية) وتخفيف الضغط الاقتصادي والديمغرافي على محور الثلاثي (الدار البيضاء، الرباط والقنيطرة).² وهذا ماساهم بالفعل بظهور اللامركزية في مرحلتها الأولى، وأدت أيضا محدودية نتائج التقسيم الجهوي لسنة 1971 بإعادة النظر من جديد في التقسيم المعمول به.

في هذا الإطار تم الارتقاء بالجهة إلى جماعة وفقا لمقتضيات الدستور المراجع بتاريخ 13 شتنبر 1996،³ يوطرها القانون الصادر بتاريخ 02 أبريل 1997،⁴ منح لها صلاحيات وأضفى عليها صفة المؤسسات العمومية، ذات الطابع الجهوي تتوفر على ميزانية خاصة، تشتمل على الموارد والنفقات، التي تشكل القاعدة القانونية المترتبة عن الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتجعلها خاضعة الافتتاح المالي من طرف الأجهزة المؤهلة لذلك وبنفس النصوص التنظيمية المتعلقة بالوصاية على الجماعات، وساعد هذا التنظيم الجهوي على إحداث لجان التعاون فيما بين الجهات مع العلم أن هذه اللجان لا تعد جماعات ترابية تضاف إلى الجماعات المنصوص عليها في الدستور.

1- أجهزة اللجان المشتركة بين الجهات

كانت تتكون لجان التعاون المشتركة بين الجهات من طرف المجالس الجهوية المنضوية تحت لواء اللجنة، بثلاث مندوبين عن كل جهة يتم اختيارهم وليس انتخابهم، على عكس ما هو معمول به بالنسبة لنقابات الجماعات. وينتخب من بين هؤلاء المندوبين رئيسا للجنة عن طريق الاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة؛ وفي حالة عدم الحصول أي مرشح لهذا المنصب على الأغلبية بعد دورتين من الاقتراع: تجرى دورة

¹ - Train J.F, Région, pays, territoire Maisonneuve et larose, casa Blanca, 2002, p : 7.

² - مديرية إعداد التراب الوطني، إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية، سنة 2003، ص: 154.

³ - المادة 100 من ظهير شريف رقم 157-96-1 صادر في 23 من جمادى الأولى 1417 (7 أكتوبر 1996) بتنفيذ نص الدستور المراجع، مرجع سابق.

⁴ - المواد من 61 إلى 64 من ظهير شريف رقم: 84-97-1 الصادر في 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997) بتنفيذ القانون رقم: 96-47، المتعلق بتنظيم الجهات، مرجع سابق.

ثالثة لياشر الانتخاب بالأغلبية النسبية؛ وفي حالة تعادل الأصوات كان ينتخب المرشح الأكبر سنا لهذا المنصب؛ وفي حالة تعادل الأصوات والسن يتم اللجوء إلى القرعة كخيار نهائي، ويكلف الرئيس بمساعدة مقرر الميزانية بمهمة تنفيذ الميزانية.

2- اختصاصات لجان التعاون بين الجهات

كانت تحتل لجان التعاون المشتركة بين الجهات مكانة هامة، حيث أذن لها المشرع المغربي في إنشاء علاقات تعاون فيما بينها أو إحداث مرفق ذي فائدة مشتركة أو تدبير أموال خاصة معدة لتمويل أعمال مشتركة، بغرض تحقيق أهداف تنموية ذات الطابع الجهوي لمواجهة التحديات التي تطرحها التنمية الجهوية.

ولعبت لجان التعاون المشتركة بين الجهات دور غير مباشر في التنمية الجهوية، خاصة في ما يتعلق بإعداد التراب وتهيئته وسد الخصاص الحاصل والحد من الفوارق بين الجهات المنضوية تحت لواء اللجان المشتركة لتحقيق الإمكانيات الاقتصادية باعتبارها أداة فعالة لإنعاش التنمية المستدامة. ولم يتوقف المشرع عند هذا الحد، بل حاول تطوير آلية التعاون بنصوص جديدة قدر الإمكان لتحقيق نوع من التنمية ولو نسبيا، حتى تتمكن من ممارسة اختصاصاتها في إطار شرعي، كمؤسسة إدارية تعمل في اتجاه تطوير اللامركزية ليؤخذ البناء المؤسساتي المحلي شكله الصحيح المتجلى في تعدد الاختصاصات مع توسيع إمكانيات التدخل الواسع في ميدان التنمية والتخطيط الاقتصادي، مع العلم أن النص الذي كان ينظم هذا المولود الجديد لم يشر صراحة على إمكانيات ربط الجهات بعملية التعاون، وإنما جعل هذه العملية تنم في إطار اللجان المشتركة التي تكون في الغالب قراراتها استشارية بقدر ما هي تفريرية، وهذا السبب راجع في غالب الأحيان إلى تركب العنصر البشري- المنتخب والموظف- الذي كانت تتألف به إدارة الجهة:

أ- المنتخب: كانت المجالس الجهوية تتكون من مختلف ممثلي شرائح المجتمع على شكل فسيفساء للمشهد السياسي الذي ينظم الجهة (ممثلين عن الجماعات، ممثلين عن مجالس العمالات والأقاليم، الغرف المهنية، وممثلين عن المأجورين) وهذه البلقنة من مختلف التوجهات السياسية والنقابية للمجلس لا تتولد عنه أغلبية مريحة لتشكيله، أضف إلى ذلك بأن صلاحيات الرئيس ومكتبه كانت مقيدة و جد محدودة، وأن منصب الرئيس كان من المناصب البروتوكولية – التسييد - لا أقل ول أكثر، وجاء دستور المراجع 2011 ليعلن على أن الانتخابات الجهوية ستتم باقتراع مباشر.

ب- الموظف: في الأصل كانت إدارة الجهة، تتوفر على منصب واحد يتجلى في منصب الكاتب العام، أما باقي الموظفين يقومون بمهام، إما في إطار التكليف أو القيام بالدراسات. من خلال

هذه التشكيلة للمورد البشري، يتضح بأن أعمال التعاون كانت شبه غائبة، لأنه ليس هناك نص قانوني صريح يبرز رؤية واضحة وشاملة قادرة على تنسيق مختلف أشكال التعاونية. وهذا ما أدركه القانون التنظيمي المتعلق بالجهات،¹ الذي جاء بصلاحيات واسعة سواء فيما يتعلق بتدبير شؤونها بواسطة مجلس منتخب بالاقتراع العام المباشر. ويعتبر رئيس الجهة أمراً بالصرف ويقوم بتنفيذ مداوات المجلس ومقرراته ويتخذ جميع التدابير اللازمة ويرم اتفاقيات التعاون والشراكة والتوأمة مع مختلف الفاعلين، سواء من داخل المملكة أو خارجها.

ويسهر رئيس الجهة، كذلك على تدبير المصالح الإدارية التابعة للجهة ويعتبر الرئيس التسلسلي للعاملين بها والسهر على تدبير شؤونهم ويتولى التعيين في جميع المناصب بإدارة الجهة.

يتبين من خلال هذا القانون، أن أعمال التعاون أصبح مستقل وواضح ومن الاختصاصات الذاتية التي تتمتع بها الجهة، على عكس ما كان عليه في السابق، والهدف منه هو تقوية روابط التعاون اللامركزي الداخلي سواء في اتجاه أفقي (إحداث مجموعات الجهات وشركات التنمية الجهوية) أو عمودي مع جماعات ترابية أخرى (إحداث مجموعات الجماعات الترابية). وأسس الدستور لنظام جديد للتضامن والتأهيل الاجتماعي بين الجهات، لتكريس إستراتيجية تستهدف تنمية جهوية متكاملة، تجعل من الجهات مراكز لاتخاذ القرارات التنموية، لكي تحقق التوازن الاقتصادي والاستقرار السياسي والتماسك الاجتماعي، حتى لا يستمر السير بسرعتين مختلفتين، جهات غنية و جهات فقيرة، اتخذ في هذا الموضوع الإجراءات التصحيحية اللازمة في اتجاه وضع آليات ملائمة من أجل التقليص من الاختلالات والفوارق بين مختلف جهات المملكة، وذلك عبر إحداث صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات²

أصبحت الجهات تضطلع بدور هام في مجال بلورة وتنفيذ السياسات المحلية، لبلوغ أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية للسكان المحلية، لإبراز أهمية التضامن بين الجهات كآلية أساسية تستجيب لتحديات التنمية قصد الحد من الفقر والقضاء على التهميش، اللذان يتميزان بشكل عام بنباين كبير على مستوى النمو الاقتصادي، حتى تتمكن الساكنة من الاستفادة من الخدمات الأساسية المرتبطة بالتوجهات السياسية العامة للبلاد، وكذا بمدى توفر الموارد المحلية، للحد من المفارقة وكل ما يطرح إشكالية التوازن الجهوي داخل التراب الوطني. مما يلزم إتباع سياسة ديمقراطية وتضامنية تروم تقليص الفوارق بين الجهات وتعزيز دورها في مجال التنمية المندمجة والمستدامة، يرتبط بشكل أساسي

¹ - ظهير الشريف رقم: 1-15-83 صادر في: 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 111-14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

² - الفصل 142 من ظهير شريف رقم 1-11-91-11 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور مرجع سابق.

بالصلاحيات التي المخولة لها، وذلك حتى يتسنى للجهات القيام بتمتين شامل لإمكانياتها وملاءمتها مع مهامها المستقبلية لتجاوز التأخر المسجل في التنمية الذي يرتكز على التضامن. كل هذا يطرح إشكالية التوازن الجهوي داخل التراب الوطني،

وكذلك على المستوى الخارجي يمكن للجهات إبرام اتفاقيات التوأمة مع جهات أجنبية أو اتفاقيات التعاون والشراكة مع إدارات ومؤسسات عمومية أو هيئات غير حكومية أجنبية أو الهيئات العمومية الأخرى أو الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة.

ثانياً: على مستوى العمالات والأقاليم

شكلت الإدارة المركزية بالمغرب، خياراً استراتيجياً منذ صدور أول نص تنظيمي يؤسس للبناء الديمقراطي والمؤسساتي على أوسع مستوى في اتخاذ القرارات، من أجل التخطيط والتعاون للبحث عن وسائل التنمية الاقتصادية والاجتماعية¹. وذهبت في نفس الاتجاه جميع النصوص التي تم إصدارها فيما بعد²، والتي تحدد الاختصاصات بشكل واضح على مختلف مستويات الجماعات الترابية، التي أصبحت كلياً تشتغل في فلك واحد من أجل تحقيق التنمية المندمجة والمستدامة³ والتنمية الاجتماعية¹ ثم خدمات

¹ - ظهير شريف رقم: 1-59-161، صادرة بتاريخ 27 صفر 1379 (فاتح شتنبر 1959) بشأن انتخابات المجالس الجماعية، مرجع سابق
- ظهير شريف رقم 1-63-273 بشأن تنظيم العمالات والأقاليم ومجالسها، جريدة رسمية عدد 2655، بتاريخ 13 شتنبر 1963، ص: 2151.

² - ظهير شريف رقم: 1-59-161 صادر بتاريخ 27 من صفر 1379 (فاتح شتنبر 1959) بشأن انتخاب المجالس الجماعية، مرجع سابق.
- ظهير شريف رقم: 01-76-583 صادر في 5 من شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي، مرجع سابق.
- ظهير شريف رقم: 01-97-84 صادر في 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997) بتنفيذ القانون رقم: 96-47، المتعلق بتنظيم الجهات، مرجع سابق.

- ظهير شريف رقم: 1-02-297 صادر في 25 من رجب 1423 (03 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم: 00-78، المتعلق بالميثاق الجماعي مرجع سابق.

- ظهير شريف رقم: 1-02-269 صادر في 25 من رجب 1423 (03 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم: 00-79، المتعلق بقانون تنظيم العمالات والأقاليم، مرجع سابق.

- ظهير شريف رقم: 1-08-153 صادر في 22 من شعبان 1432 (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم: 08-17، المتعلق بالميثاق الجماعي، مرجع سابق.

- ظهير شريف رقم: 1-15-83 صادر في: 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-111 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

- ظهير شريف رقم: 1-15-84 صادر في: 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق.

- ظهير شريف رقم: 1-15-85 صادر في: 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) تنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

³ - المادة 80 من الظهير الشريف رقم: 1-15-83 صادر في: 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-111 المتعلق بالجهات، المرجع السابق.

القرب،² بموجب القوانين التنظيمية لهذه الوحدات الترابية، التي تشهد كل مرة إصلاحات لتبسيط التوجهات الإستراتيجية الكبرى للإدارة المحلية وتحديد المسؤوليات مع مختلف الفاعلين العموميين بشكل واضح.

تحدث المشرع على نوعية التعاون في فيما يتعلق بمجلس العمالة أو الإقليم، على أن يتم في إطار مجموعات العمالات والأقاليم في القانون الصادر في 03 أكتوبر 2002³ وأبقى على نفس التسمية في القانون التنظيمي الصادر في 07 يوليوز 2015⁴، مع إضافة إمكانية إحداث مجموعة الجماعات الترابية مع باقي الجماعات الترابية الأخرى. ويعهد كذلك بالنسبة لمجلس العمالة والإقليم، بأن يقوم بإحداث آليات التكيف والتنظيم الترابي في إطار تعزيز التعاون بين الجماعات الموجودة بترابه إذا تبينت نجاعة ذلك، إما بمبادرة من الجماعات المعنية أو من الدولة التي تقدم تحفيزات لهذه الغاية.⁵ والهدف من هذا هو تشجيع عملية التعاون والتشاور والتكامل بين العمالة أو الإقليم والجماعات الموجودة بترابه.

اعترف المشرع المغربي، بالعمالة أو الإقليم كجماعة ترابية، إلا أن طريقة انتخاب مجلسه لم ترق بعد إلى المستوى المطلوب، لأنه لازال ينتخب بطريقة غير مباشرة، يتم انتخابه من طرف أعضاء مجالس الجماعات المنتخبون في مجلس العمالة أو الإقليم المتواجدين داخل نفوذ الترابي للعمالة أو الإقليم. ورغم تطور النصوص المنظمة لهذه العملية الانتخابية،⁶ لازالت لم ترق إلى المستوى المطلوب، لأن هذه العملية تشوبها مجموعة من الخروقات، ينتج عنها مكتب غير مؤهل للتسيير. والجدير بالذكر أن المشرع المغربي أعطى صلاحيات واسعة لرئيس مجلس العمالة أو الإقليم، متساوية مع باقي رؤساء الجماعات الترابية الأخرى، سواء فيما يتعلق بتنفيذ الميزانية ومداولات ومقررات المجلس واتخاذ جميع التدابير اللازمة من أجل تدبير إدارة العمالة أو الإقليم، وكما أحق له إبرام اتفاقيات التعاون والشراكة سواء على المستوى الدولي أو الوطني:

¹ المادة 78 من الظهير الشريف رقم:1-15-84 صادر في: 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم:112-14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، المرجع السابق.

² المادة 77 من الظهير الشريف رقم: 1-15-85 صادر في: 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) تنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-113 المتعلق بالجماعات، المرجع السابق.

³ ظهير شريف رقم:1-02-269 الصادر في 25 من رجب 1423 (03 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم: 00-79، المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم الرسمية عدد:5058، بتاريخ 21 نونمبر 2002، ص:3490.

⁴ ظهير شريف رقم:1-15-84، صادر في: 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم:112-14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الجريدة الرسمية، عدد:6380، بتاريخ 23 يوليو 2015، ص:6646.

⁵ المادة 06 من الظهير الشريف رقم:1-15-84 صادر في: 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم:112-14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق.

⁶ ظهير شريف رقم: 1-11-173 صادر في 24 ذي الحجة 1432 (21 نونمبر 2011) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 11-59 المتعلق بانتخاب مجالس الجماعات الترابية، مرجع سابق.

- على المستوى الدولي أجاز المشرع بأن يقوم رئيس مجلس العمالة والإقليم بإبرام اتفاقية التعاون والشراكة على المستوى الدولي و إبرام كذلك اتفاقيات التوأمة.
- أما على المستوى الوطني أجاز له عملية إحداث شركات التنمية أو المساهمة في رأسمالها أو إحداث مجموعات العمالات والأقاليم أو مجموعات الجماعات الترابية الأخرى أو اتفاقيات التعاون والشراكة لإنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة.
- ومن خلال هذا القانون التنظيمي،¹ أصبح رئيس المجلس هو الجهاز التنفيذي لمقررات المجلس، بدلا من عامل العاملة أو الإقليم كما كان سابقا. ورغم هذا كله يلاحظ بأن مجالس العمالات والأقاليم، حكم عليها بالفشل بسبب ضعف نشاطه في ميدان التعاون والشراكة وإحداث شركات التنمية ومجموعات العمالات والأقاليم ثم مجموعات الجماعات الأخرى، يمكن أن نستخلصه بأن مجالس العمالات والأقاليم تعتبر من الوحدات الإدارية اللامركزية الضعيفة في التدبير اليومي لشؤون المواطنين.

الفرع الثاني

الشروط الإدارية والمالية لتدبير مؤسسات التعاون والمجموعات الترابية²

- تتميز مؤسسات التعاون والمجموعات التي تحدث على مستوى الجماعات الترابية في الإطار المتجانس، بسهولة التأسيس وبتوفير العديد من الإجراءات الإدارية والقانونية ثم القواعد المالية والمحاسبية المنظمة لها، كما أنه يلاحظ على مستوى النصوص التنظيمية للجماعات الترابية استنتاج آليات تعاونية منسجمة يتم إحداثها فقط على نفس المستويات:
- مجموعات الجهات على مستوى الجهات؛
 - مجموعات العمالات والأقاليم على مستوى العمالات والأقاليم؛
 - مؤسسة التعاون بين الجماعات على مستوى الجماعات.

¹- المواد 122، 125، 132، 141 من ظهير شريف رقم:84-15-1 صادر في: 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم:14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، المرجع السابق.

² يقصد بمدلول المجموعات:

- المجموعات التي يتم إحداثها في إطار متجانس: مؤسسة التعاون يتم إحداثها على مستوى الجماعات؛ مجموعة العمالات والأقاليم يتم إحداثها على مستوى العمالات والأقاليم؛ مجموعة الجهات التي يتم إحداثها على مستوى الجهات.

- أما المجموعات التي يتم إحداثها في إطار غير متجانسة، تسمى بمجموعة الجماعات الترابية، تحدث على مستوى الجماعات الترابية (الجهات العمالات والأقاليم ثم الجماعات) في إطار مختلط وتحمل اسم مجموعات الجماعات الترابية.

بالإضافة إلى آليات تعاونية أخرى غير متجانسة: تسمى بمجموعات الجماعات الترابية، التي يمكن أن تحدث من طرف جهة أو أكثر أو عمالة وإقليم أو أكثر ثم جماعة أو أكثر، والعكس صحيح أن يؤسسوا فيما بينهم مجموعة تحمل اسم مجموعات الجماعات الترابية، تهدف إلى النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة من أجل تحقيق:

- الاستعمال الأمثل للموارد الطبيعية وتثمينها والحفاظ عليها؛
- تغطية النقص الحاصل في التجهيزات الأساسية وتعبئة الاستثمار في مشاريع تتطلب أغلفة مالية باهظة؛

- وسيلة لتصحيح عيوب ونواقص التقسيمات الترابية المتتالية الذي يحكمه الهاجس الأمني والقبلي في آن واحد؛
- بورصة لتسويق ترابي ينبي على تهيئة مجالية متوازنة لإنجاز مشاريع تنموية هادفة وطموحة ومضبوطة.

ولإحداث هذا النوع من التعاون الداخلي لابد من الوقوف على دراسة التركيبة الإدارية ومصادر الموارد المالية التي تضمن السير العادي لهذا التعدد من المؤسسات (فقرة أولى) مع دراسة المنظومة المالية ومصادر مواردها التي تضمن لها نوع من الاستقلالية عن السلطات المركزية في تدبير شؤونها (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى

التركيبة الإدارية لهيئات التعاون اللامركزي

تفعيلا لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، أعطى المشرع المغربي لهيئات التداولية هامشا أكبر لاتخاذ قراراتها في إطار من الاستقلالية والمسؤولية وفق ضوابط وقواعد قانونية، على إثر الانتقال من الوصاية الإدارية التقليدية على أعمال هذه الهيئات التداولية إلى تعزيز نظام الرقابة البعدية للقضاء الإداري والمالي عليها.

ونظرا للتشابه والتشتت في الإنتاج القانوني والتكرار الذي اكتسح كل المستويات، فإن نفس الصلاحيات التي أولها المشرع للجماعات الترابية على مستوياتها الثلاث (الجهات، العمالات والأقاليم ثم الجماعات) ونفس الشيء فيما يتعلق في إحداث وتدبير التنظيم المالي لإدارة الهيئات المختصة بالتعاون اللامركزي، سأحاول ما أمكن جمع عناصر التشابه المكونة لهذه الهيئات حتى لا يصبح هذا لإنجاز ممل ولغو فقط، لأنه حصيلة حاصل وهذا ما سيتم التطرق إليه حول كيفية إحداث الهيئات التعاونية، مع إبراز شروط تدبير شؤون مؤسسة التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية الأخرى.

أولاً: الإحداث، تحدث مؤسسة التعاون بين الجماعات و مجموعات الجماعات الترابية، بناء على اتفاقيات تصادق عليها مجالس الجماعات الترابية المعنية في شأن إحداثهما بشكل متطابق على وجه الخصوص، بعد اتفاق الأطراف المكونة لهما على:

- اسم المؤسسة أو المجموعة الترابية؛ - مدة الصلاحية؛

- المقر؛

- الموضوع؛

- طبيعة أو مبلغ المساهمة.¹

كما يمكن انضمام جماعة أو جماعات إلى المؤسسة ومجموعات الجماعات الترابية، بناء على المداولات متطابقة للمجالس المكونة للمؤسسة وللمجموعة ومجالسهما وفقاً للاتفاقيات ملحقة؛ أما فيما يخص المسطرة المتبعة للمصادقة على إحداث مؤسسة التعاون ومجموعة الجماعات الترابية يتعين على الجماعات المعنية موافاة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية (المديرية العامة للجماعات المحلية) تحت إشراف الولاة والعمال بالملف الإداري والتقني:

1: الملف الإداري: يتكون هذا الملف من الوثائق الإدارية التي تحمل موضوع المؤسسة، والمجموعة وتسميتها ومقرها وطبيعة المساهمة أو مبلغها ثم المدة الزمنية المحددة لإنجاز الأشغال التي أحدثت بموجبها.

2: موضوع المؤسسة والمجموعة، يجب أن يكون الهدف من إحداث هذه المؤسسة والمجموعة هو إنجاز عمل مشترك أو تدير مرفق ذي فائدة عامة للجماعات والجماعات الترابية المعنية؛

3: اسم المؤسسة والمجموعة، يمكن أن يحمل هذا الاسم موقع جغرافي أو أن يستحضر حدثاً تاريخياً أو يعكس الهدف المشترك؛

4: مدة صلاحية المؤسسة والمجموعة: تحدد للمؤسسة والمجموعة مدة معينة أو غير معينة حسب طبيعة المشروع المراد انجازه؛

¹ - المادة: 154 من ظهير شريف رقم: 83-15-1 صادر في: 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-111 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

- المادة: 125 من ظهير شريف رقم: 84-15-1 صادر في: 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق.

- المادة: 133 و 141 من ظهير شريف رقم: 85-15-1 صادر في: 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

أ- مدة معينة: تحدد المدة الزمنية من طرف المؤسسة والمجموعة، بناء على اتفاقية تصادق عليها مجالس الجماعات والجماعات الترابية، يدرج فيها تاريخ البداية والتاريخ المفترض لإنهاء الأشغال المشتركة بشكل أحسن وهذا الطابع يمتاز بالظرفية من أجل تحقيق غرض معين؛

ب- مدة غير معينة: تتم هذه المدة في حالة تسيير مرفق عمومي ذي فائدة مشتركة من طرف مؤسسة التعاون ومجموعة الجماعات الترابية يتطلب إنجازها مدة مفتوحة؛

5: مقر المؤسسة والمجموعة: هو المكان الذي يجتمع فيه المنتدبين عن مجالس الجماعات أو الجماعات الترابية، لدى المؤسسة والمجموعة لممارسة مهامهم؛

6: طبيعة أو مبلغ المساهمة: يتم تحديد طبيعة أو مبلغ المساهمة في ميزانية كل جماعة أو جماعة ترابية، عضوا في المؤسسة أو/ و في المجموعة حتى يتم تحويله للمؤسسة والمجموعة، من أجل إنجاز المشروع الذي أحدثت من أجله؛

7: مشروع النظام الداخلي، يتم إعداده من طرف المجالس المنضوية تحت لواء المؤسسة والمجموعة ويكون موحدًا ومستوحى من النصوص القانونية التي تنظم اختصاصات الجماعات أو الجماعات الترابية مصادق عليه من طرف المجالس المعنية.

8: الملف التقني، هو عبارة عن بطاقة تقنية أو كناش التحملات تحدد فيها جميع مواصفة المشروع المراد انجازه ويتكون من:

- طبيعة أو نوعية المشروع؛

- التركيبة المالية (قائمة المداخل والمصاريف المتوقعة)؛

- حصة المساهمين؛

- تسمية جميع الفرقاء؛

- الأجال المتوقعة للإنجاز؛

وفي حالة استغلال عقار يجب إرفاق الملف بوثيقة تثبت الطبيعة القانونية للعقار وعدم تعرضه لأي نزاع أو تعرض.

ثانيا: شروط تدبير شؤون مؤسسة التعاون ومجموعات الجماعات الترابية

يقوم بتدبير شؤون مؤسسة التعاون بين الجماعات و مجموعات الجماعات الترابية، مجالس ومكاتب تطبق عليها نفس القوانين والشكليات المعمول بها في تشكيل أجهزة الجماعات الترابية،¹ ونلاحظ أن هناك اختلاف في تأليف مجلس المؤسسة ومجلس المجموعة:

¹ - المواد: 11-12 من ظهير شريف رقم: 83-15-1 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-111 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

1 مجلس مؤسسة التعاون: يتألف من رؤساء المجالس المكونة لها ومن أعضاء منتدبين من طرف هذه المجالس، ويحدد عددهم بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بالتناسب مع عدد سكان كل جماعة وتمثل كل جماعة في المجلس بمنتدب واحد على الأقل، كما لا يمكن لأي جماعة الحصول على أكثر من نسبة 60 في المائة من المقاعد بمجلس المؤسسة.¹

2 مجلس مجموعات الجماعات الترابية: يسير من لدن مجلس يحدد عدد أعضائه بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، وتمثل كل جماعة ترابية في المجلس حسب حصة مساهماتها وبمنتدب واحد على الأقل، وينتخب المنتدبون وفق أحكام القوانين المنظمة للجماعات الترابية والمدة تعادل مدة انتداب المجلس الذي يمثلونه؛² وإذا انقطع المجلس الذي يمثلونه عن مزاولة مهامه نتيجة حله أو لأي سبب من الأسباب يستمر المنتدبون في مزاولة مهامهم إلى أن يعين المجلس الجديد من يخلفونهم؛ وفي حالة ما إذا أصبح منصب أحد المنتدبين شاغر لأي سبب من الأسباب انتخب مجلس الجماعة الترابية المعني خلفا وفق الكيفيات المنصوص عليها في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية داخل أجل شهر واحد على الأكثر. أثناء توقيف أو حل مجلس مؤسسة التعاون بين الجماعات أو مجموعات الجماعات الترابية أو إذا استقال نصف من عدد أعضائهما المزاولين مهامهم على الأقل، وجب تعيين لجنة خاصة بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية في تصريف الأمور ومزاولة مهامها إلى حين إجراء التجديد العام لمجلس المؤسسة والمجموعة.³

-
- المواد: 11-10 من ظهير شريف رقم: 84-15-1 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق.
- المواد: 11-10 من ظهير شريف رقم: 85-15-1 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.
- ¹-المادة: 135 من ظهير شريف رقم: 85-15-1 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) تنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.
- ²- المواد: 156 إلى 161 من ظهير شريف رقم: 83-15-1 الصادر في: 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-111 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.
- ا المواد: 134 إلى 140 من ظهير شريف رقم: 84-15-1 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق
- المواد: 143 إلى 148 من ظهير شريف رقم: 85-15-1 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) تنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.
- ³-المواد: 76-77 من ظهير شريف رقم: 83-15-1 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-111 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.
- المواد: 75-76 من الظهير الشريف رقم: 84-15-1 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق
- المواد: 74-75 من ظهير شريف رقم: 85-15-1 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) تنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

3 المكتب والأجهزة المساعدة لمؤسسة التعاون ومجموعة الجماعات الترابية:

- أ مجلس مؤسسة التعاون بين الجماعات، ينتخب من بين أعضائه رئيسا لمجلس المؤسسة بالاقتراع العلني وبالأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم ويعتبر باقي رؤساء مجلس الجماعات نوابا للرئيس ويرتبون بالتناسب مع عدد المقاعد التي تتوفر عليه كل جماعة التي يمثلونها.
- ب مجلس مجموعات الجماعات الترابية، ينتخب من بين أعضائه رئيسا ونائبين على الأقل وأربعة نواب على الأكثر ليشكلوا مكتب المجموعة.

ويستثنى طلب الترشيح لرئاسة مجلس المؤسسة ومجموعة الجماعات الترابية، بعدم إرفاق طلب الترشيح بتزكية مسلمة من الحزب الذي ينتهي إليه الرئيس، على عكس ما هو معمول به بالجماعات الترابية؛ إذ لم يحصل أي مرشح على الأغلبية المطلقة، يجرى بعد ذلك دورا ثان تحتسب فيه الأصوات بالأغلبية النسبية الأعضاء الحاضرين؛ وفي حالة تعادل الأصوات يعلن فائزا المرشح الأصغر سنا، وفي حالة التعادل في السن يعلن عن المرشح الفائز عن طريق القرعة تحت إشراف رئيس الجلسة كخيار نهائي.

ينتخب أعضاء مجلس المؤسسة والمجموعة، وفق الشروط و الكيفيات المنصوص عليها في القوانين التنظيمية للجماعات، كاتبا لمجلس المؤسسة والمجموعة ونائبا له ويقيلهما وفق نفس الشكليات.¹ يمارس رئيس المؤسسة والمجموعة، في حدود مهام صلاحيات رئيس مجلس الجماعة أو الجماعات الترابية الأخرى، وكما يمكن له أن يفوض لنوابه إمضاءه وبعض صلاحياته، ويساعده في التدبير اليومي مديرا يتولى تحت مسؤوليته ومراقبته الإشراف على إدارة المؤسسة والمجموعة وتنسيق العمل الإداري بمصالحها والسهير على حسن سيره.

إذا أصبح منصب أحد المنتدبين شاغرا لأي سبب من الأسباب انتخب مجلس الجماعة أو الجماعة الترابية المعني خلفا وفق الشكليات المشار إليها في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية داخل أجل شهر واحد على الأكثر.²

¹ - المواد: 25-26 من ظهير شريف رقم: 83-15-1 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-111 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

- المواد: 24-25 من ظهير شريف رقم: 84-15-1 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق.

- المواد: 23-24 من ظهير شريف رقم: 85-15-1 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

² - المادة: 156 من ظهير شريف رقم: 83-15-1 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-111 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

- المادة: 134 من ظهير شريف رقم: 84-15-1 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق.

إذا تغيب الرئيس أو عاقه عائق لمدة تزيد عن شهر، خلفه مؤقتا وبحكم القانون في جميع صلاحياته نائبه وفي حالة وجود نائين خلفه النائب الأول، وإذا تعذر على هذا الأخير ذلك خلفه النائب الثاني، وإذا تعذر ذلك يتم اختيار من يخلف الرئيس من بين أعضاء مجلسها وفق الترتيب المنصوص عليه في القوانين التنظيمية.¹

4 الاختصاصات: يقرر مجلس مؤسسة التعاون، في القضايا المحددة له مسبقا، وكما يمكن له أن تناط به كل مهمة تقرر الجماعات المكونة له باتفاق مشترك إسنادها إليه محل الجماعات المكونة له في الحقوق والالتزامات المترتبة على الاتفاقيات والعقود التي تم إبرامها من طرف الجماعات قبل إحداث المؤسسة أو انضمام جماعة أخرى إليها، وفي إدارة المرافق العمومية الجماعية المخول تديرها لكل شخص من أشخاص القانون العام أو الخاص.²

وبالنسبة لمجموعة الجماعات الترابية، هي التي تحدد نوع المشاريع من أجل إنجازها. ويتخذ مجلس المؤسسة والمجموعة قراراته بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، غير أن القرارات المتعلقة بالميزانية وإبداء الرأي بخصوص تغيير اختصاصات المؤسسة ومدارها وتحديد الشؤون ذات الفائدة المشتركة تتخذ بأغلبية ثلثي الأصوات المعبر عنه.

5 الانضمام إلى مؤسسة التعاون ومجموعة الجماعات الترابية: يمكن قبول انضمام جماعة أو جماعات إلى مؤسسة التعاون بين الجماعات وإلى مجموعة الجماعات الترابية، بناء على مداوات متطابقة للمجالس المكونة لمؤسسة التعاون بين الجماعات و مجموعة الجماعات الترابية وفقا لاتفاقية ملحقة يصادق عليها بنفس الإجراءات والكيفيات ثم الشروط المنصوص عليها في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية؛ وكما منع المشرع إبرام أي اتفاقية بين مؤسسة التعاون بين الجماعات ومجموعة الجماعات الترابية مع دولة أجنبية.

6 الحل و الانسحاب: يمكن لجماعة أو جماعات أن تنسحب من مؤسسة التعاون بين الجماعات ومن مجموعات الجماعات الترابية وفق الشكليات المنصوص عليها في اتفاقية تأسيسها، ويعلن

- المادة: 143 من ظهير شريف رقم: 1-15-85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) تنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

¹- المادة: 157 من ظهير شريف رقم: 1-15-83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-111 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

- المادة: 128 من ظهير شريف رقم: 1-15-84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق.

- المادة: 144 من ظهير شريف رقم: 1-15-85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، تنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

²- المادة: 134 من ظهير شريف رقم: 1-15-85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، تنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

عن الانسحاب بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية؛¹ ويتم حل مؤسسة التعاون بين الجماعات والمجموعة في الحالات التالية:

- بقوة القانون بعد مرور سنة على الأقل بعد تكوينها دون ممارسة أي نشاط من الأنشطة التي أسست من أجله؛
 - بعد انتهاء الغرض الذي أحدثت من أجله؛
 - بناء على اتفاق جميع مجالس الجماعات المكونة للمؤسسة والمجموعة؛
 - بناء على طلب معلل لأغلبية مجالس الجماعات المكونة للمؤسسة للمجموعة؛
 - توقيف مجلس مؤسسة التعاون بين الجماعات والمجموعة أو حله؛
 - استقالة نصف عدد أعضاء مجلس المؤسسة والمجموعة المزاولون مهامهم؛
 - إذا تعذر انتخاب أعضاء المجلس لأي سبب من الأسباب وجب تعيين لجنة خاصة بقرار للسلطة المكلفة بالداخلية في تصريف الأمور الجارية إلى حين إعادة انتخابه.
- وتكريسا لمبدأ مراقبة المشروعية والمنازعات الإدارية، أصبح حضور قوي للقضاء الإداري في طلب البطلان للقرارات التي لا تدخل في صلاحيات الهيئة التداولية وتصبح هذه المراقبة مصدر نصح وتوجيه لخلق إطار التشاور والحوار من اجل المصلحة المحلية والوطنية بصفة عامة.
- وفيما يخص الجانب المالي، يمكن أن نتساءل ما هي الوسائل المالية التي توظفها هذه المجموعات التابعة للجماعات الترابية لضمان سيرها العادي؟

الفقرة الثانية

التركيبة المالية للمؤسسات التعاون وباقي المجموعات الترابية

إن الهدف الأساسي من سياسة اللامركزية، هو النهوض بوظائف الجماعات الترابية ومجموعاتها وجعلها شريكا رئيسيا في التنمية الوطنية، لذلك فالمالية المحلية هي وسيلة لتحقيق التنمية والرفع من

¹ - المادة:161 من ظهير الشريف رقم: 1-15-83 صادر في: 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 111-14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

- المادة:140 من ظهير شريف رقم:1-15-84 صادر في: 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم:112-14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق.

- المادة: 140 و 148 من ظهير شريف رقم: 1-15-85 صادر في: 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) تنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

مستوى معيشة السكان ورفاهيتهم، لكن لا يمكن تأدية هذه الوظيفة التنموية دون الاحتكام إلى التدبير العقلاني للميزانية، وذلك بتحسين المداخل وترشيد النفقات واعتماد آليات في التدبير.

فمنذ صدور أول تنظيم مالي للجماعات المحلية ومجموعاتها،¹ اعتبر بمثابة حجرة الزاوية للمركزية الإدارية لتفعيل التنمية المحلية، ثم بعد ذلك إصلاح و مراجعة النظام الجبائي² الذي راهنت عليه الدولة المغربية للرفع من المداخل الجبائية للجماعات الترابية ومجموعاتها باعتماد آليات التبسيط والتجميع وملاءمة النظام الجبائي المحلي مع النظام الضريبي الوطني وكما تعتمد الميزانية أو الحسابات الخصوصية سندا ماليا ومحاسبيا لمشروع أو نشاط التعاون

أولا: مالية مجموعات التعاون اللامركزي

تعتبر المالية المحلية بمثابة العملية التحديثية للمركزية،³ على أساس أنها جزء مكمل للمالية العامة على مستوى المنظومة السياسية واقتصادية واجتماعية، ولها مكانة هامة تجعل منها العمود الفقري لكل سياسة محلية تنموية، ولا يمكن أن نتصور وجود أو استمرار مرفق عمومي عام أو محلي في غياب الاعتمادات المالية الضرورية. فالمالية المحلية هي التي تعكس الإرادة التمويلية الأساسية لكل المرافق التسييرية والتجهيزية.⁴

ونظرا للترابط بين المالية العامة للدولة والمالية المحلية للجماعات الترابية ومجموعاتها، يجعل منها أداة للتأثير في النشاط المالي بغية تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، بناء على برامج عمل أو مشاريع أو عمليات تستعملها الجماعات الترابية ومجموعاتها عن طريق استخدام الموارد المحلية لتحقيق الأهداف المسطرة مسبقا.

علما أن الفكر المالي يزخر بتعريفات مختلفة حول مفهوم السياسة المالية، لأن هناك من يعرف بان السياسة المالية هي: مجموعة من السياسات المتعلقة بالإجراءات العامة والنفقات العامة لتحقيق أهداف محددة. ويعرفها البعض الآخر بأنها سياسة استخدام أدوات المالية العامة المتجلية في برامج إنفاق وإجراءات عامة لتحريك اقتصاد الكلي.

¹ - ظهير شريف رقم: 01-76-584 صادر في 5 من شوال 1396 (30 شتنبر 1976) بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها، الجريدة الرسمية، عدد: 3353 مكرر، بتاريخ فاتح أكتوبر 1976، ص: 3051.

² - ظهير شريف رقم: 1-07-195 صادر في 19 من ذي القعدة 1428 (30 نونبر 2007) بتنفيذ القانون رقم: 47-06، المتعلق بالجبائبات المحلية، الجريدة الرسمية، عدد: 5583، بتاريخ 03 دجنبر 2007، ص: 3734.

³ - ظهير شريف رقم: 01-09-02 صادر في 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم: 45-08، يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، الجريدة الرسمية، عدد: 5811، بتاريخ 23 فبراير 2009، ص: 545.

⁴ - عبدا لمجيد أسعد: مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، سنة 1991، ص: 3.

رغم هذا فإن نفس الإجراءات التي تسرى على المالية العامة للدولة، هي التي تسرى على المالية المحلية مع مراعاة بعض الخصوصيات التي تتمتع بها الجماعات الترابية ومجموعاتها،¹ التي تتمتع بقوة القانون بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، فهي تقدم ميزانياتها بشكل صادق وبمجموع مواردها وتكاليفها. يتم صدقية هذه الموارد والتكاليف، بناء على معطيات مسبقة خلال مرحلة الإعداد والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنه.

تشتمل الميزانية على موارد وتحملات، ويمكن أن تشتمل أيضا على ميزانيات ملحقة وحسابات خصوصية؛ وتدرج توازنات الميزانية والميزانيات الملحقة والحسابات الخصوصية في بيان مجمع؛ مع العلم يجب أن تكون الميزانية سنوية وموحدة و غير مخصصة (عدم تخصيص مورد معين لنفقة معينة خاصة في الجزء المتعلق بالتسيير)؛ ويمكن رصد مدخول معين لنفقة الجزء الثاني في إطار الميزانية والميزانيات الملحقة وكذلك الحسابات الخصوصية.

وتعتبر الميزانية الوثيقة التي يقرر ويؤذن بموجبها بالنسبة لكل سنة مالية في موارد وتحملات المجموعات فهي تشتمل على جزئيين:

- الجزء الأول تدرج فيه عمليات التسيير سواء تعلق الأمر بالمداخيل أو النفقات؛

- الجزء الثاني تدرج فيه عمليات التجهيز والاستعمال الذي خصصت له.

يتولى رئيس المجموعة تحضير الميزانية، كما يتعين إعدادها على أساس برمجة تمتد على ثلاث سنوات في مجملها، ثم يتم عرضها على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة مرفقة بالوثائق الضرورية لدراستها،² وبعد ذلك على مجلس المجموعة في الدورة العادية لشهر أكتوبر من كل سنة قصد التصويت عليها.

¹ يقصد بمدلول المجموعات: مجموعة الجهات ومجموعة العمالات والأقاليم ومجموعة الجماعات الترابية ومؤسسة التعاون بين الجماعات.

² - مرسوم رقم 2-16-305 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة وأجال إعداد البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجهة، الجريدة الرسمية عدد: 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016 ص: 5456.

- مرسوم رقم 2-16-306 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية العمالة أو الإقليم وكيفية إعدادها، الجريدة الرسمية عدد: 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016 ص: 5456.

- مرسوم رقم 2-16-307 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجماعة وكيفية إعدادها، الجريدة الرسمية عدد: 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016 ص: 5457.

يجرى في شأن تقديرات المداخل تصويت إجمالي فيما يخص الميزانية والميزانيات الملحقه والحسابات الخصوصية؛ ويجرى في شأن النفقات التصويت عن كل باب؛¹ وتقدم نفقات المجموعة داخل كل الأبواب في فصول مقسمة إلى برامج ومشاريع أو عمليات:²

- البرامج هي: عبارة عن مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات، تقرن به أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة والتي ستخضع للتقييم قصد تحقيق شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالانجازات.

- المشروع أو العملية فهما عبارة عن مجموعة من الأنشطة والأوراش التي يتم انجازها بهدف الاستجابة لمجموعة من الاحتياجات المحددة.

يتم عرض الميزانية على تأشيرة عامل العمالة أو الإقليم بالنسبة للمجموعات التي يتم إحداثها على مستوى الجماعات أو العمالات والأقاليم، أما فيما يخص المجموعات التي يتم إحداثها على مستوى الجهات فيتم التأشيرة عليهما من طرف السلطة المكلفة بالداخلية.

أما بنسبة لتنفيذ وتعديل الميزانية يتبع نفس الإجراءات المتخذة في تنفيذ وتعديل ميزانية الجماعات الترابية؛ وفيما يخص عملية الحصر للميزانية يثبت تنفيذها في أجل أقصاه 31 يناير من السنة الموالية، فيما يتعلق بالمداخل المقبوضة والنفقات المأمور بصرفها.

تتوفر المجموعات لممارسة اختصاصاتها على موارد ذاتية وموارد محولة التي ترصدها الدولة وحصيلة الاقتراضات.

1: الموارد

تشتمل موارد المجموعات على:

- مساهمات جماعات الأعضاء في المجموعات؛

- الإمدادات التي تقدمها الدولة؛

- المداخل المرتبطة بالمرافق المحولة للمجموعات؛

¹ - المادة: 199 من ظهير شريف رقم: 83-15-1 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، تنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-111 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

- المادة: 177 من ظهير شريف رقم: 84-15-1 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، تنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-113 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق.

- المادة: 186 من ظهير شريف رقم: 85-15-1 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، تنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

² - المرسوم رقم 02-17-353 الصادر في 8 شوال 1438 (3 يوليو 2017) بتحديد تبويب الميزانية بناء على قرار مشترك لوزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية رقم 18-1356 صادر في 13 من شعبان 1439 (30 أبريل 2018) بتحديد تبويب ميزانية الجماعة، الجريدة الرسمية عدد 6678، بتاريخ 31 مايو 2018، ص: 3106.

- الأتاوى والأجور عن الخدمات المقدمة؛

- مدا خيل تدير الممتلكات؛

- حصيلة الاقتراضات المرخص بها؛

- الهبات ولوصايا؛

- المداخل المختلفة¹.

تخضع المجموعات لنفس الإجراءات القانونية والمالية التي تطبق على الجماعات الترابية، والملاحظ أنها لا تستفيد من مواردها الذاتية خاصة المتعلقة برسوم الخدمات التي تقدمها في ميدان جمع النفايات المنزلية والمحولة من طرف الدولة مثلها مثل باقي الجماعات الترابية "مورد الضريبة على القيمة المضافة".

2: التحملات، تشمل تكاليف المجموعات على نفقات التسيير والتجهيز لإنجاز العمليات التي أحدثت من أجلها، كما تتضمن ميزانية الهيئات على الاعتمادات المتعلقة بالنفقات الإجبارية وتخضع لعمليات التدقيق المالي².

أ: النفقات المتعلقة بالتسيير، بموجب نفقات التسيير تسهر المجموعات الحفاظ على استمرارية المرافق العمومية وتعتبر هذه النفقات استهلاكية، وكما تظل الالتزامات بالنفقات في حدود ترخيصات الميزانية وتتوقف هذه الالتزامات على توفر اعتمادات.

تشتمل نفقات المعدات المرتبطة بتسيير المرافق التابعة للمجموعات:

- على الالتزامات المالية الناتجة عن الاتفاقيات والعقود المبرمة من لدن المؤسسات والمجموعات؛

- نفقات الأشغال وجميع برامج التجهيز، التي هي من ضمن اختصاصات المؤسسات والمجموعات وصيانة الأدوات؛

- النفقات المتعلقة بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية الصادرة ضد المؤسسات أو المجموعات وتحملات أخرى مختلفة¹.

¹ - المادة: 218 و 220 من ظهير شريف رقم:83-15-1 صادر في: 20 من رمضان 1436 (7يوليو2015) تنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-111 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

- المادة: 196 و 198 من ظهير شريف رقم: 85-15-1 صادر في: 20 من رمضان 1436 (7يوليو 2015) تنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-112 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

- المادة: 205 و 207 من ظهير شريف رقم: 85-15-1، صادر في: 20 رمضان 1436 (7يوليو 2015)، تنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

² - المواد: 40-41-42-44-56-58 من ظهير شريف رقم: 02-09-1 صادر في 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم: 08-45 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، الجريدة الرسمية عدد: 5711، بتاريخ 23 فبراير 2009، ص: 545.

ب: النفقات المتعلقة بالتجهيز، تشتمل أساسا بالإنجازات التي تقوم بها المؤسسات و المجموعات، من خلال برامج عمل والبرامج المتعددة السنوات، ولا يمكن أن تشتمل نفقات التجهيز على نفقات المعدات المرتبطة بتسيير المرافق التابعة للهيئات ولا يجوز أيضا استعمال مدا خيل الجزء الثاني في مقابل نفقات الجزء الأول.

تتخذ المؤسسات والمجموعات، إما على شكل جماعات متجانسة فيما بينها أو غير متجانسة وتطبق عليها النصوص التشريعية والتنظيمية والقواعد المحاسبية² والمالية المتعلقة بالوصاية على الجماعات الترابية.³

3 الميزانيات الملحقة، هي الوثيقة التي يؤذن بموجبها من أجل تحصيل المداخيل أو تنفيذ النفقات، تحدث بقرار لسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، كما تدرج فيها العمليات المالية لبعض المصالح التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية والتي يهدف نشاطها إلى إنتاج سلع أو تقديم خدمات بالمقابل، تتسم بنفس المبادئ العامة في الإعداد: (السنوية والوحدة وعدم التخصيص ثم التوازن) وكما تخضع لنفس الشروط والشكليات المتعلقة بالميزانية في التحضير والمصادقة ثم التنفيذ والمراقبة.

أما في حالة عدم كفاية مداخل الجزء الأول، يعوض بدفع مخصص للتسيير مقرر برسم التحملات في الجزء الأول من الميزانية، ونفس الشيء في حالة عدم كفاية الموارد المرصودة لنفقات التجهيز في الجزء الثاني من الميزانية بعد مصادقة المجلس.

¹ - المادة: 39 من ظهير شريف رقم: 1-09-02 صادر في 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم: 08-45 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها، المرجع السابق.

² - المرسوم رقم 2-17-449 صادر في 4 ربيع الأول 1439 (23 نوفمبر 2017) بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها، الجريدة الرسمية عدد: 6626، بتاريخ 30 نونمبر 2017، ص: 6732.

- المرسوم رقم 2-17-450 صادر في 4 ربيع الأول 1439 (23 نوفمبر 2017) بسن نظام للمحاسبة العمومية للعمالات والأقاليم ومجموعاتها، الجريدة الرسمية عدد: 6626، بتاريخ 30 نونمبر 2017، ص: 6760.

- المرسوم رقم 2-17-451 صادر في 4 ربيع الأول 1439 (23 نوفمبر 2017) بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، الجريدة الرسمية عدد: 6626، بتاريخ 30 نونمبر 2017، ص: 6787.

³ - المادة 154 من ظهير شريف رقم: 1-15-83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 111-14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

- المادة 132 من ظهير شريف رقم: 1-15-84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 112-14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق.

- المادة 141 من ظهير شريف رقم: 1-15-85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم: 113-14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

(C.S) ثانيا: الحسابات الخصوصية)

تعتبر الحسابات الخصوصية من المكونات الأساسية للميزانية، ومن الآليات الضرورية لتفعيل السياسات العامة والمحلية والإستراتيجيات لتمويل البرامج ذات الأولوية، فهي تهدف إلى ضبط العمليات التي أحدثت من أجلها، وتمتاز مساطر تديرها بالمرونة وتخضع للقوانين والأنظمة المعمول بها فيما يخص الإجراءات والتنفيذ والمراقبة للنفقات العمومية، كما هو الشأن بالنسبة لميزانية الجماعات الترابية. تشمل الحسابات الخصوصية على صنفين من الحسابات: حسابات مرصدة لأموال خصوصية وحسابات النفقات من المخصصات.

أ: الحسابات المرصدة لأموال خصوصية (C.A.S)

تحدث هذه الحسابات بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بناء على برنامج عمل يعده الأمر بالصرف تنفيذاً لمداورات المجلس.¹

تبين في الحسابات المرصدة لأموال خصوصية المداخل المتوقعة المرصودة لتمويل صنف معين من النفقات والاستعمال الذي خصصت له هذه المداخل، وعلى هذا الأساس لا يمكن أن تدرج في حساب مرصد لأموال خصوصية النفقات الناتجة عن صرف المرتبات أو الأجور أو التعويضات للموظفين والأعوان. وفي نفس السياق لا يؤذن بدفع اعتمادات عبر الاقتطاعات من حساب مرصد لأموال خصوصية لفائدة حساب آخر أو مرفق محلي مسير بصورة مستقلة.

تهدف هذه الإجراءات إلى ضمان وعقلنة تدبير هذه الحسابات وتوجيه الاعتمادات المتوفرة لإنجاز المشاريع والعمليات المبرمجة مسبقاً فقط.

وكما تفتح اعتمادات الأداء في حدود المداخل المحصل عليها بترخيص من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو من تفوض له بذلك.

إذا تبين أن المداخل المحصل عليها تفوق التوقعات، أمكن فتح اعتمادات الأداء في حدود هذا الفائض يؤثر عليه عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه على تغييرات الحساب المرصود لأموال خصوصية، وترحل الموارد المالية المتوفرة إلى السنة المالية الموالية من أجل ضمان استمرارية العمليات من سنة إلى أخرى، لأنها تساهم إلى جانب المرافق العمومية المحلية المسيرة بطريقة مستقلة في تمويل وتأمين التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة والنهوض بالإنعاش العمومي المحلي في إطار نظرة منسجمة للاقتصاد الاجتماعي والتضامني، لإحداث فرص الشغل والتضامن على المستوى الترابي لتحسين ظروف عيش الساكنة.

¹ - المادة: 171 من ظهير شريف رقم: 1-15-85 صادر في: 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، تنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

تبقى الاعتمادات المفتوحة بالحسابات المرصدة لأموال خصوصية سائرة المفعول لمدة ثلاث سنوات، ويصفي بحكم القانون في نهاية السنة الثالثة في حالة لم يترتب عليه نفقات خلال ثلاث سنوات متتالية ويدرج الباقي منه في مداخيل الجزء الثاني من الميزانية.

يصفى ويقفل الحساب المرصود لأموال خصوصية بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، وذلك في إطار توازي الشكليات مدام الإحداث من اختصاصها، إلا أن المشرع المغربي أعطى إمكانية التأشير إلى عامل العمالة أو الإقليم في عملية فتح اعتمادات إضافية أو تغييرات الحساب المرصود لأموال خصوصية. وذلك لريح الوقت وتجاوز البيروقراطية الإدارية، نظرا لمساهمة هذا الحساب في تنفيذ التوجهات التي تهدف إلى ضمان توزيع أحسن للموارد الذاتية وترشيد النفقات المبرمجة في هذا الإطار.

ب: حسابات النفقات من المخصصات (C. D. D)

يتم إحداثها بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو من تفوض له ذلك وتدرج فيها العمليات التي تمول بموارد يتم تحديدها مسبقا.¹

تأتي هذه الموارد من المبالغ المدفوعة من الميزانية لتغطية بعض النفقات التي تراها الجماعات الترابية ومجموعاتها ضرورية في التسيير اليومي، بمعنى أنه يجب أن تكون هذه الموارد متوفرة قبل انجاز النفقة، وفي حالة تحقيق فائض في المداخيل يتم ترحيل هذا الفائض من الموارد إلى حسابات النفقات من المخصصات عن كل سنة مالية.

وإذا لم يستهلك هذا الفائض خلال السنة المالية الموالية، وجب إدراجه في الميزانية الثانية الموالية للميزانية التي تم الحصول عليه فيها بالجزء الثاني في الباب المتعلق بالمداخيل، على عكس الحسابات المرصدة لأموال خصوصية التي يتم إحداثها وتصفيتها ثم إقفالها بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بناء على برنامج استعمال يعده الأمر بالصرف تنفيذا لمداورات المجلس.

إذا تأملنا في هذا النوعين من الحسابين نجد كل واحد منهما يختلف عن الآخر سواء فيما يتعلق بطبيعة المداخيل والمصاريف المرتبطة بهما، بالإضافة إلى التسيير المالي ولمحاسباتي لتلك الحسابات. فيما يخص الحسابات المرصودة لأموال خصوصية فالنفقات مرتبطة بالموارد المحصل عليها نظرا لطابعها الخاص وترحل الموارد المالية المتوفرة في الحسابات المرصودة لأموال خصوصية من سنة إلى أخرى في حدود ثلاث سنوات متتالية إن لم تترتب عليها أي نفقة يصفى بحكم القانون.

أما حسابات النفقات من المخصصات، تكون الموارد متوفرة قبل انجاز النفقات نظرا للعلاقة السببية المتبادلة بين الموارد والنفقات، أما الفائض الناتج عن موارد حسابات النفقات من المخصصات

¹ - المادة: 172 من ظهير شريف رقم: 85-15-1 صادر في: 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، تنفيذ القانون التنظيمي رقم: 14-113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

يدرج مباشرة في مداخيل الجزء الثاني من الميزانية الموالية إن لم يستهلك، من هنا نستشف أن طبيعة الحسابات المرصودة لأمر خصوصية طبيعتها تدخل في إطار التجهيزات لأساسية وحسابات النفقات من المخصصات تدخل ضمن التسيير اليومي للإدارة.

خاتمة

إن التعاون اللامركزي، فهو شأن الجماعات الترابية، لأن عولة المدن جعل كل ما هو محلي يطرح في سياق عالمي وفق مقاربة شمولية، وهذا ما أكدته القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، التي رسمت معالم مقاربة التعاون اللامركزي في التجربة المغربية منذ الوهلة الأولى، لخلق مجموعة من التكتلات والتحركات ثم الإجراءات، تسمح بالمرور من وضعية اقتصادية إلى أخرى أفضل، لمواكبة التحولات الدولية والوطنية

ومن أهم مزايا التعاون اللامركزي، أنه لا ينفي واقع التدبير المحلي ويعتمد من قبل هيئات محلية، لكنه يطرح عدة إشكالات، تتعلق بالأساس بمدى جديته في التعاطي الفعلي والواقعي والزاميته في تنفيذ المشاريع والبرامج التي أحدث من أجلها، حتى تستجيب لطموحات المرتفقين وتحقيق وانتظارات الساكنة ومحاربة الإقصاء والتمهيش والهشاشة ومظاهر الفقر ولو نسبيا، ولإنجاح عملية التعاون يجب البحث عن الفاعلين (منظمات، جماعات، اقتصاديين، حقوقيين، سياسيين، مجتمع مدني...) لخلق أوراق تشاورية يتكلف بها باحثون ومكاتب الدراسات، لتحديد مكان الخلل ووضع برامج ومشاريع قادرة بالتهوض بمنطقة معينة وتكون في الموعد المحدد. تجاوزا للمستويات غير المنسجمة بين الخطاب السياسي المتطور يشبه لغة "موليير"¹، مقابل واقع مرتبك تتميز فيه الموارد المالية للجماعات الترابية بضعفها، والتمويل الاستثنائي (قروض، إمدادات، مساعدات، مساهمات، هبات...) مفقود وغير ملائم.

¹ - جون باتيست بوكلان (Jean-Baptiste Poquelin)، الملقب بموليير، مؤلف كوميدي مسرحي وشاعر فرنسي، يعد أحد أهم أساتذة الكوميديا في تاريخ الفن المسرحي الأوروبي.

وهذا الضعف في القدرات المالية، يجعل مؤسسات التعاون تضع معطيات وبيانات غير معبرة بشكل واضح عن الوضعية الحقيقية للمشاريع التي تم تصنيفها حسب أولوياتها، لأن الجانب التمويلي يعتبر من أهم الأسس لتزليل التعاون بين مختلف المنظمات، حتى لا تفرغ وظيفتها الاقتصادية والاجتماعية من محتواها الايجابي، على اعتبار أن التعاون والتضامن، بمثابة الإطار الأمثل والنموذج التنموي المعتمد في جميع جهات وأقاليم وجماعات المملكة، وهذا ما أكده الملك محمد السادس، حيث قال¹: " إن النموذج التنموي الوطني أصبح اليوم غير قادر على الاستجابة للمطالب المحلية والحاجيات المتزايدة للمواطنين، وغير قادر على الحد من الفوارق بين الفئات ومن التفاوتات المجالية، وعلى تحقيق العدالة الاجتماعية".

من خلال هذا الخطاب يمكن أن نستنتج، بأن مهندسو المخططات التنموية لم يستطيعوا بلورة رؤية مندمجة وغير قادرين على إخراج نموذج تنموي يستجيب للانتظارات المواطنين، انطلاقا من الإمكانيات المتوفرة لدى كل جهة على حدة. مما يستجيب إعادة النظر في السياسة المعتمدة في ميدان التعاون الذي ظل محدود الجدوى، ما لم يركز على آليات فعالة للتطور محليا وجهويا.

والتعاون اللامركزي، ليس مجرد قوانين ومساطر إدارية، وإنما تغيير عميق في الهياكل الإدارية لللامركزية ومقاربة عملية في الحكامة الترابية. هذه التحولات الحديثة، هي التي أفرزت ضرورة انفتاح السلطات المنتخبة على آليات التعاون، لأن أصل التعاون هو التكامل من أجل الارتقاء بالعمل الجماعي إلى المستوى المطلوب لإثبات رغبات الجماعات الترابية في تحقيق التنمية المحلية، التي تبقى هي الرهان الأكبر. والواقع يثبت أن التنمية بحاجة إلى التعاون اللامركزي، سواء في إطاره الأفقي أو العمودي، ووسيلة فعالة لتوحيد إمكانيات الجماعات الترابية، لتحقيق العديد من الأهداف والبرامج المسطرة وضمان نجاحها.

ومن أجل تحقيق التعاون بين الجماعات الترابية، يجب اعتماد أساليب الرصد وتحديد البرامج والمشاريع وتوفير الوسائل المادية والبشرية الكفيلة لإنجاح العمل التعاوني، المبني على أساس الالتقائية في البرامج والمشاريع بين الجماعات الترابية، في ظل محدودية الإمكانيات لبلورة مختلف الاستراتيجيات التنموية التي تعد مسألة مهمة وصعبة، حتى يصبح التعاون اللامركزي منهجا وأداة فعالة لترشيد وعقلنة الاختيارات التنموية التي هي من الشأن العام المحلي، الذي يتطلب إلماما شموليا بوضعية الجماعات اللواتي سيصبحن من الشركاء في إنعاش التنمية الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، يجعل تدخل هذه الوحدات الترابية، تتوفر على معطيات حقيقية وموضوعية تؤطر النشاط المالي والتدبير المحكم.

¹ - الخطاب الملكي، بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية 2017/2018 بتاريخ 13 أكتوبر 2017، منشور على الرابط الإلكتروني لمجلس النواب: <http://www.chambredesrepresentants.ma>، تاريخ الاطلاع 18 مارس 2018.

