

منشورات مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية

سلسلة مؤلفات جماعية

الدولة والجماعات الترايبية وجائحة كورونا

(أعمال مهداة للأستاذ الدكتور عبد الرحيم فاضل)

تنسيق وإشراف:

د. سعيد جفري
ذ. يونس مليح



- الأستاذ الدكتور عبد الرحيم فاضل:
- أستاذ التعليم العالي بجامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء؛
- له مؤلفات وأبحاث ومساهمات في المجال الإداري وفي المجال الجامعي بالجماعات الترابية.

الدولة والجماعات الترابية وجائحة كورونا، لنا كل اليقين أن الأستاذ الدكتور عبد الرحيم فاضل، سيكون مع الفريق البحثي الذي ساهم في هذا العمل العلمي الراقي، ومع فريق المنارة للدراسات القانونية والإدارية، متفقا على اختيار هذا الموضوع الذي يبحث إشكالات كل من دور الدولة ودور الجماعات الترابية في زمن غير عادي، وهو زمن كورونا.

إن الأبحاث المضمنة في هذا المؤلف الجماعي، توزعت في إطار بحث العلاقات والأدوار التي حكمت الدولة والجماعات الترابية بين خمسة محاور أساسية؛ يتعلق الأول منها ببحث إشكالية العلاقة بين هذين الفاعلين العموميين في ظل جائحة كورونا، ويهم الثاني بحث السياسات العمومية الترابية في ظل هذه الجائحة، ويهم الثالث بحث التمويل الترابي وإشكالاته في ظل ذات الجائحة، ويهم الرابع بحث الهندسة الترابية الجديدة المترتبة عن الجائحة. أما المحور الخامس، فسيهم استحضار كل من الدولة والجماعات الترابية وجائحة كورونا، والرهان الكبير على معطى الدولة الترابية.

لقد كتب الأستاذ الدكتور عبد الرحيم فاضل، وحل وناقش في أكثر من موضوع مرتبط بالمجال العزيز على قلب الأستاذ، أي المجال الإداري. كما حظيت الجماعات الترابية من قبل الأستاذ، بتأليف اصطلاحى خاص يهم أكثر من مصطلح ومفهوم يرتبط بهذه الأخيرة، ويعزز في ذات الآن الخزانة الجامعية المغربية. لذلك، فسعادة الجميع كبيرة، أن يكون هذا العمل المتكامل، عربون وفاء وتقدير وإجلال في حق أستاذنا العزيز.

الدكتور رضوان العنبي
باحث في القانون العام

الإيداع القانوني
2011 PE 0113

الرقم الدولي المعياري
X2028876

ملف الصحافة
42/2011

المطبعة
دار القلم للطباعة
12. شارع النور ، يعقوب المنصور - الرباط
الهاتف : 0661370079 / 0537299490
الفاكس: 0537694820
البريد الإلكتروني : daralkalam@yahoo.fr
Daralqalam2011@gmail.com

المراسلة
العنوان: زنقة 13 الرقم 24 حي قصر البحر 2 ق ج البيضاء 20350
الهاتف: 0665929835
البريد الإلكتروني: elanbiredouane@gmail.com

جميع حقوق النشر محفوظة
لا يسمح بإعادة النشر ولو كانت جزئية

اللجنة العلمية للمؤلف:

د. التيعلاتي عبد القادر

د. الورياغلي محمد سليم

د. رضوان زهرو

د. عبد العزيز القراقي

د. مدني أحميدوش

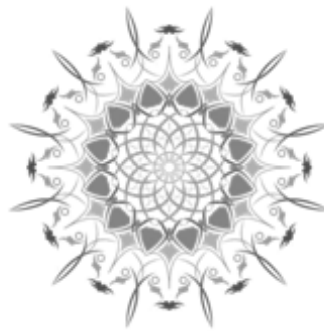
د. عمر العسري

د. محمد عزيز خمريش

د. محمد حيمود

د. عبد العالي الماغوري

د. جواد الرباع



فهرس

المحور الأول:

إشكالية العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية في ظل جائحة كورونا

- العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية في ظل جائحة كورونا

كريم

الشكاري.....13

- جائحة كورونا وتكريس العلاقة المختلة بين الدولة والجماعات الترابية

عصام القرني 33

- مساهمة المعلومة في تعزيز العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية أثناء أزمة كورونا

حاتم بنعلي.....51

المحور الثاني:

السياسات العمومية الترابية في ظل جائحة كورونا

- سياسة المجال وسؤال التنمية بالمغرب

صفاء

البوهالي.....63

- السياسات العمومية في بعدها الترابي وسؤال الالتقائية

مراد

أزماني.....75

- الصفقات العمومية في ظل جائحة كورونا: بين منطق التدبير وسؤال التبدير

عزيز

قسومي.....105

المحور الثالث:

التمويل الترابي وإشكالاته في ظل جائحة كورونا

- من دروس الجائحة .. اقتصاديا واجتماعيا

رضوان

زهرو.....133

-آثار جائحة كورونا كوفيد-19 على الاقتصاد الوطني وسؤال الإقلاع الاقتصادي

يونس

مليح.....139

-تدبير نفقات الجماعات الترابية في زمن الجائحة

مدني

أحميدوش.....155

-الجهوية المتقدمة وسؤال الجباية المحلية: أية تطورات لأية رهانات؟

ياسر

الصافي.....165

-الملزم الجبائي المحلي في ظل جائحة كورونا ما بين واجبات الإقرار الجبائي وإكراهات الحجر الصحي

أحمد

بوتوميلات.....179

-سبل ترشيد ميزانية الجماعات الترابية في ظل أزمة جائحة كورونا

سهام

اليزامي.....201

- Impact du covid 19 sur les finances des collectivités territoriales

Kabil Nabil.....223

-Financement externe des collectivités territoriales à l'ombre de la pandémie Covid-19 :vers l'élaboration des procédures de prêt et de dons publics

AMAR AHMED.....237

المحور الرابع:

الهندسة الترابية الجديدة

وإشكاليات العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية

-الجماعات الترابية وسؤال الجهوية المتقدمة في ظل جائحة كوفيد-19 -أزمة علاقة أم علاقة الأزمة-

عبد الغني فايدي.....253

-الجماعات الدولية والجهوية المتقدمة: أية علاقة؟- من الهاجس السياسي والعوائق الإدارية إلى حتمية تفعيل

الأدوار-لشعل عبد القادر.....265

- الترايبية والجماعات الترابية: بين مطلب الفهم النظري وضرورة التنزيل والأجرة
مراد عرابي، عبد الخالق غازي و عبد الحميد اليونوسي.....287
- الدكاء الاقتصادي الترابي كمدخل حقيقي للتنمية الجهوية -في ظل جائحة كورونا-
عبد الفتاح الحمومي.....307

المحور الخامس: الدولة والجماعات الترابية وجائحة كورونا، ورهان الدولة الترابية

- دور الجماعات الترابية في مواجهة آثار كورونا
كوثر أمرير.....323
- الجماعات الترابية وتحديات أزمة كورونا
أشرف ابن كيران.....335
- تحديات تدبير أزمة كورونا على مستوى الجماعات الترابية
عبد الحق مذكر.....347
- تأملات في بعض جوانب التدبير الترابي لجائحة كورونا بالمغرب: جماعة سطات كنموذج
رشيد ملوكي.....361
- مسؤولية الجماعات الترابية في محاربة الأوبئة بين النص والممارسة -كوفيد 19 نموذجا-
المصطفى المصباحي.....385
- أدوار الشرطة الإدارية المحلية في مواجهة جائحة كورونا
الحسين الكتيف.....399
- La santé publiques, quelles compétences des collectivités territoriales ?
ELMOSTAFA AAOURDOU.....413
- الجماعات الترابية والحاجة إلى منظومة التدبير المبني على النتائج
أحمد منيرة.....429
- آليات التضامن في مواجهة المخاطر الترابية الجهوية
سليم عبد الحنين.....447
- أهمية الرقمنة كآلية لتحديث الإدارة الترابية في ظل مواجهة جائحة فيروس كورونا
زكرياء جواد.....459
- سلطة ممارسة الشرطة الإدارية في الجزائر للحد من إنتشار فيروس كورونا بين الدولة والجماعات الترابية
نذير العلواني.....473

دراسات وأبحاث

المحور الأول: إشكالية العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية في ظل جائحة كورونا

« العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية في ظل جائحة كورونا »

**The relationship between the state and territorial collectivities during corona
pandemic**

كريم الشكاري

دكتور في القانون العام

جامعة محمد الخامس- الرباط

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- السويسي

ملخص باللغة العربية

منذ الإعلان عن حالة الطوارئ الصحية بواسطة مرسوم بقانون رقم 2.20.292 الصادر في 28 من رجب 1441 (23 مارس 2020)، قامت السلطات العمومية باتخاذ مجموعة من الإجراءات التي تروم الحفاظ على حياة السكان وسلامتهم المهددة جراء جائحة كوفيد 19، التي صنفته منظمة الصحة العالمية على أنه مرض معد يسببه آخر فيروس تم اكتشافه من سلالة فيروسات كورونا.

ووعيا منها بخطورة هذا الفيروس، وتنفيذا للتعليمات الملكية الصادرة عقب الاجتماع في القصر الملكي بالدار البيضاء بتاريخ 17 مارس 2020 تحت رئاسة جلالة الملك محمد السادس، حيث تم الشروع في التنسيق بين وزارة الداخلية بوصفها الوزارة المشرفة على الإدارة الترابية، وباقي القطاعات المعنية قصد محاصرة وباء كوفيد 19. وفي هذا الصدد، قامت الدولة ممثلة في القطاعات الوزارية المعنية (وزارة الداخلية، وزارة الصحة...) والجماعات الترابية، باتخاذ مجموعة من الإجراءات الاحترازية للوقاية من مرض كوفيد 19 طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل في ظل المقاربة التشاركية التي نص عليها دستور المملكة لسنة 2011.

الكلمات المفتاحية: العلاقة- الدولة- الجماعات الترابية- جائحة كورونا- دستور 2011- القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، مرسوم بقانون رقم 2.20.292.

ABSTRACT

Since the declaration of the state of health emergency by Decree-Law n°. 2.20.292 issued on 28 Rajab 1441 (March 23, 2020), public authorities have taken a set of measures aimed at preserving the lives and safety of the population threatened by the Covid 19 pandemic, which was classified by the World Health Organization on It is an infectious disease caused by the last virus that was discovered from the Coronavirus strain.

Aware of the danger of this virus, and in execution of the royal instructions issued after the meeting at the Royal Palace in Casablanca on March 17, 2020 under the presidency of His Majesty King Mohammed VI, where coordination was initiated between the Ministry of Interior as the Ministry supervising the territorial administration and the rest of the concerned sectors in order to besiege the Covid 19 epidemic.

In this regard, the state, represented by the relevant ministerial sectors (the Ministry of the Interior, the Ministry of Health ...) and the territorial groups, has taken a set of precautionary measures to prevent Covid 19 disease in accordance with the laws and regulations in force in light of the participatory approach stipulated in the Kingdom's Constitution of 2011 .

Key words: Relationship - the state - territorial collectivities - the Corona pandemic - the constitution of 2011- organic laws related to territorial collectivities, Decree-Law n°. 2.20.292.

مقدمة:

عرف المغرب كسائر دول العالم ظهور جائحة كوفيد 19¹، التي تم الإعلان عنها لأول مرة في مدينة " ووهان" الصينية خلال دجنبر 2019، لينتشر بعدها هذا المرض ويتطور إلى شكل خطير يهدد دول العالم بأسره²، وبلادنا ضمن هذه الدول التي عرفت تفشي هذا الفيروس منذ رصد أول حالة به يوم 02 مارس 2020³.

وفي ظل انتشار فيروس كوفيد 19، عملت الحكومة على اتخاذ مجموعة من الإجراءات الاحترازية لحماية المواطنين من هذا الفيروس المستجد، تنفيذًا للتعليمات الملكية السامية لصاحب الجلالة الملك محمد السادس⁴ خلال الاجتماع الذي عقد بالقصر الملكي بالدار البيضاء بتاريخ 17 مارس 2020، لتتبع تدبير انتشار وباء فيروس كورونا ببلادنا، ومواصلة اتخاذ مزيد من الإجراءات لمواجهة أي تطور.

ولتفعيل التوجيهات الملكية، قامت الحكومة بإصدار إصدار المرسوم بقانون رقم 2.20.292 بتاريخ 23 مارس 2020 المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها⁵، وكذا المرسوم رقم 2.20.293 بتاريخ 24 مارس 2020 بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا- كوفيد 19⁶، اللذان خولا للسلطات العمومية اتخاذ مجموعة من الإجراءات الرامية إلى محاصرة استشرى وباء كوفيد 19.

¹ صنفت منظمة الصحة العالمية تفشي فيروس كورونا بوصفه وباء عالميا " جائحة" وقد أعلن رئيس منظمة الصحة العالمية الدكتور تيدروس أدهانوم غيبريسوس بتاريخ 30 يناير 2020 أن المنظمة ستستخدم هذا المصطلح لسببين رئيسيين هما : سرعة تفشي العدوى واتساع نطاقها والقلق الشديد إزاء " قصور النهج الذي تتبعه بعض الدول على مستوى الإرادة السياسية اللازمة للسيطرة على هذا التفشي" للفيروس، ويستخدم وصف الوباء العالمي أو الجائحة (pandemic) لوصف الأمراض المعدية عندما نرى تفشيا واضحا لها وانتقالا من شخص إلى آخر في عدد من البلدان في العالم في الوقت نفسه، الحيان، سي محمد، قراءة في القانون المنظم لحالة الطوارئ الصحية بالمغرب ، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، العدد الحادي عشر، عدد خاص، 2020، ص.108.

² حمزة، عبد المهيم، تقديم مؤلف الدولة والقانون في زمن جائحة كورونا، مجلة العلوم القانونية ، عدد ماي 2020، ص.1.

³ الزنان، زهير، مبدأ استمرارية المرافق العمومية في ظل حالة الطوارئ الصحية بالمغرب ، الدولة والقانون في زمن جائحة كورونا"، مجلة العلوم القانونية ، عدد ماي 2020، ص.74.

⁴ غازي، عبد الله ، أي مساهمة للجماعات الترابية في تدبير فيروس covid-19 ، المجلة المغربية للرصد القانوني والقضائي، العدد الثاني، 2020، ص.82.

⁵ مرسوم بقانون رقم 2.20.292 صادر في 28 من رجب 1441 (23 مارس 2020) يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، ج.ر عدد 6867 مكرر بتاريخ 29 رجب 1441 (24 مارس 2020)، ص.1782.

⁶ مرسوم رقم 2.20.293 صادر في 29 من رجب 1441 (24 مارس 2020) بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا- كوفيد 19، ج.ر عدد 6867 مكرر بتاريخ 29 رجب 1441 (24 مارس 2020)، ص.1783.

هذان النصان أقرأ التدابير التالية :

— عدم مغادرة الأشخاص لمحل سكنهم مع اتخاذ الاحتياطات الوقائية اللازمة، طبقا لتوجيهات السلطة الصحية ؛

— منع أي تنقل لكل شخص خارج محل سكنه، إلا في حالة الضرورة القصوى التالية :
✓ التنقل من محل السكنى إلى مقرات العمل، ولا سيما في المرافق العمومية الحيوية والمقاولات الخاصة والمهن الحرة في القطاعات والمؤسسات الأساسية المحددة بقرارات للسلطات الحكومية المعنية، مع مراعاة الضوابط التي تحددها السلطات الإدارية المعنية من أجل ذلك ؛

✓ التنقل من أجل اقتناء المنتجات والسلع الضرورية للمعيشة، بما في ذلك اقتناء الأدوية من الصيدليات ؛

✓ التنقل من أجل الذهاب إلى العيادات والمصحات والمستشفيات ومختبرات التحليلات الطبية ومراكز الفحص بالأشعة، وغيرها من المؤسسات الصحية، لأغراض التشخيص والاستشفاء والعلاج ؛

✓ التنقل لأسباب عائلية ملحة من أجل مساعدة الأشخاص الموجودين في وضعية صعبة، أو في حاجة إلى الإغاثة.

— منع أي تجمهر أو اجتماع لمجموعة من الأشخاص مهما كانت الأسباب الداعية إلى ذلك، ويستثنى من هذا المنع الاجتماعات التي تنعقد لأغراض مهنية، مع مراعاة التدابير الوقائية المقررة من قبل السلطات الصحية ؛

— إغلاق المحلات التجارية وغيرها من المؤسسات التي تستقبل العموم خلال فترة حالة الطوارئ الصحية المعلنة، ولا يمكن فتح هذه المحلات والمؤسسات من قبل أصحابها إلا لأغراضهم الشخصية فقط.

كما أنه يتعين على رؤساء الإدارات بمرافق الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية وكل مقولة أو مؤسسة خاصة، تمكين الموظفين والأعوان والمأجورين التابعين لهم من

رخص استثنائية للعمل تحمل أسماءهم، قصد الإدلاء بها عند الاقتضاء لدى السلطات العمومية المكلفة بالمراقبة⁷.

إلى جانب الحكومة والبرلمان والسلطة القضائية، وجب على الجماعات الترابية النهوض بالمهام الملقاة على عاتقها لمواجهة هذا الوباء في ظل المكانة المتميزة التي خولها لها دستور 2011⁸، حيث نص الفصل 31 منه على ما يلي : « تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات، على قدم المساواة، من الحق في :

- العلاج والعناية الصحية ؛
- الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة ؛
- الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة ؛
- التنمية المستدامة...».

هذه الأهمية لم تأت بمحض الصدفة ولا من فراغ، بل كانت نتيجة طبيعية لتطورات وطنية ودولية أملت ظروف ومعطيات معينة أفرزت لنا وحدات ترابية مبادرة، نشيطة، فعالة وساهرة على تدبير الشأن العام المحلي ومساهمة في القضايا الكبرى للبلاد⁹.

وفي ظل الظرفية الخاصة التي تمر منها بلادنا جراء استئراء وباء كوفيد 19 وما خلفه من انعكاسات سلبية على مختلف مناحي الحياة السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية، ظهرت أهمية الجماعات الترابية بمختلف أصنافها (الجهات، العمالات والأقاليم، الجماعات) في ظل الاختصاصات المخولة لها بموجب القوانين التنظيمية المتعلقة بها¹⁰ بوصفها شريكا مهما لمختلف مصالح الدولة المعنية بمكافحة انتشار كوفيد 19.

⁷ المادة الرابعة من المرسوم رقم 2.20.293 صادر في 29 من رجب 1441 (24 مارس 2020) بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا- كوفيد 19.

⁸ نص الدستور الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، ج.ر عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)، ص.3600.

⁹ الميري، سعيد، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس - السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- السويسي، السنة الجامعية : 2006-2007، ص.1.

¹⁰ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، ج.ر عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص.6585.

القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، ج.ر عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص.6625.

إن دراسة العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية في ظل جائحة كورونا تكتسي أهمية بالغة في ظل سياق خاص يتميز بمواجهة بلادنا للتداعيات السلبية لانتشار وباء كوفيد 19 على مختلف مناحي الحياة ببلادنا، حيث ستمكننا هذه الدراسة من معرفة الأسس القانونية التي توطر العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية في تدبير جائحة كورونا من جهة، ومن جهة ثانية الخلاصات والاقتراحات التي يمكن من خلالها تطوير هذه العلاقة في ظل هذه الظرفية الاستثنائية التي يشهدها العالم بصفة عامة.

وفي هذا الصدد، يمكننا طرح السؤال التالي : كيف تناول المشرع المغربي علاقة الدولة والجماعات الترابية في تدبير جائحة كورونا، وما هي الخلاصات والاقتراحات التي يمكن طرحها لتقييم علاقة الدولة والجماعات الترابية في تدبير جائحة كورونا ؟

ولمعالجة هذا السؤال، سوف نتناول موضوع علاقة الدولة والجماعات الترابية في تدبير جائحة كورونا وفق منهج وصفي الإطار القانوني لهذه العلاقة (المبحث الأول)، وخلاصات هذا الإطار القانوني والاقتراحات الكفيلة بتجويده خصوصاً في ظل هذه الجائحة (المبحث الثاني).

المبحث الأول:

الإطار القانوني لعلاقة الدولة والجماعات الترابية في ظل جائحة كورونا

في إطار مواجهة الانعكاسات السلبية والحد من تداعيات انتشار جائحة كوفيد 19، اتخذت السلطات العمومية عدة إجراءات استباقية ذات طابع اجتماعي، اقتصادي، مالي أو إداري لإضفاء طابع المرونة والملائمة لتأطير تدخل جميع الفاعلين المعنيين بتدبير هذه الجائحة¹¹.

القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، ج.ر عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص.6660.

¹¹ - المراسيم والدوريات والبيانات المتعلقة بفترة وباء كوفيد-19، المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات الترابية، قسم الإحصاء والتوثيق والنشر، 2020، ص.7.

هذه الجائحة فرضت تضافر الجهود بين مختلف الفاعلين المؤسساتيين لمواجهة هذه الجائحة، فيإلى جانب البرلمان والحكومة والسلطة القضائية، فعلى الجماعات الترابية أن تقوم بدورها في هذا الصدد استنادا إلى الاختصاصات المخولة لها بالنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها في هذا الصدد. ومما سلف، سوف نتطرق لمساهمة الجماعات الترابية في محاربة جائحة كورونا (المطلب الأول) ودور الولاية والعمال في مواكبة عمل الجماعات الترابية في ظل جائحة كورونا (المطلب الثاني).

المطلب الأول : مساهمة الجماعات الترابية في محاربة جائحة كورونا

تتولى الجماعات الترابية (الجهات، العمالات والأقاليم، الجماعات) ممارسة العديد من الاختصاصات المخولة لها طبقا للقوانين التنظيمية المنظمة لها، من أجل مواجهة الآثار الناجمة عن استشرى وباء كوفيد 19 من أجل حماية سلامة الشخص وأقربائه وممتلكاته، كما هو منصوص عليها في الفصل 21 من دستور المملكة لسنة 2011.

ومما سلف، سوف نتناول بالدراسة والتحليل اختصاصات الجهات (الفقرة الأولى)، العمالات والأقاليم (الفقرة الثانية) والجماعات (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى : اختصاصات الجهات

طبقا لمقتضيات القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، تمارس الجهات اختصاصات ذاتية، مشتركة ومنقولة.

وبتحليل الاختصاصات الذاتية، نجد أن الجهات لا تتوفر على صلاحيات مباشرة في علاقتها بمكافحة الأوبئة.

أما على مستوى الاختصاصات المشتركة، فإن الجهات تمارس اختصاصات مشتركة بينها وبين الدولة في المجالات المتعلقة بمكافحة الأوبئة :

- البحث العلمي التطبيقي ؛
- تأهيل العالم القروي ؛
- تعميم التزويد بالماء الصالح للشرب والكهرباء وفك العزلة ؛
- المساعدة الاجتماعية ؛
- إنعاش السكن الاجتماعي¹².

¹² المادة 91 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

وتمارس هذه الاختصاصات بين الجهة والدولة بشكل تعاقدى، إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجهة¹³، مما يمكن الجهات من المساهمة في المبدولة للتصدي لتفشي الجائحة إلى جانب مختلف مصالح الدولة المعنية بمحاربة جائحة كوفيد 19. كما يمكن للجهات أيضا أن تمارس بناء على مبدأ التفريع، اختصاصات منقولة لها من الدولة في الميادين التالية :

— الصحة ؛

— التعليم ؛

— الطاقة والماء والبيئة¹⁴.

إلى جانب الجهات، تمارس العمالات والأقاليم أيضا اختصاصات مهمة في مجال محاربة الأوبئة.

الفقرة الثانية : اختصاصات العمالات والأقاليم

لقد خول القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم لهذه الجماعات الترابية في إطار محاربة فيروس كورونا، ممارسة الاختصاصات التالية المنصوص عليها في المادة 78 منه :

— توفير التجهيزات والخدمات الأساسية خاصة في الوسط القروي ؛

— تفعيل مبدأ التعاضد بين الجماعات، وذلك بالقيام بالأعمال وتوفير الخدمات وإنجاز المشاريع أو الأنشطة التي تتعلق أساسا بالتنمية الاجتماعية بالوسط القروي ؛

— محاربة الإقصاء والهشاشة في مختلف القطاعات الاجتماعية.

ولهذه الغاية تمارس العمالة أو الإقليم اختصاصات ذاتية في الميادين التالية التي لها علاقة بمحاربة الأوبئة :

— وضع وتنفيذ برامج للحد من الفقر والهشاشة ؛

— تشخيص الحاجيات في مجالات الصحة والسكن والتعليم والوقاية وحفظ الصحة¹⁵.

كما تمارس العمالة أو الإقليم اختصاصات مشتركة بينها وبين الدولة بشكل تعاقدى، إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من العمالة أو الإقليم في الميادين التالية ذات الصلة بمحاربة الأوبئة :

— تأهيل العالم القروي في ميادين الصحة والتكوين والبنيات التحتية والتجهيزات ؛

— تنمية المناطق الجبلية والواحات ؛

¹³ المادة 92 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

¹⁴ المادة 94 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

¹⁵ المادة 79 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

- الإسهام في تزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب والكهرباء ؛
 - التأهيل الاجتماعي في الميادين التربوية والصحية والاجتماعية والرياضية¹⁶.
- إلى جانب الجهات، العمالات والأقاليم، تمارس الجماعات أيضا اختصاصات جد مهمة في مجال مكافحة الأوبئة.

الفقرة الثالثة : اختصاصات الجماعات

استنادا لمقتضيات القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، تتولى الجماعة داخل دائرة نفوذها الترابي تقديم خدمات القرب للمواطنات والمواطنين في إطار الاختصاصات المسندة إليها، وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتتبعها.

وفي هذا الصدد، تمارس الجماعة الاختصاصات الذاتية في الميادين التالية في ظل تدبير جائحة كوفيد 19 :

- توزيع الماء الصالح للشرب والكهرباء ؛
- التطهير السائل والصلب ومحطات معالجة المياه العادمة ؛
- تنظيف الطرقات والساحات العمومية وجمع النفايات المنزلية والمشابهة لها ونقلها إلى المطارح ومعالجتها وتهيئتها ؛
- حفظ الصحة ؛
- نقل المرضى والجرحى ؛
- نقل الأموات والدفن¹⁷.

وإلى جانب الاختصاصات الذاتية، تمارس الجماعة بشكل تعاقدى، إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجماعة، اختصاصات مشتركة حيث تساهم هذه الأخيرة في صيانة المستوصفات الصحية الواقعة في النفوذ الترابي للجماعة خصوصا في ظل الانتشار السريع لوباء كوفيد 19. وإلى جانب هذه الاختصاصات، خول القانون التنظيمي رقم 113.14 لرؤساء مجالس الجماعات صلاحيات الشرطة الإدارية في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكينة العمومية وسلامة المرور، وذلك عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية

¹⁶ المادة 86 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

¹⁷ - المادة 83 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

بواسطة تدابير شرطة فردية تتمثل في الإذن أو الأمر أو المنع. وفي ظل جائحة كوفيد 19 وجب على رؤساء مجالس الجماعات ممارسة الصلاحيات التالية :

- السهر على احترام شروط نظافة المساكن والطرق وتطهير قنوات الصرف الصحي وزجر إيداع النفايات بالوسط السكني والتخلص منها ؛
- تنظيم الأنشطة التجارية والحرفية والصناعية غير المنظمة التي من شأنها أن تمس بالوقاية الصحية والنظافة وسلامة المرور والسكنية العمومية أو تضر بالبيئة والمساهمة في مراقبتها ؛
- مراقبة محلات بيع العقاقير والبقالة ومحلات الحلاقة وبيع العطور، وبصورة عامة كل الأماكن التي يمكن أن تصنع أو تخزن أو تباع فيها مواد خطيرة ؛
- السهر على احترام الضوابط المتعلقة بسلامة ونظافة المحلات المفتوحة للعموم خاصة المطاعم والمقاهي وقاعات الألعاب والمشاهد والمسارح وأماكن السباحة، وكل الأماكن الأخرى المفتوحة للعموم. وتحديد مواقيت فتحها وإغلاقها ؛
- اتخاذ التدابير الرامية إلى ضمان سلامة المرور في الطرق العمومية وتنظيفها وإنارتها، ورفع معرقات السير عنها، وإتلاف البنايات الآيلة للسقوط أو الخراب، ومنع الناس من أن يعرضوا في النوافذ أو في الأقسام الأخرى من الصروح أو من أن يلقوا في الطرق العمومية أيًا كان من الأشياء التي من شأن سقوطها أو رميها أن يشكل خطرا على المارة أو بسبب رائحة مضرّة بالصحة ؛
- تنظيم السير والجولان والوقوف بالطرق العمومية والمحافظة على سلامة المرور بها ؛
- المساهمة في مراقبة جودة المواد الغذائية والمشروبات والتوابل المعروضة للبيع أو للاستهلاك العمومي ؛
- السهر على نظافة مجاري المياه والماء الصالح للشرب وضمان حماية ومراقبة نقط الماء المخصصة للاستهلاك العمومي مياه السباحة ؛
- اتخاذ التدابير اللازمة لتجنب أو مكافحة انتشار الأمراض الوبائية أو الخطيرة، وذلك طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها ؛
- اتخاذ التدابير اللازمة للوقاية من الحريق والأفات والفيضانات وجميع الكوارث العمومية الأخرى : ممارسة شرطة الجنائز والمقابر واتخاذ الإجراءات اللازمة المستعجلة لدفن الأشخاص المتوفين

بالشكل اللائق، وتنظيم المرفق العمومي لنقل الأموات ومراقبة عملية الدفن واستخراج الجثث من القبور طبقا للكيفيات المقررة في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

إلى جانب الاختصاصات المخولة للجماعات الترابية في مواجهة جائحة كورونا، يلعب الولاية والعمال دورا محوريا في مواكبة الجماعات الترابية في مواكبة عمل الجماعات الترابية في ظل هذا الوباء.

المطلب الثاني : دور الولاية والعمال في مواكبة عمل الجماعات الترابية في ظل جائحة كورونا

طبقا لمقتضيات الفصل 145 من دستور 2011 : « 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 المراقبة 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.».

هذا المقتضى الدستوري هو السند لعمل رجال السلطة وعلى رأسهم الولاية والعمال في مواكبة عمل الجماعات الترابية في ظل جائحة كورونا، حيث أنهم سيقومون بمساعدة ومواكبتها الجماعات الترابية في ظل هذه الظرفية الحرجة التي تمر منها بلادنا حيث أنهم سيعملون على سبيل المثال في تحديد نفقات التسيير والتجهيز الاستعجالية الضرورية، التي يتم تحديدها بتشاور بين سلطة الوالي والعمال والسيدات والسادة رؤساء مجالس الجماعات الترابية، حيث ستضمن بلوائح تعد بشكل مشترك بين الطرفين، ويتم إرسالها إلى المحاسبين العموميين التابعين إلى الخزينة العامة للمملكة¹⁸.

كما أن الولاية والعمال يقومون بالتأشير على تعديلات ميزانيات الجماعات التي يقوم بها رؤساء مجالسها دون الحاجة إلى إلى مداولات مع المجالس، سواء تعلق الأمر بفتح قروض ميزانية جديدة بضمانة موارد متوفرة لم تتم برمجتها بعد، أو من خلال تحويل وإعادة برمجة قروض سابقة¹⁹.

¹⁸ منشور وزير الداخلية عدد 6578 بتاريخ 15 أبريل 2020 حول التدبير الأمثل لنفقات الجماعات الترابية، المراسيم والدوريات والبيانات المتعلقة بفترة وباء كوفيد-19، المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات الترابية، قسم الإحصاء والتوثيق والنشر، 2020، ص. 67.

¹⁹ Circulaire du ministre de l'intérieur n° F 1248 du 25 Mars 2020 sur la lutte contre la pandémie du coronavirus (Covid-19) et ses effets sur les plans sanitaire, économique et social,

إضافة إلى ما سلف ذكره، فرضت حالة الطوارئ الصحية على رؤساء مجالس الجماعات الترابية تأجيل عقد دورات مجالسهم في الوقت المحدد لها بالنسبة للجماعات في شهر ماي²⁰ وشهر يونيو بالنسبة لمجالس العمالات والأقاليم ومجالس المقاطعات²¹، من خلال دعوة رؤساء مجالس هذه الجماعات الوحدات اللامركزية تحت إشراف الولاية والعمال إلى إرجاء دراسة القضايا المستعجلة إلى دورات استثنائية يمكن عقدها عند الاقتضاء بعد الإعلان عن رفع حالة الطوارئ الصحية ببلادنا.

بعد تدقيق الإطار القانوني المنظم للعلاقة بين الدولة والجماعات الترابية في ظل جائحة كورونا، وجب علينا إعطاء خلاصات لهذا الإطار القانوني ووضع بعض الاقتراحات الكفيلة بتجويده خصوصاً وأن بلادنا لم يسبق لها أن عرفت في تاريخها ما يسمى بحالة الطوارئ الصحية.

المبحث الثاني:

خلاصات الإطار القانوني واقتراحات تجويده

غيره من دول العالم لم يكن يتوقع المغرب أن يصادف يوماً ما حالة الطوارئ الصحية، ولم تظهر حاجة المجتمع إلى إطار قانوني لتنظيم هذه الحالة²²، فعلى المستوى الدستوري لا نجد مصطلح "الطوارئ"²³، في الوقت الذي نجد فيه دستور المملكة ينص على أنه: «على أن الجميع أن يتحمل بصفة تضامنية، وبشكل يتناسب مع الوسائل التي يتوفرون عليها، التكاليف التي تتطلبها تنمية البلاد، وكذا تلك الناتجة عن الأعباء الناجمة عن الآفات والكوارث الطبيعية التي تصيب البلاد»²⁴. هذا المقتضى نجد فيه إحالة على مصطلح الآفات والكوارث الطبيعية وليس مصطلح "الطوارئ"، مما خلق إشكالا عميقاً في فهم المصطلحات لدى جمهور غفير من الناس.

المراسيم والدوريات والبيانات المتعلقة بفترة وباء كوفيد-19، المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات الترابية، قسم الإحصاء والتوثيق والنشر، 2020، ص.22.

²⁰ منشور وزير الداخلية عدد 6743 بتاريخ 22 أبريل 2020 حول انعقاد الدورة العادية لشهر ماي لمجالس الجماعات، المراسيم والدوريات والبيانات المتعلقة بفترة وباء كوفيد-19، المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات الترابية، قسم الإحصاء والتوثيق والنشر، 2020، ص.75.

²¹ منشور وزير الداخلية عدد 7225 بتاريخ 26 ماي 2020 حول انعقاد الدورة العادية لشهر يونيو لمجالس العمالات والأقاليم ومجالس المقاطعات، المراسيم والدوريات والبيانات المتعلقة بفترة وباء كوفيد-19، المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات الترابية، قسم الإحصاء والتوثيق والنشر، 2020، ص.111.

²² قراقي، عبد العزيز، تقديم كتاب الآثار القانونية للظروف الطارئة، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، العدد الحادي عشر، عدد خاص، 2020، ص.11.

²³ باستقراء مقتضيات دستور المملكة لسنة 2011 لا نجد أي إحالة على مفهوم الطوارئ، المعجم المفهرس لألفاظ الدستور، المملكة المغربية، المجلس الدستوري، مطبعة الأمنية، الرباط، 2013.

²⁴ الفصل 40 من دستور المملكة لسنة 2011.

كما أن نفس الإشكال طرح في التمييز بين مصطلحي " الحصار"²⁵ و "الاستثناء"²⁶، مما دفع بالحكومة بعد اتفاق مع اللجان البرلمانية المعنية إلى إصدار مرسوم بقانون بتاريخ 23 مارس 2020 يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها لوضع حد للغموض الحاصل في مفهوم " الطوارئ الصحية" الذي عرفته بلادنا لأول مرة.

وهذا المرسوم بقانون أثار مجموعة من الإشكالات التي وجب التطرق إليها في ظل العلاقة التي تربط بين الدولة والجماعات الترابية، حيث استنتجنا منه عدة أمور (المطلب الأول)، وجب الاستفادة منها والعمل على تجويد هذا الإطار القانوني في المستقبل (المطلب الثاني).

المطلب الأول : خلاصات الإطار القانوني المنظم لعلاقة الدولة والجماعات الترابية في ظل جائحة

كورونا

باستقراء مقتضيات المرسوم بقانون المنظم لحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، وكذا المرسوم المتعلق بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني، لمواجهة تفشي فيروس كورونا- كوفيد 19 يمكننا إبداء الملاحظات التالية :

- عدم الإشارة إلى الجماعات الترابية بأصنافها الثلاثة (الجهات، العمالات والأقاليم، الجماعات) في السند القانوني المنظم لحالة الطوارئ الصحية، رغم توفرها وخاصة الجماعات على اختصاصات ذاتية تتعلق بحفظ الصحة ونقل المرضى والجرحى، نقل الأموات والدفن وإحداث وصيانة المقابر، إضافة إلى المقتضيات المنصوص عليها في المادة 100 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات والمتعلقة بالشرطة الإدارية لرئيس المجلس الجماعي.
- عدم وجود مقتضيات قانونية في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية تتعلق بطرق وكيفيات مواجهة الظروف الطارئة، مما يشكل نقصا تشريعيًا في التعاطي مع الحالات الاستثنائية التي قد تمر منها بلادنا في المستقبل، حيث أن اختصاصات الجماعات الترابية في مواجهة أي طارئ مقبل تبقى قاصرة وتنعكس على مدى نجاعة دور الجماعات الترابية في تدبير الظروف الاستثنائية التي تمر منها بلادنا حاليا، حيث نجد استئثار السلطة المركزية بتدبير الكوارث في مقابل غياب مقتضيات محددة وواضحة لدور الجماعات الترابية في هذا المجال.

²⁵ الفصل 49 من دستور المملكة لسنة 2011.

²⁶ الفصل 59 من دستور المملكة لسنة 2011.

- منح صلاحيات واسعة لولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم في اتخاذ جميع التدابير التنفيذية التي يستلزمها حفظ النظام العام الصحي في ظل حالة الطوارئ المعلنة، سواء كانت هذه التدابير ذات طابع وقائي أو حمائي، أو كانت ترمي إلى فرض أمر بحجر صحي اختياري أو إجباري، أو فرض قيود مؤقتة على إقامة الأشخاص بمساكنهم، أو الحد من تنقلاتهم، أو منع تجمعهم، أو إغلاق المحلات المفتوحة للعموم، أو إقرار أي تدبير آخر من تدابير الشرطة الإدارية²⁷.
- تدخل بعض اختصاصات الشرطة الإدارية المتعلقة بحفظ الصحة، حيث نجد أن القانون التنظيمي رقم 113.14 أسند للجماعات اختصاص حفظ الصحة، عبر اتخاذ مختلف الإجراءات والتدابير اللازمة لتفعيله، بينما نجد في الواقع أن ممثلي الإدارة المركزية (وزارة الصحة) هم من استفردوا بهذا الاختصاص، نظرا لكون دور الجماعات انحصر فقط في تعبئة الموارد المالية اللازمة لشراء مواد التعقيم.
- تأجيل عقد دورات مجالس الجماعات المبرمجة في شهر ماي 2020 ومجالس العمالات والأقاليم ومجالس المقاطعات المبرمجة في شهر يونيو 2020 بسبب تفشي وباء كوفيد 19، مما دفع بوزارة الداخلية عبر ولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم إلى إخبار رؤساء مجالس هذه الجماعات الترابية عبر مناشير بضرورة تأجيل عقدها إلى تاريخ لاحق، مما منع هذه الوحدات الترابية من اتخاذ بعض المقررات وتفعيل برامج التنمية في ظل هذه الظرفية الحرجة التي تمر منها بلادنا.
- دعوة رؤساء مجالس الجماعات الترابية إلى نهج تدبير أمثل لنفقاتها المستقبلية برسم السنة المالية 2020، عبر تعليق مؤقت لعمليات الالتزام بالنفقات غير الضرورية خلال مدة هذه الأزمة الصحية التي يمكن أن تسبب تراجعا في مداخيل الضرائب والرسوم، في إطار ما تمليه ضرورة التدبير الرشيد لميزانيات الجماعات الترابية في ظل هذه الظرفية الدقيقة التي تشهدها بلادنا.
- أظهرت جائحة كوفيد 19 الضعف الذي تعاني منه الجماعات الترابية، والذي تتحمل مسؤوليته الأحزاب السياسية، لأنها وحدها المسؤولة، عن إفراز النخب، والتي أظهرت أن العقل الترابي عاجز عن مواجهة هذا الفيروس. ولم يساهم في اقتراح حلول ناجعة في تدبير هذه الأزمة²⁸ في مقابل هيمنة للسلطة المركزية بواسطة ممثلها على المستوى الترابي الذين أبانوا عن قدرة وكفاءة على

²⁷ المادة الثالثة من المرسوم رقم 2.20.293 صادر في 29 من رجب 1441 (24 مارس 2020) بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا- كوفيد 19.

²⁸ غازي، عبد الله، أي مساهمة للجماعات الترابية في تدبير فيروس covid-19 ، مرجع سابق، ص.92.

تدبير التداعيات السلبية لوباء كوفيد 19 من خلال تواصلهم مع الساكنة قصد إقناعها بتطبيق تعليمات السلطات العمومية الرامية إلى محاربة انتشار جائحة كورونا ببلادنا.

— إن الجماعات الترابية لم تكن مستعدة لمثل هذه الأزمة، حيث أن برامج عملها لا تتوفر على خطط لمواجهة مثل هذه الظروف الطارئة ولم ترصد لها موارد مالية، كما أن تدخل الدولة أشعر الفاعل الترابي بعدم جدوى تدخله²⁹.

بعد تناول خلاصات الإطار القانوني لعلاقة الدولة والجماعات الترابية في ظل جائحة كورونا الذي أثبت هيمنة السلطة المركزية ممثلة بواسطة مصالحها اللامركزية في تدبير جائحة كورونا مقابل تراجع لدور الجماعات الترابية في ظل غياب مقتضيات قانونية واضحة في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، وجب علينا اقتراح مجموعة من الآليات التي ستساهم في تجاوز النقائص التي عرفها هذا الإطار القانوني بغية تجويده وجعله مواكبا لمختلف الظروف الطارئة التي قد تعرفها بلادنا في المستقبل.

المطلب الثاني : اقتراحات تجويد الإطار القانوني المنظم لعلاقة الدولة والجماعات الترابية في ظل جائحة كورونا

لقد شكلت حالة الطوارئ الصحية التي تمر منها بلادنا فرصة لتقييم العلاقة التي جمعت بين الدولة والجماعات الترابية في تدبير جائحة كورونا التي تعتبر وباءا عالميا تسبب للبشرية جمعا في عدة خسائر مادية واقتصادية حيث أنه يحصد في كل لحظة الأرواح، مما دفع بالسلطات العمومية (السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية والقضائية) إلى اتخاذ مجموعة من التدابير الرامية إلى الحد من تفشي هذا الوباء بين صفوف المواطنين والمواطنات من خلال تقييد حرية التنقل والتجمعات بين الأشخاص.

هذه الإجراءات المتخذة طبقا للمرسوم بقانون المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، وكذا المرسوم المتعلق بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني أبانت عن هيمنة لسلطة الدولة على حساب الجماعات الترابية، مما يدفعنا إلى اقتراح الآليات التالية

²⁹ بنلميح، منية، أي دور للجماعات الترابية في تدبير المخاطر : جائحة كوفيد 19 نموذجاً، المجلة المغربية للرصد القانوني والقضائي، العدد الثاني، 2020، ص.18.

الكفيلة بتجويد هذا الإطار القانوني وجعله ملائماً لحالات الظروف الطارئة التي قد تشهدها بلادنا في المستقبل :

- ضرورة تعديل القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية بأصنافها الثلاثة حتى تكون مواكبة لأي ظرف طارئ قد تمر منه البلاد، حيث أن القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات لا يتضمن مقتضيات صريحة في الاختصاصات الذاتية تتعلق بمكافحة الكوارث مما يجعل من دور الجهة ناقصاً في ميدان الطوارئ الصحية.
- كما أن اختصاصات الجهات والجماعات الترابية الأخرى، وجب إعادة النظر فيها في علاقتها مع الدولة في الميدان الصحي قصد تحديد الأدوار وجعل كل طرف يعرف ما له وما عليه.
- الإسراع بإخراج قانون جبايات الجماعات الترابية حتى يتلائم مع المقتضيات الجديدة المتعلقة بالجماعات الترابية، خصوصاً في ظل هذه الظرفية الحساسة التي تشهدها، حيث أن إمكانيات الجماعات الترابية المالية تبقى محدودة مما جعل مساهمة هذه الوحدات الترابية تبقى ناقصة أمام توفر القطاعات الحكومية المعنية بتدبير جائحة كورونا على كافة الإمكانيات البشرية والمالية، مما وجب معه العمل على تدارك هذا النقص، وجعل الجماعات الترابية شريكاً رئيسياً في تدبير جائحة كورونا خصوصاً في الشق المالي الذي يفرض على المشرع التدخل بغية مراجعة نظام الجبايات المحلية الحالي، الذي لا يوفر للجماعات الترابية موارد كافية.
- العمل على تشجيع الاعتناء بالبحث العلمي المبدع والخلق، القادر على الدفاع على حرمة الوطن والمواطن، وعلى الدفاع عن سيادة الدولة³⁰.
- مراجعة مرسوم بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، حيث أنه لا يتضمن مقتضيات صريحة حول تدبير حالة الطوارئ، حيث أن هذا المرسوم هو السند القانوني لعمل المصالح اللامركزية للدولة، وقواعد توزيع الاختصاص بين الإدارات المركزية وهذه المصالح، والقواعد المنظمة للعلاقات القائمة بينها من جهة، وبين ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم من جهة أخرى وكذا بين هذه المصالح والجماعات الترابية حتى يتسنى لكل طرف في المستقبل القيام بمهامه في حالة حدوث طارئ مقبل.

³⁰ القريشي، عبد الواحد، التدبير الاستثنائي لنظام اللامركزية الترابية إبان فترة الطوارئ ، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، العدد الحادي عشر، عدد خاص، 2020، ص.102.

خاتمة:

وخلاصة القول، يتبين لنا أن الإطار القانوني للعلاقة بين الدولة والجماعات الترابية في ظل جائحة كورونا، عمل على تحديد الأدوار المنوطة بالدولة والجماعات الترابية في تدبير جائحة كورونا التي تشكل وباء عالميا، وجب التصدي له والعمل على التخفيف من سلبياته على مختلف الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للبلاد.

ولكن رغم هذه المقتضيات التي نص عليها الإطار القانوني المنظم لعلاقة الدولة والجماعات الترابية في ظل جائحة كورونا، وضعها لتجاوز هذا الوضع الكارثي الذي تعيشه بلادنا، إلا أن هذه المقتضيات أبانت عن النقائص التالية :

— هيمنة السلطات العمومية على تدبير جائحة كورونا، حيث نجد أن المرسوم بقانون المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية، وإجراءات الإعلان عنها والمرسوم المتعلق بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا، حيث أن السلطات أسندت إلى الحكومة ممثلة وزارة الداخلية عبر امتداداتها الترابية (الولاية والعمال ورجال السلطة والقوات العمومية) ووزارة الصحة في تدبير هذه الجائحة في مقابل غياب تام للتنصيب الصريح لدور الجماعات الترابية في هذه الظرفية.

— ضعف إمكانيات الجماعات الترابية سواء المالية والبشرية، في تدبير ومواجهة آثار وباء كوفيد 19، مما أثر سلبا على قدراتها التدييرية في ظل هذه الجائحة التي تستلزم تضافر جهود مختلف الفاعلين سواء العموميين أو الخواص لتجاوز هذا المأزق وإعادة الحياة الطبيعية للبلاد ما قبل الوباء.

— عدم التنصيب في مقتضيات القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية على الإجراءات الكفيلة بمواجهة حالات الطوارئ، وكيفية تعبئة الموارد البشرية والمالية اللازمة لمواجهة هذه الحالات، مما جعل تدبير الجماعات الترابية للجائحة يتسم بنوع من عدم الاحترافية. ولتجاوز هذه النقائص التي تعترى الإطار القانوني المنظم لعلاقة الدولة والجماعات الترابية في ظل جائحة كورونا، وجب القيام بما يلي :

— العمل على مراجعة القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية بغية تضمينها مقتضيات خاصة بتدبير حالات الطوارئ لتجاوز هذه النقائص التي جعلت من دور الجماعات الترابية مغيبا نظرا لقصور النصوص القانونية المنظمة لهذه الوحدات الترابية.

- تدعيم الموارد المالية للجماعات الترابية عبر مراجعة نظام الجبايات المحلية، من أجل جعل هذه الوحدات الترابية قادرة على مواجهة مختلف الآفات والكوارث التي قد تحدث مستقبلاً، مما سيمكنها من النهوض بالمهام المنوطة بها كفاعل رئيسي في التنمية المحلية وشريك للدولة في وضع السياسات العمومية.
- مراجعة مرسوم بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، عبر إدخال مقتضيات خاصة بتدبير الكوارث من خلال العمل على التنصيص على الإجراءات الكفيلة بمواجهتها من طرف المصالح اللامركزة للدولة والجماعات الترابية، والسبل الكفيلة بالحد من الآثار السلبية لهذه الكوارث.

مراجع باللغة العربية

الأطروحات

- الميري، سعيد، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس- السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- السويسي، السنة الجامعية : 2006-2007.

المقالات

- الحيان، سي محمد، قراءة في القانون المنظم لحالة الطوارئ الصحية بالمغرب ، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، العدد الحادي عشر، عدد خاص، 2020.
- الزنان، زهير، مبدأ استمرارية المرافق العمومية في ظل حالة الطوارئ الصحية بالمغرب ، الدولة والقانون في زمن جائحة كورونا"، مجلة العلوم القانونية ، عدد ماي 2020.
- القريشي، عبد الواحد، التدبير الاستثنائي لنظام اللامركزية الترابية إبان فترة الطوارئ ، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، العدد الحادي عشر، عدد خاص، 2020.

- بنلمليح، منية، أي دور للجماعات الترابية في تدبير المخاطر : جائحة كوفيد 19 نموذجاً، المجلة المغربية للرصد القانوني والقضائي، العدد الثاني، 2020.
- حمزة، عبد المهيم، تقديم مؤلف الدولة والقانون في زمن جائحة كورونا، مجلة العلوم القانونية ، عدد ماي 2020.
- غازي، عبد الله ، أي مساهمة للجماعات الترابية في تدبير فيروس covid-19، المجلة المغربية للرصد القانوني والقضائي، العدد الثاني، 2020.
- قراقي، عبد العزيز، تقديم كتاب الآثار القانونية للظروف الطارئة، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، العدد الحادي عشر، عدد خاص، 2020.

النصوص القانونية

- نص الدستور الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، ج.ر عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011).
- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، ج.ر عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).
- القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، ج.ر عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).
- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، ج.ر عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).
- مرسوم بقانون رقم 2.20.292 صادر في 28 من رجب 1441 (23 مارس 2020) يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، ج.ر عدد 6867 مكرر بتاريخ 29 رجب 1441 (24 مارس 2020).
- مرسوم رقم 2.20.293 صادر في 29 من رجب 1441 (24 مارس 2020) بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا- كوفيد 19، ج.ر عدد 6867 مكرر بتاريخ 29 رجب 1441 (24 مارس 2020).

وثائق رسمية

- المعجم المفهرس لألفاظ الدستور، المملكة المغربية، المجلس الدستوري، مطبعة الأمنية، الرباط، 2013.
- المراسيم والدوريات والبيانات المتعلقة بفترة وباء كوفيد-19، المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات الترابية، قسم الإحصاء والتوثيق والنشر، 2020.
- منشور وزير الداخلية عدد 6578 بتاريخ 15 أبريل 2020 حول التدبير الأمثل لنفقات الجماعات الترابية، المراسيم والدوريات والبيانات المتعلقة بفترة وباء كوفيد-19، المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات الترابية، قسم الإحصاء والتوثيق والنشر، 2020.
- منشور وزير الداخلية عدد 6743 بتاريخ 22 أبريل 2020 حول انعقاد الدورة العادية لشهر ماي لمجالس الجماعات، المراسيم والدوريات والبيانات المتعلقة بفترة وباء كوفيد-19، المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات الترابية، قسم الإحصاء والتوثيق والنشر، 2020.
- منشور وزير الداخلية عدد 7225 بتاريخ 26 ماي 2020 حول انعقاد الدورة العادية لشهر يونيو لمجالس العمالات والأقاليم ومجالس المقاطعات، المراسيم والدوريات والبيانات المتعلقة بفترة وباء كوفيد-19، المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات الترابية، قسم الإحصاء والتوثيق والنشر، 2020.

مراجع باللغة الفرنسية

Documents

- Circulaire du ministre de l'intérieur n° F 1248 du 25 Mars 2020 sur la lutte contre la pandémie du coronavirus (Covid-19) et ses effets sur les plans sanitaire, économique et social.

جائحة كورونا وتكريس العلاقة المختلة بين الدولة والجماعات الترابية

عصام القرني

باحث متخصص في المالية العمومية والسياسة الجبائية

يرتكز التنظيم الإداري المغربي على النظام اللامركزي، الذي يسمح بتوزيع السلطة الإدارية ما بين الإدارة المركزية للدولة والهيئات المحلية المنتخبة. ويهدف تنزيل هذا النظام وتدعيم أسسه، عمل المشرع المغربي منذ السنوات الأولى للاستقلال على بلورة ترسانة قانونية لإرساء دعائم اللامركزية الإدارية. ومع كل محطة إصلاحية لهذا النظام، كان يتبين مع مرور الوقت أن الهيئات اللامركزية، لم تصل بعد إلى النضج المطلوب لممارسة الأدوار التنموية ومهام القرب المنوطة بها على المستوى المحلي بالفعالية اللازمة.

في ظل هذا السياق، شكل دستور سنة 2011 مناسبة ومحطة تاريخية مهمة لتعزيز مكانة الهيئات المحلية المنتخبة؛ وبناء على هذه المراجعة الدستورية تم إصدار القوانين التنظيمية للجماعات الترابية سنة 2015، والتي منحت هذه الجماعات صلاحيات ومهام جديدة، وفي نفس الوقت وفرت لها موارد مالية إضافية للقيام بأدوارها التنموية، موازنة مع تمكينها من وسائل تديرية تتيح لها مجالا أوسع للتحرك، مع الاستمرار في تخفيف الرقابة الممارسة عليها؛ وقد كان الهدف ينصب حول الارتقاء بسلطات الجماعات الترابية وبطبيعة تدخلاتها على الأصعدة المحلية.

غير أن النتائج المحققة لحد الآن، لم تكن في مستوى الطموح، إذ ظلت أزمة الجماعات الترابية مطروحة، فلم تستطع الانعتاق من ارتهاها للدولة، الأمر الذي جعل من تدخلاتها محدودة رغم كل ما

أخذ من تدابير وإجراءات؛ وقد زادت أساليب التدبير والاختلالات وأجه القصور التي شابت اشتغال هذه الهيئات من تكريس أزمتهما، ما جعلها في أحيان كثيرة غير قادرة على حل الإشكالات المحلية، وفي أحيان أخرى عاجزة عن التصرف بشكل ناجع في الصلاحيات والامكانيات الممنوحة لها.

ومع ظهور أزمة جائحة كورونا ببلادنا، وما رافقها من تداعيات على مختلف الأصعدة الاجتماعية والمالية والاقتصادية، طفت إلى السطح بشكل بارز أزمة الجماعات الترابية التي بقيت أدوارها وتدخلاتها في مواجهة الجائحة محدودة للغاية، مقابل عودة قوية لتدخل الدولة المركزية في مواجهة انتشار الوباء والبحث عن الحلول لتداعياته المتفاقمة، مما أدى إلى تهميش أدوار الجماعات الترابية ومن تم تكريس عدم التوازن بين الطرفين واختلال العلاقة بينهما.

تأسيسا على ما سبق، ترمي هذه المساهمة إلى مقارنة وتحليل وتفكيك إشكالية اختلال العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية، بالموازاة مع التركيز على كيف ساهمت أزمة وباء كورونا في إبراز هذا الاختلال، وذلك عبر المحورين الرئيسيين التاليين:

المحور الأول: الدولة والجماعات الترابية وسوء توزيع السلطة

المحور الثاني: الجماعات الترابية ومواجهة جائحة كورونا، أداء هزيل وخاضع لسلطة الدولة المركزية

المحور الأول: الدولة والجماعات الترابية وسوء توزيع السلطة

أسندت النصوص التشريعية والتنظيمية للجماعات الترابية مجموعة من الاختصاصات التي اتسع مجالها مع كل تعديل قانوني للنظام الإداري اللامركزي؛ وفي الوقت نفسه ظلت الدولة محتفظة بأهم سلطاتها في تدبير الشأن الترابي، مما أدى إلى جعل الاختصاصات الممنوحة للجماعات الترابية اختصاصات فضفاضة تصعب ممارستها باستقلال عن تدخل الدولة (أولا)، خاصة وأن الجماعات الترابية لا تتوفر على موارد مالية ذاتية كافية لممارسة اختصاصاتها، مما يجعل سلطتها المالية ضعيفة أمام قوة السلطة المالية للدولة (ثانيا).

أولا: تمتع الجماعات الترابية باختصاصات فضفاضة تصعب ممارستها بدون تدخل أجهزة الدولة

شكل دستور سنة 2011 قفزة نوعية في تطور مسار اللامركزية الإدارية بالمغرب، وذلك عبر تحديد شكل التنظيم الترابي للدولة في الفصل الأول من الدستور الذي نص صراحة على أن "التنظيم الترابي

للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة³¹. وبغاية توضيح أسس هذا التنظيم، تضمن الباب التاسع من الدستور مجموعة من المقتضيات التي رسمت الإطار المؤسسي لهذه الهيئات الترابية وللمبادئ والقواعد العامة التي يجب أن تخضع لها.

وتنزيلا للفصل 146 من الدستور القاضي بسن قانون تنظيمي يحدد اختصاصات الجماعات الترابية ومواردها وقواعد اشتغالها، تم في سنة 2015 إصدار ثلاث قوانين تنظيمية، خصص كل واحد منها لكل صنف من أصناف هذه الجماعات³² قبل أن يتم إخراج عدد من النصوص التطبيقية لهذه القوانين.

ومن بين ما نصت عليه هذه القوانين، تحديد الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة لكل صنف من أصناف الجماعات الترابية، معتمدة في ذلك على التقسيم التقليدي السابق الذي يميز بين الاختصاصات الذاتية والاختصاصات المشتركة مع الدولة ثم الاختصاصات المنقولة من قبل الدولة إلى الجماعات الترابية. وقد حاول المشرع عبر القوانين التنظيمية إيجاد منطق معين يستند عليه مبدئيا في توزيع الاختصاصات بين الأصناف الثلاثة الرئيسية للجماعات الترابية؛ حيث خص الجماعات بممارسة خدمات القرب³³، على اعتبار أنها تشكل أصغر صنف من حيث المجال، وبالتالي فهي البنية الأكثر قربا واتصالا مع المواطنين؛ فيما أسند للعمالات والأقاليم المهام المتعلقة بالتنمية الاجتماعية مع التركيز على العالم القروي، إضافة إلى دعم نجاعة الجماعات وتعزيز التعاون بينها³⁴ أما الجهات فقط أناط بها تنظيم وتنسيق وتتبع المهام الهادفة إلى النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة³⁵.

وإن كان هذا التقسيم يروم توضيح سلطات الجماعات الترابية ورسم الحدود الفاصلة بين اختصاصات كل صنف منها، وبين هذه الجماعات والدولة من ناحية أخرى، فإن الإحاطة بلائحة هذه الاختصاصات، يُستشف منها أنها اختصاصات مهمة وتغطي مجالات واسعة في شتى الميادين الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والبيئية وغيرها، وأحيانا تكون فضفاضة ومفتوحة وغير محددة بشكل دقيق كما هو الشأن بالنسبة للجهات التي تتوفر على اختصاصات واسعة تغطي معظم الميادين العمومية

³¹ - الفقرة الأخيرة من الفصل الأول من الدستور المغربي لسنة 2011.

³² - هذه القوانين هي:

- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، صادر بتنفيذه الظهير رقم 1.15.83 بتاريخ 7 يوليوز 2015، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

- القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، صادر بتنفيذه الظهير رقم 1.15.84 بتاريخ 7 يوليوز 2015، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، صادر بتنفيذه الظهير رقم 1.15.85 بتاريخ 7 يوليوز 2015، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

³³ - الفقرة الأولى من المادة 77 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مشار إليه سابقا.

³⁴ - الفقرة الأولى من المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مشار إليه سابقا.

³⁵ - الفقرة الأولى من المادة 81 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مشار إليه سابقا.

الأساسية؛ كما أن الاختصاصات المشتركة بين الدولة والجماعات الترابية والتي تهم مجالات واسعة، تبقى المبادرة فيها مفتوحة، عن طريق التعاقد بين الطرفين أو بمبادرة من طرف الجماعات الترابية، وهو الأمر الذي قد يجعل حدود الاختصاص وقدر مسؤولية الطرفين غير واضحة ومن الصعب ضبطها، سواء فيما يتعلق بالطرف المطلوب منه ممارسة الاختصاص أو الجهة التي تتحمل مسؤولية نتائج ممارسة هذا الاختصاص وبالتالي الخضوع للمحاسبة.

وفيما يتعلق بالاختصاصات المنقولة، فمن الواضح أن هدف المشرع من التنصيب عليها، هو حصر لائحة الاختصاصات التي يمكن نقلها مستقبلاً للجماعات الترابية، فتتحول بذلك إلى اختصاصات ذاتية؛ وذلك لن يتأتى في جميع الأحوال إلا عن طريق تعديل القوانين التنظيمية للجماعات الترابية المعنية.³⁶ وبالتالي فالتنصيب على هذه الاختصاصات، في تصورنا، ليس إلا تحصيل الحاصل، ما دام الأمر يتعلق باختصاصات لا يمكن نقلها إلا عبر تعديل القانون التنظيمي المعني، وبالتالي فهي ليست منقولة كما يوحي المصطلح المستعمل في النص القانوني؛ فالواقع أن العمل على تعديل القوانين التنظيمية للجماعات الترابية أو إحداها بهدف نقل اختصاص محدد من الدولة للجماعات الترابية، ليس فيه ما يمنع من مراجعة لائحة الاختصاصات القابلة للنقل في حد ذاتها؛ ما يجعل تحديد هذه اللائحة وحصرها في أول قوانين تنظيمية للجماعات الترابية غير ذات معنى.

ومهما يكن من ذلك، فالأكيد أن الجماعات الترابية أصبحت اليوم، تتمتع بسلطات قانونية وتنظيمية أكبر من أي وقت مضى؛ غير أن هذا التطور الملحوظ في الاختصاصات، لم يوازه إلى حدود الآن، الحضور المنظر من الجماعات الترابية على صعيد تدبير الشأن العام المحلي ومواجهة الإشكالات العمومية المستعصية والراهنة، وبالنتيجة المساهمة الفعالة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛ كما أنها لم تستطع التخلص من "التبعية" المفروضة عليها من الدولة، فعلى ما يبدو أن إلغاء الوصاية من النص القانوني لم يكن كافياً لخلق نوع من الاستقلال الإيجابي لهذه البنيات المحلية عن المركز الذي أبان بشكل متواصل، على أنه مازال الطرف القوي الذي يملك زمام المبادرة وسلطة صنع القرار والتدخل والتأثير في الشأن الترابي.

ولعل المنهجية التي على أساسها تم تسطير اختصاصات الجماعات الترابية، تعد في حد ذاتها، أحد الأسباب المهمة التي ساهمت في ضعف النتائج المحققة على المستوى الفعلي؛ ويظهر هذا الإشكال على عدة مستويات، أولها ورود مجموعة من الاختصاصات بصيغة عامة لا تساعد على إلزام الجماعات بممارسة هذه الاختصاصات، فتتمتع بذلك بسلطة تقديرية في القيام أو عدم القيام بمهامها وفي الصيغة التي تراها مناسبة، ويظهر هذا الإشكال على وجه الخصوص في الاختصاصات المشتركة.

³⁶ - المادة 95 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات؛ والمادة 90 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم؛ والمادة 91 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

المستوى الثاني من الإشكال يتعلق بهذا النوع الأخير من الاختصاصات، والذي بموجبه يتم إسناد مهام تدبير عدة مرافق عمومية أساسية للدولة والجماعات الترابية في نفس الوقت، الأمر الذي قد يؤدي إلى عدم وضوح الحدود بين ما هو مطلوب من الدولة تدبيره وما على الجماعات الترابية القيام به، كما قد يؤدي هذا التداخل إلى هدر الجهود وإضعاف نجاعة التدبير، إلى جانب صعوبة تحديد المسؤوليات.

أما المستوى الثالث، فيتعلق بالتباين والهوة الموجودة بين حجم الاختصاصات الممنوحة للجماعات الترابية وبين واقع هذه الجماعات وقدرتها الفعلية على ممارسة هذه الاختصاصات؛ فمن الواضح أن العديد من الاختصاصات تتطلب قدرات بشرية وإمكانات تديرية وموارد مالية قد لا تكون متاحة لمعظم الجماعات الترابية، خاصة وأن هذه الجماعات ليست على نفس المستوى من المؤهلات، بل إن بعض موارد بعض الجماعات وقدرتها على التدخل ضعيفة إلى حد كبير، وهو ما ينطبق على العديد من الجماعات ذات الطابع القروي التي تكاد تكون وسائلها الذاتية منعدمة. ولعل وعي المشرع بهذه الحقيقة هو ما جعله يربط ممارسة هذه الاختصاصات بحجم موارد كل جماعة ترابية.³⁷

وهكذا، فبالرغم من التحولات القانونية التي همت العلاقات بين المؤسسات اللامركزية من جهة والسلطات المركزية واللامركزية من جهة ثانية، فإن ذلك لم يحدث تغييرا كبيرا على أرض الواقع، وبالرغم من إلغاء الوصاية، فالمقررات الأساسية للجماعات الترابية لا تصبح قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من سلطات الرقابة المختصة التي تبقى لها صلاحية رفض هذه التأشيرة. وبالتالي ففي الوقت الذي أصبح فيه للجماعات الترابية مسؤوليات قانونية أكثر، مازالت سيطرة السلطات المركزية واللامركزية حاضرة بقوة على مستوى الممارسة.³⁸

ومع ظهور جائحة كورونا وتفاقم آثارها على مختلف الأصعدة الاجتماعية والاقتصادية، لوحظ نوع الفتور في نشاط الجماعات الترابية، وازاه تدخل قوي للسلطات المركزية وبالتحديد وزارة الداخلية ومصالحها الخارجية في إدارة وتدبير الشأن الترابي، مستندة في ذلك على قانون الطوارئ الصحية³⁹ الذي حولها سلطات غير مألوفة في الظروف العادية؛ والنتيجة أن تدخلات الجماعات الترابية في مواجهة الجائحة ظلت محدودة وهامشية، ولم تسعفها السلطات القانونية والتنظيمية المخولة لها قانونا في

³⁷ - المادة 80 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات؛ والمادة 78 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم؛ والمادة 77 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

³⁸ - لمياء الزاكي، "اللامركزية في المغرب: وعود بإصلاحات قانونية في غياب آثار إيجابية مؤكدة"، مبادرة الإصلاح العربي، يوليو 2019، ص.5.

³⁹ - مرسوم بقانون رقم 2.20.292، صادر يوم 23 مارس 2020، يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6867 مكرر بتاريخ 24 مارس 2020.

التدخل بالسرعة والفعالية المطلوبة في أوقات الأزمات، كما أنها لم تكيف توظيفها للسلطة التنظيمية⁴⁰ التي تتمتع بها بشكل يتلاءم وخصوصيات المرحلة.

ثانيا: تواضع ميزانية الجماعات الترابية وارتهاها للميزانية العامة للدولة

مبدئيا الجماعات الترابية هي أشخاص معنوية عامة تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، كما تدير شؤونها وفقا لمبدأ التدبير الحر؛ لكن في الواقع ومن خلال الممارسة يبقى هذا الاستقلال مسألة نسبية ومحط نقاش، خاصة على المستوى المالي الذي يعد أحد أهم أوجه ضعف الجماعات الترابية في علاقتها بالدولة من جهة، ومن جهة ثانية فيما يرتبط بتدخلها في تدبير الشأن العام المحلي بالفعالية والنجاعة المطلوبتين.

ولأن "من يملك المال يملك القرار والسلطة"، فإن ضعف ميزانية الجماعات الترابية بالنظر إلى أهمية الاختصاصات المسندة إليها، وارتهاها هذه الميزانية بشكل قوي لتحويلات ميزانية الدولة، يجعل من الجماعات الترابية بشكل عام، وتلك التي تعاني خصاصا حادا في الموارد المالية بشكل خاص، عاجزة عن اتخاذ المبادرات التنموية داخل مجالها الترابي، ليبقى الهم الرئيسي لعدد من "الجماعات الفقيرة"، تغطية النفقات الأساسية وخاصة نفقات التسيير العادية وأداء أجور الموظفين، أما أغلبية الجماعات الأخرى فقدراتها المالية لا تتعدى تغطية النفقات اللازمة لاستمرارية المرافق الضرورية في حياة المواطنين، دون القدرة على القيام بتدخلات نوعية عبر مشاريع تنموية تساهم في تحسين الوضع الاجتماعي والاقتصادي للمواطنين.

ومن خلال تحليل النظام القانوني لمالية الجماعات الترابية، نجد أن الموارد المالية العادية لهذه الجماعات، تتكون من شقين رئيسيين، الأول يتعلق بالموارد الذاتية، ويشمل بصفة أساسية حصيلة المداخيل المتأتية من الرسوم المحلية وحصيلة الخدمات التي تقدمها والغرامات والمساهمات المالية والاستغلالات والأرباح والأتاوى وعائدات الأملاك. أما الشق الثاني، فيتعلق بالموارد المالية المحولة من قبل الدولة لفائدة هذه الجماعات، وتنقسم بدورها إلى صنفين، الأول يتعلق بحصص الجماعات الترابية من حصيلة ضرائب الدولة، والثاني يخص الاعتمادات المرصودة من الميزانية العامة للجماعات الترابية؛⁴¹ وهناك صنف آخر من الموارد التي يتوجب على الدولة تحويلها لفائدة الجماعات الترابية في حالة نقل اختصاص معين من الدولة لهذه الجماعات.⁴²

⁴⁰ - الفقرة الثانية من الفصل 140 من الدستور المغربي.

⁴¹ - الجهات هي المعنية بهذا النوع من الاعتمادات، طبقا للجزء الأخير من الفصل 188 من القانون التنظيمي للجهات.

⁴² - الفقرة الثانية من الفصل 141 من الدستور المغربي.

من خلال الممارسة، يتضح أن مداخل الجماعات الترابية يتأتى أغلبها من الموارد ذات الطبيعة الجبائية، وهي نوعين أساسيين :

- الرسوم المحلية⁴³ البالغ عددها 17 رسماً، 11 مخصصة للجماعات و3 للجهات و3 للعمالات والأقاليم، ويتوزع تديرها بين المصالح الجبائية للدولة⁴⁴ ومصالح الجماعات الترابية نفسها. و جدير بالذكر هنا أن الجماعات الترابية تتمتع بعدد من الرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى الأخرى والتي لا تكتسي صبغة جبائية.⁴⁵

- حصص الجماعات الترابية من ضرائب الدولة، وتتمثل في 30% من محصول الضريبة على القيمة المضافة؛⁴⁶ وإلى جانب ذلك، خص القانون التنظيمي رقم 111.14 الجهات بـ 5% من حصيلة الضريبة على الشركات، و5% من حصيلة الضريبة على الدخل، ثم 20% من حصيلة الرسم على عقود التأمين.⁴⁷

ومن أجل تقديم صورة عن واقع ميزانية الجماعات الترابية، نشير إلى أنه في سنة 2019، بلغت مداخل هذه الميزانية ما يقارب 43 مليار درهم بزيادة سنوية قدرها 1,5%، 34 مليار درهم مُحصل من الموارد الجبائية، وحوالي 9 ملايين درهم من الموارد غير الجبائية. أما النفقات العادية فقد بلغت ما يناهز 25,5 مليار درهم بزيادة سنوية قدرها 5,4%، في الوقت الذي قدرت فيه نفقات الاستثمار المنجزة بحوالي 17 مليار درهم بزيادة سنوية تعادل 4,2%.⁴⁸ وتبقى الملاحظة الأساسية بشأن آخر سنة محاسبية للجماعات الترابية (2019)، تتمثل في كون وثيرة ارتفاع نفقات هذه الجماعات تتزايد بشكل متسارع مقارنة مع وثيرة نمو المداخل (4,3% للنفقات مقابل 1,5% بالنسبة للمداخل)، وهي ملاحظة لا يمكن تعميمها على باقي السنوات السابقة.

بتحليل تركيبة موارد الجماعات الترابية، يتضح أن الموارد المحولة من الدولة للجماعات الترابية تحتل حصة كبيرة ضمن مجموع موارد هذه الجماعات، إذ قدرت نسبتها سنة 2019 بـ 66,5%، وتمثل حصة الجماعات الترابية من محصول الضريبة على القيمة المضافة مكانة مهمة ضمن الموارد المحولة

⁴³ - القانون رقم 47.06 المتعلق بمجبايات الجماعات المحلية، صادر الأمر بتنفيذه الظهير رقم 195-1-07 بتاريخ 30 نونبر 2007، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5583 بتاريخ 3 دجنبر 2007.

⁴⁴ - المجبايات المحلية المدبرة من طرف الدولة هي : الرسم المهني، ورسم السكن، ورسم الخدمات الجماعية.

⁴⁵ - القانون رقم 39.07 الخاص بسن أحكام انتقالية فيما يتعلق ببعض الرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات المحلية، صادر بتنفيذه الظهير رقم 1.07.209 بتاريخ 27 دجنبر 2007، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5591 بتاريخ 31 دجنبر 2007.

⁴⁶ - المادة 65 من القانون رقم 30.85 المتعلق بفرض الضريبة على القيمة المضافة، صادر بتنفيذه الظهير رقم 1.85.347 بتاريخ 20 دجنبر 1985، منشور بالجريدة الرسمية عدد 3818 بتاريخ فاتح يناير 1986.

⁴⁷ - المادة 188 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

⁴⁸ - Ministère de l'Economie et des Finances, Trésorerie Générale du Royaume, "bulletin mensuel de statistiques des finances locales", Décembre 2019, p.2

بشكل خاص وموارد الجماعات الترابية بشكل عام، حيث مثلت ما يناهز 43% من مجموع موارد هذه الجماعات خلال نفس السنة.⁴⁹ أما الموارد الذاتية للجماعات الترابية، بما فيها تلك المدبرة من قبل الدولة، فلم تتعدى نسبتها 33,5% خلال نفس السنة المالية.⁵⁰

ومن أجل إجراء مقارنة بسيطة بين ميزانية الدولة وميزانية الجماعات الترابية، يُسجل أن ميزانية هذه الأخيرة، وبالرغم من كل التدابير القانونية المتخذة في السنوات الأخيرة بهدف تعزيز موارد الجماعات الترابية، تبقى ضعيفة نسبيا بالنظر إلى أهمية مداخل الميزانية العامة للدولة. فعلى سبيل المثال خلال السنة المالية 2019، حققت الميزانية العامة مداخل عادية قُدرت بما يزيد عن 253 مليار درهم، وفي المقابل سجلت نفقاتها العادية ما يفوق 239 مليار درهم ونفقات استثمار زادت عن 70 مليار درهم؛⁵¹ وبذلك فالميزانية العامة تُضاعف ميزانية الجماعات الترابية بما يقارب 6 مرات من حيث المداخل، وأكثر من 9 مرات فيما يتعلق بالنفقات العادية، وأزيد من 4 مرات بخصوص نفقات الاستثمار.

بناء على كل هذه المعطيات والمؤشرات، يمكن الانتهاء بخلاصتين أساسيتين، أولهما أن مداخل الجماعات الترابية متواضعة مقارنة بحجم المهام الملقاة عليها، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى محدودية الإنفاق العمومي لهذه الجماعات وعجزها عن تغطية العديد من أوجه التدخلات العمومية التي تتطلبها التنمية المحلية، مما يساهم في الإبقاء على الموقع المؤثر للدولة المركزية ومصالحها الخارجية كمتدخل رئيسي في تنشيط المجال الترابي، رغم اعتماد نظام الجهوية المتقدمة. أما الخلاصة الثانية، فتخص هيمنة الموارد المالية المحولة من الدولة للجماعات الترابية على تركيبة موارد ميزانية هذه الجماعات، مقابل ضعف ملحوظ في الموارد الذاتية؛ وهو ما لا يسمح، من جهة، ببلورة منظومة مالية فعالة ومستدامة للجماعات الترابية تسمح لها بالقيام بأدوارها بالنجاعة اللازمة، ومن جهة ثانية، ببلوغ الحد المطلوب من الاستقلال الكفيل بالتخلص من التبعية المالية للدولة.

وإذا كانت الأمر على هذا النحو فيما يخص القدرة المالية للجماعات الترابية خلال الأوقات العادية، فلن يكون مستغربا أن تعرف هذه الجماعات عجزا ماليا حادا خلال فترة الأزمات؛ وقد أبانت أزمة وباء كورونا التي تعيش على وقعها البلاد منذ عدة شهور، أن الجماعات الترابية وجدت صعوبة كبيرة في التعامل مع الإشكالات التي طرحتها جائحة كورونا على المستوى المحلي، فلم تكن مهيأة لمواجهة تداعيات الجائحة ولم تكن لها القدرة على الاستجابة للحاجيات غير المألوفة في الأوقات العادية، مما أدى إلى تراجع

⁴⁹-Ibid, p.p.5;6

⁵⁰-Ibid, p.6

⁵¹-Ministère de l'Economie et des Finances, Trésorerie Générale du Royaume, "bulletin mensuel de statistiques des finances publiques", Décembre 2019, p.3

الجماعات الترابية للخلف والاكتفاء بمحاولة ضمان استمرارية تدبير المرافق الأساسية، أما الاجراءات التدخلية على الأصعدة الصحية أو الاجتماعية أو الاقتصادية، فقد احتكرتها مصالح الدولة.

وقد زاد من تهميش أدوار الجماعات الترابية في هذه الظرفية، تراجع مداخيل الموارد المالية المخصصة لها خاصة الموارد المحولة، كنتيجة مباشرة لتضرر مداخيل الميزانية العامة، إلى جانب الحضور الملفت للانتباه لوزارة الداخلية في توجيه الجماعات الترابية وتحديد إطار تحركها ومنهجية تدبير مالياتها، فيما يشبه إلى حد كبير نظام وصاية مشددة، مستندة في ذلك على قانون الطوارئ الصحية وعلى خصوصية المرحلة، والذي أتاح لها وللحكومة بشكل عام، إمكانية تجاوز الأحكام التشريعية والتنظيمية القائمة، عبر اتخاذ التدابير التي تقتضيها المرحلة بموجب مراسيم ومقررات تنظيمية وإدارية أو بواسطة مناشير وبلاغات ذات الصبغة الفورية والاستعجالية.⁵²

وفي هذا الإطار، أصدرت وزارة الداخلية، إلى جانب وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، مجموعة من المناشير والدوريات الهادفة إلى تأطير وتوجيه تدبير الجماعات الترابية لمالياتها، وقد همت هذه التوجيهات بالأساس، تقييد مجال الإنفاق العمومي، وتبسيط مساطر تدبير الصفقات العمومية، إلى جانب تفعيل الجزاءات الجبائية بهدف الرفع من مداخيل الموارد الضريبية المدبرة من قبل الجماعات الترابية.⁵³

وإذا كان الجانب القانوني والمالي يمثل بالفعل أحد أهم العوامل الأساسية التي تكبح قدرة تدخل الجماعات الترابية، بصورة تجلت بالواضح مع استفحال تداعيات جائحة كورونا، فإن الإشكال لا يجد مصدره فقط في هذا الجانب، بل هناك عوامل أخرى لها أثر بالغ في التأثير على أداء الجماعات الترابية، وهو ما يقاربه المحور الثاني من هذه المساهمة.

المحور الثاني: الجماعات الترابية ومواجهة جائحة كورونا، أداء هزيل وخاضع لسلطة الدولة المركزية

أبانت الممارسة في ميدان التدبير العمومي على أن الإصلاحات القانونية لوحدها لا تكفي لتعزيز نجاعة هذا التدبير؛ وكثيرة هي الأمثلة التي كانت فيها النصوص المتخذة متقدمة وذات جودة وحكمة ومسايرة لمبادئ وقواعد وآليات التدبير الحديث، لكن بعد الشروع في تنزيل هذه القوانين، يظهر أن النتائج

⁵² - المادة 3 من المرسوم بقانون رقم 2.20.292، المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، مشار إليه سابقا.

⁵³ - للاطلاع على مختلف النصوص التنظيمية المتخذة خلال فترة الطوارئ الصحية، يمكن الرجوع للإصدار الجامع لهذه النصوص التالي:

- وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات الترابية، "المراسيم والدوريات والبيانات المتعلقة بفترة وباء كوفيد-19"، منشور بالبوابة الوطنية للجماعات الترابية (<http://www.pncl.gov.ma>)، تمت زيارة الموقع يوم 2020/09/10.

لا تكون في مستوى التطلعات، بسبب إكراهات التنزيل وانحرافه بفعل ثقل تأثير الواقع والممارسة التي عادة ما لا تكون مسايرة لمضمون وفلسفة النص القانوني.

هذا المنطق ينطبق تقريبا على معظم مؤسسات الدولة بمفهومها العام، ومنها الجماعات الترابية التي لم تحقق أي قفزة نوعية ملموسة رغم مختلف الإصلاحات الدستورية والقانونية والمؤسسية التي استهدفتها، ولعل أهمها هو آخرها الذي أريد من خلاله للجهات والجماعات الترابية الأخرى أن تحتل المكانة اللازمة لعكس نظام الجهوية المتقدمة؛ إذ لا شك أن التنصيب الدستوري على هذا النظام وسن القوانين التنظيمية لتطبيقه، لم يكن كافيا لتنزيل نظام الجهوية المتقدمة وجعله واقعا ملموسا ومجسدا في علاقة الجماعات الترابية بالدولة، فالحاصل أنه بعد مرور عدد من السنوات على بداية تطبيق النصوص المتعلقة بالجماعات الترابية، يظهر جليا أننا مازلنا بعيدين بعض الشيء عن بناء نظام جهوية متقدمة يتعدى القانون إلى الممارسة.

والأكيد أن هذا "الفشل النسبي" لحدود الآن، والذي تجلى أكثر في فترة جائحة كورونا، يجد أسبابه، بالإضافة إلى ما ذكر، في إشكالية هشاشة استقلال سلطة اتخاذ القرار لدى الجماعات الترابية (ثانيا)، لكن أيضا في الضعف الملموس للقدرات التديرية لهذه الجماعات (أولا).

أولا: ضعف القدرات التديرية للجماعات الترابية

تتظافر مجموعة من العوامل التي تتدخل في التأثير على مردودية أداء الجماعات الترابية، منها ما يرتبط بالعنصر البشري، ومنها ما له صلة بالحكمة ومناهج التدير، بالإضافة إلى عناصر أخرى ذات أبعاد سياسية وثقافية.

كما هو الشأن بالنسبة لعدد من مؤسسات الدولة، يتوزع المورد البشري المكلف بإدارة وتدير الجماعات الترابية إلى نوعين أساسين، الأول يتعلق بمستشاري الجماعات الترابية الذين يتم انتخابهم كممثلين للمواطنين على الصعيد المحلي، أما الثاني فيتعلق بالموظفين والمستخدمين بمختلف أصنافهم ومراتبهم والذين يتم تعيينهم قصد ممارسة الأنشطة الإدارية لهذه الجماعات؛ وبين هذين الصنفين، تتدخل الدولة بمسؤوليها وموظفيها في المشاركة في تدير شؤون الجماعات الترابية، وفق الإطار والصيغ المحددة قانونا؛ كما يمكن لهذه الجماعات أن تلجأ للقطاع الخاص بموجب عقود أو شراكات بهدف الاستعانة من إمكانياته وخبرته لتجويد خدمات المرافق العمومية المحلية.

والواقع أن المورد البشري له أهمية بالغة في التأثير على تدير الجماعات الترابية وغيرها من المؤسسات العامة والخاصة، فكلما كانت الموارد البشرية تتوفر بالقدر الكافي وتتمتع بقسط من النزاهة وذات كفاءة عالية، كلما كانت نجاعة الأداء مرتفعة، وكلما كان هناك خصاص في هذه الموارد أو ينقصها

التكوين والخبرة اللازمة أو تفتقر إلى الأخلاق الإدارية والسياسية المطلوبة، كلما تناقص مستوى المردودية والنجاعة.

وفي هذا الإطار، تشير مجموعة من المؤشرات إلى أن العنصر البشري بالجماعات الترابية، يشكل في حد ذاته عامل ضعف يكبح تطوير أداء هذه الجماعات. ومن بين هذه المؤشرات، ما تضمنته معطيات وزارة الداخلية، خلال الولاية الحالية،⁵⁴ بخصوص المستوى التعليمي لمستشاري الجماعات الترابية، فحسب هذه المعطيات، من ضمن 32704 مستشارا بمختلف أصناف الجماعات الترابية، 4799 مستشارا ليس لهم أي مستوى تعليمي، و 9047 مستشارا لا يتجاوز مستواهم التعليمي السلك الابتدائي؛⁵⁵ مما يؤثر بقوة على أن تركيبة منتخبي الجماعات الترابية تعاني من الأمية ونقص المستوى التعليمي، في الوقت الذي يفترض فيه أن يكون الطاعي هو توفر المستشارين على مستوى تعليمي محدد، يمكنهم من المساهمة في إدارة شؤون الجماعة بكفاءة وفعالية؛ فالأصل في ممثلي المواطنين أن ينبثقوا من خيرة الكفاءات المتوفرة بالجماعات المعنية، علميا وأخلاقيا وتديريا، على اعتبار أن مسؤولية الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين، تقع في جزء كبير منها على عاتقهم؛ غير أن خضوع العملية الانتخابية لعدد من الممارسات والعادات المنحطة، عادة ما يحول دون إمكانية الاستجابة لهذه المعايير التي تعد ضرورية لتوفير الشروط اللازمة لتحقيق التنمية المحلية.

إن المشكل لا يقتصر فقط على المستوى التعليمي والتكويني للمنتخبين، بل يتعداه لعدة إشكالات أخرى تؤثر سلبا على مردودية الجماعات الترابية، من ضمنها انتشار ممارسات الفساد الإداري والمالي بشتى أشكالها داخل أوساط الجماعات الترابية. وقد سبق أن سجلت كل من المفتشية العامة للإدارة الترابية والمجلس الأعلى للحسابات ضمن التقارير الصادرة عنهما، تورط العديد من المستشارين في اختلالات إدارية أو اختلاسات مالية؛ وفي هذا الإطار بادرت وزارة الداخلية سنة 2019 إلى عزل عشرات المستشارين والرؤساء نتيجة ثبوت ضلوعهم في تجاوزات قانونية خطيرة، وذلك بعد إحالة ملفاتهم على القضاء الإداري؛ كما تم عزل مجموعة أخرى من المنتخبين بسبب عدم تسوية وضعيتهم بشأن التصريح الإجمالي بالملكات.⁵⁶

وفي نفس السياق، ما فتئت المهمات الرقابية للمجالس الجهوية للحسابات، تقف كل سنة عند الكثير من الاختلالات التي تعيشها الجماعات الترابية في ميدان التدبير الإداري والمالي، وهو ما ينعكس سلبا على مردودية هذه الجماعات وبالتالي على مساهمتها في التنمية وعلى جودة المرافق المحلية التي لا تكون في مستوى تطلعات المواطنين.

⁵⁴ - نتائج الانتخابات الجماعية لاقتراع 04 شتنبر 2015.

⁵⁵ - وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات الترابية، "اللامركزية في أرقام"، 2014/2015، ص. 12.

⁵⁶ - المراسيم المتعلقة بالعزل، منشورة بالجريدة الرسمية عدد 6892 بتاريخ 18 يونيو 2020.

مشكل الحكامة والتكوين والكفاءة، تمس كذلك الرأسمال البشري الإداري للجماعات الترابية، فمنظومة موظفي إدارة الجماعات الترابية، تعاني من عدة إشكالات لا تسمح بتطوير نجاعة التدبير الإداري الترابي، خاصة في ظل غياب -إلى حدود الآن- نظام أساسي خاص بموظفي إدارة الجماعات الترابية على غرار ما هو معمول به بالنسبة لموظفي الدولة، يكون ملائما لمتطلبات وخصوصيات الوظائف الجماعية الترابية وفعال للتنظيم الترابي الجديد، طبقا لما هو منصوص عليه في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.⁵⁷ والحاصل أنه إذا كان تدبير الموارد البشرية للدولة يعاني من إكراهات متعددة، فإن هذه الإكراهات تتضاعف بالنسبة لتدبير الموارد البشرية بالجماعات الترابية، خاصة طبيعة هذا القطاع وواقعه الذي لا يشجع على استقطاب أطر وكفاءات إدارية ذات مستوى عالي.

بالطبع الإشكالات التدييرية للجماعات الترابية لا تقتصر على محدودية العامل البشري رغم محوريته في هذا المجال، بل إن المناهج التدييرية بهذه الجماعات، مازالت هي الأخرى عتيقة وغير مواكبة لحجم الرهانات المعقودة على الجماعات الترابية؛ ومن الواضح أننا مازلنا بعيدين عن تنزيل المقاربة الجديدة للتدبير المرتكز على النتائج وعلى الأهداف ونجاعة الأداء.

وفي نفس الاتجاه، سبق للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، أن وقف على مجموعة من الأعطاب التي تمس حكمة وتدبير الجماعات الترابية، والتي من بينها غياب آليات تنزيل المبادئ العامة للحكمة الترابية وضعف التنسيق بين مختلف المتدخلين في الشأن الترابي، إلى جانب محدودية تفعيل آليات القيادة والإشراف والمراقبة والتدقيق، وعدم وجود آلية للتتبع والتقييم المستقل على المستوى الترابي،⁵⁸ وغيرها من الأعطاب التي لا تساعد كثيرا على قيام الجماعات الترابية بأدوارها المتنامية.

بالإضافة إلى ما سبق تسطيره، نؤكد على أن الممارسة أثبتت أن الصراعات والحسابات السياسية الضيقة لفئة من المنتخبين المحليين، والتي عادة ما تطغى على عدد من تداولات مجالس الجماعات الترابية، تؤثر بشكل سلبي على مخرجات أشغال هذه المجالس؛ وبدل أن يساهم النقاش والتداول داخل هذه المجالس بين مكونات الأغلبية والمعارضة في بسط مختلف الاختيارات المتاحة وتقديم الحلول والبدائل وبالتالي تجويد مخرجات المجالس المنتخبة، يتحول إلى أداة لتعطيل هذه المجالس وضعف جودة مقرراتها التي قد لا تخدم بالشكل الكافي المصلحة العامة للمواطنين، أكثر من خدمتها لبعض المصالح الخاصة أو الحزبية أو الانتخابية، وهو ما يُضعف من جودة المشاريع والخدمات المقدمة ويساهم في تعطيل مسلسل التنمية المحلية.

⁵⁷ المواد 127 و 121 و 129 على التوالي من القوانين التنظيمية 14.111 المتعلق بالجهات و 112.14 المتعلقة بالعمالات والاقاليم و 113.14 المتعلق بالجماعات.

⁵⁸ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "الحكمة الترابية: رافعة للتنمية المنصفة والمستدامة"، رأي المجلس بموجب الإحالة الذاتية رقم 2019/42.

في ظل هذه الإكراهات والاختلالات التي تشوب التدبير السياسي والإداري والمالي للجماعات الترابية، وأمام قُتو تجربة هذه الجماعات في ظل المقتضيات الجديدة للقوانين التنظيمية للجماعات الترابية، لم تساعد الأساليب التدييرية الرتبية في التعاطي مع تداعيات جائحة كورونا بشكل ناجع، خاصة وأن الجماعات الترابية تكاد تجربتها تكون منعقدة في التعامل مع هذا النوع من الأزمات الذي يتطلب تدبيره الجيد القدرة على الابتكار والسرعة في التدخل والنجاعة في الأداء. وبخلاف ذلك، وبالنظر لما للدولة من إمكانيات وقدرات تدييرية تفوق نسبيا ما لدى الجماعات الترابية، سارعت مصالح الدولة وفي مقدمتها وزارة الداخلية، اعتبارا للوسائل القانونية والمادية التي تتوفر عليها، إلى اتخاذ التدابير التي تراها مناسبة للتعامل مع الأزمة وتداعياتها، دون أن تهتم كثيرا بمقاربة إشراك الجماعات الترابية في تدبير الأزمة، وهو ما عمق من تهميش أدوار هذه الجماعات في التدخل المباشر لمواجهة انتشار الجائحة ومعالجة آثارها.

ثانيا: هشاشة استقلال سلطة اتخاذ القرار لدى الجماعات الترابية

إن اختلال توازن العلاقة بين الجماعات الترابية والدولة لصالح هذه الأخيرة، هو واقع ثابت على امتداد مسلسل تطور النظام اللامركزي ببلادنا، ولعل من بين أبرز الأهداف المعلنة لمختلف الإصلاحات التي همت الوحدات الترابية اللامركزية، البحث عن هذا التوازن عبر تمليك الجماعات الترابية سلطة تقييرية محلية، لكن هذه السلطة ظلت ضعيفة وتابعة لسلطة الدولة.

وبقراءة المستجدات التي جاء بها دستور 2011، وأيضا القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بخصوص هذا الشأن، نجد أنه نص على بعض المقتضيات الهامة التي توجي بأن المشرع الدستوري ابتغى من خلالها تعزيز سلطة الجماعات الترابية. هذه المقتضيات تتلخص في كون التنظيم الترابي للمملكة يقوم على الجهوية المتقدمة،⁵⁹ التي تمكن الجماعات الترابية من تدبير شؤونها بشكل ديموقراطي،⁶⁰ وفقا لمبدأ التدبير الحر؛⁶¹ تتمتع بمجموعة من الاختصاصات بناء على مبدأ التفريع،⁶² وتتوفر على موارد مالية ذاتية وأخرى مرصودة من قبل الدولة،⁶³ كما تحظى بسلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها؛⁶⁴ وبالإضافة إلى ذلك فالجماعات الترابية تساهم بشكل غير مباشر في تفعيل السياسة العامة للدولة عبر ممثلها في مجلس المستشارين.⁶⁵

⁵⁹ - الفقرة الأخيرة من الفصل الأول من الدستور المغربي لسنة 2011.

⁶⁰ - الفقرة الثانية من الفصل 135 من الدستور المغربي لسنة 2011.

⁶¹ - الفصل 136 من الدستور المغربي لسنة 2011.

⁶² - الفقرة الأولى من الفصل 140 من الدستور المغربي لسنة 2011.

⁶³ - الفصل 141 من الدستور المغربي لسنة 2011.

⁶⁴ - الفقرة الثانية من الفصل 140 من الدستور المغربي لسنة 2011.

⁶⁵ - الفصل 137 من الدستور المغربي لسنة 2011.

تتضمن هذه المفاهيم والمبادئ المدسّرة حمولة قوية فيما يخص تفتيت السلطة بين الدولة والجماعات الترابية، وذلك عبر خلق آليات قانونية من خلالها تتنازل الدولة على جزء من سلطاتها ووسائلها لفائدة الجماعات الترابية؛ إلا أن هذه المقتضيات، على أهميتها، وكأنها تتلاشى كلما اقتربت من مستوى التنزيل، فنجد البعض منها قُزِمَ في التشريع العادي ثم بعده الفرعي، فيما لم تجد مقتضيات أخرى سبيلها للتطبيق على أرض الواقع بفعل ترسخ نوع سيئ من الممارسة لا يتلاءم مع مضمون وفلسفة هذه المقتضيات.

تعد السلطة التنظيمية من أهم السلطات التي خص بها المشرع الدستوري الجماعات الترابية، لكن الملاحظ أن القوانين التنظيمية لهذه الجماعات جاءت خالية من أي توضيح كاف لطبيعة هذه السلطة وحدودها ممارستها، حيث اكتفت بالتنصيص على منح صلاحية ممارستها لرؤساء مجالس الجماعات الترابية عبر قرارات وبعد مداولات المجالس،⁶⁶ وهو ما أبقى على المقتضى الدستوري غامضاً إلى حد ما، خاصة وأن الدستور يتحدث عن سلطة تنظيمية للجماعات الترابية (مجسدة في مجالسها المنتخبة)، في حين أن القوانين التنظيمية تسند ممارسة هذه السلطة إلى رؤساء مجالس الجماعات الترابية.⁶⁷

ولكن الإشكال يبقى مطروحاً أيضاً بخصوص الحدود الفاصلة بين السلطة التنظيمية للدولة (ممثلة في رئيس الحكومة) والسلطة التنظيمية للجماعات الترابية، فإذا كان من اليسر التمييز بين مجال السلطتين حينما يكون الاختصاص الموضوعي والمجالي لكل طرف واضحاً، فلا شك أن العديد من الاختصاصات والصلاحيات التي يبقى التدخل فيها متاحاً للدولة والجماعات الترابية معاً، قد تثير إشكالات فيما يتعلق بتحديد صاحب الاختصاص، خاصة وأن السلطة التنظيمية للدولة هي سلطة أصلية وعامة تشمل المجال الوطني والمحلي في حين أن سلطة الجماعات الترابية هي سلطة فرعية لا يتجاوز حدودها المجال المحلي، مما يعزز هيمنة سلطة الدولة وتقييدها لسلطة الجماعات الترابية عندما يكون مجال التدخل والاختصاص مشتركاً بين الطرفين.

والحاصل أن السلطة التنظيمية للدولة قد تزحف عن السلطة التنظيمية للجماعات الترابية، فهناك من يرى أن الحكومة، عملت خلال الفترة الماضية على إصدار مجموعة من النصوص التنظيمية

⁶⁶ - المواد 102 و 96 و 95 على التوالي من القوانين التنظيمية 111.14 المتعلق بالجهات و 112.14 المتعلقة بالعمالات والاقاليم و 113.14 المتعلق بالجماعات.

⁶⁷ - للمزيد من التفاصيل حول هذه الإشكالية، أنظر :

- محمد يعقوبي، "السلطة التنظيمية المحلية بالمغرب: الفقرة الثانية من الفصل 140 من الدستور"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد: 82، 2013.

- المكّي السراجي، "السلطة التنظيمية للجماعات الترابية"، التدبير الإداري والمالي للجماعات الترابية، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2-3، 2017.

المتعلقة بالجماعات الترابية بدون سند دستوري، لأن السلطة التنظيمية في هذا المجال هي من اختصاص مجالس ورؤساء الجماعات الترابية حسب نفس هذا الاتجاه.⁶⁸

ولعل هذا الواقع الذي يكرس سيطرة السلطة التنظيمية للدولة على سلطة تنظيمية غير واضحة بالشكل الكافي للجماعات الترابية، هو ما مكن الدولة وأجهزتها التنفيذية خلال جائحة كورونا، من التدخل بقوة عبر مجموعة من القرارات التنظيمية والانفراد، إلى حد كبير، بتنظيم الشأن المحلي، مُجمدة بذلك السلطة التنظيمية للجماعات الترابية، خاصة في المرحلة الأولى من انتشار جائحة كورونا. وتعد قرارات وزارة الداخلية بشأن تعليق انعقاد الدورة العادية للمجالس الجماعية لشهر ماي⁶⁹ ثم الدورة العادية لمجالس العمالات والأقاليم والمقاطعات لشهر يونيو،⁷⁰ أبرز مظهر لتجميد السلطة التنظيمية للجماعات الترابية، على اعتبار أن هذه السلطة تجد مصدرها الرئيسي في مداولات هذه المجالس، وعبرها كان بإمكان الجماعات الترابية المعنية، من حيث المبدأ، اتخاذ الإجراءات والتدابير التنظيمية اللازمة لمواجهة الأزمة وتداعياتها. وفي تقديرنا الخاص، قرار التعليق كان سيكون أكثر شرعية ودستورية، وسيضمن التوفيق بين الظرفية الاستثنائية واحترام سلطة الجماعات الترابية واستقلاليتها، لو تم اتخاذه بتنسيق وتشاور وموافقة مسبقة من هذه الجماعات عبر جمعيات رؤسائها.

إن مظاهر تجبر سلطة الدولة على سلطة الجماعات الترابية متعددة، وجزء منها يتأتى من تجدر الممارسة التي تناقض أحيانا القانون، من قبيل ما أشار إليه المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بخصوص كون "المراقبة الممارسة على أعمال الجماعات الترابية غالبا ما تتم من زاوية مراقبة مدى جدوى وأولوية المشروع أو التدبير المعني، بدلا من الاقتصار على مراقبة مدى قانونيته، كما ينص على ذلك القانون".⁷¹ والملاحظة هاته، تؤشر على أن حذف مفهوم الوصاية في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية وتعويضها بألية المراقبة، لم يقابله بعد، التخلص من منطق الوصاية في علاقة الدولة بالجماعات الترابية على مستوى الممارسة.

وهكذا، فتعدد الممارسات التي تعلي من سلطة الدولة في اتخاذ القرار العمومي المحلي، جعل من مختلف المقتضيات الهادفة إلى تعزيز سلطة الجماعات الترابية، وأهمها السلطة التنظيمية ومبدأ التدبير الحر ومبدأ التفريع إلى جانب الصلاحيات الإدارية والمالية الممنوحة لأجهزة الجماعات الترابية، عاجزة عن الارتقاء بالفعل بسلطة هذه الجماعات في إدارة وتدبير الشأن المحلي، وهو ما تكرر خلال زمن وباء كورونا

⁶⁸ - مجلس النواب، أشغال اليوم الدراسي المنظم من طرف فريق العدالة والتنمية حول "واقع تدبير الجماعات بعد سنتين ونصف من تطبيق القانون

التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات"، المنعقدة يوم الثلاثاء 15 ماي 2018، المناقشة العامة، ص. 57.

⁶⁹ - منشور وزير الداخلية رقم 6743 بتاريخ 22 أبريل 2020 حول انعقاد الدورة العادية لشهر ماي لمجالس الجماعات.

⁷⁰ - منشور وزير الداخلية رقم 7225 بتاريخ 26 ماي 2020 حول انعقاد الدورة العادية لشهر يونيو لمجالس العمالات والأقاليم ومجالس المقاطعات.

⁷¹ - المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "الحكامة الترابية: رافعة للتنمية المنصفة والمستدامة"، مرجع سابق، ص. 23.

تحت مبرر مستشف وغير معلن مفاده "الجائحة أولا والجهوية لاحقا"، وفي ذلك دلالة على أن الجماعات الترابية، على الأقل من وجهة نظر السلطات العمومية، لم تنضج بعد ولا تتوفر على القدرة والكفاءة والتجربة الكافية لتدبير شؤونها خاصة خلال فترة الأزمات.

ولا شك في أن استمرار هذا النهج خلال الفترة الراهنة، سيؤثر سلبا على وثيرة تطور الجهوية المتقدمة التي شابهها الكثير من التعثر حتى قبل بداية الجائحة.

نختم بالقول بأن جائحة كورونا، ليست إلا محطة ظرفية كشفت بشكل أكثر وضوحا عن اختلال رافق على الدوام العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية. أما الإشكالات التي تعيق تطور النظام اللامركزي ببلادنا فقد كانت ومازالت قائمة ومستمرة إلى اليوم. إشكالات متعددة ومتشعبة، لكنها في الغالب متصلة بمصدرين رئيسيين:

أولهما شكل الدولة وخصوصيات نظامها السياسي اللذان لا يسمحان بمنح هامش واسع من الاختصاصات والصلاحيات للوحدات الترابية اللامركزية، إلى جانب عدم استعداد السلطات العمومية المركزية للتنازل عن جزء أوسع من سلطاتها في تدبير الشأن المحلي، بالقدر الذي يُمكن الجماعات الترابية من استيفاء مقومات نظام الجهوية المتقدمة؛ والسلطة المالية هنا لا تقل أهمية عن السلطات التدخلية.

ثانيهما أن الجماعات الترابية في حد ذاتها، لم تُوفق في اختبار تقديم صورة مشرقة عن أدائها، ما جعلها عرضة لتذمر وانتقادات المواطنين وفقدان ثقتهم فيها، إلى جانب إعطاء الشرعية للسلطات العمومية المركزية للتدخل في شؤونها بدافع الحلول مكانها أو تصحيح انحرافاتهما؛ وهو ما قد يبدو مقنعا من حيث المبدأ، لأن تنازل الدولة عن جزء من سلطاتها لفائدة الجماعات الترابية ليس غاية في حد ذاته، بل هو مجرد وسيلة للارتقاء بالتدبير وتجويد المرفق العمومي، وبالتالي فالفشل في تحقيق هذه النتيجة يؤدي إلى فقدان الثقة في الوسيلة المتبعة وإضعاف شرعيتها.

لائحة المراجع المعتمدة:

- لمياء الزاكي، "اللامركزية في المغرب: وعود بإصلاحات قانونية في غياب آثار إيجابية مؤكدة"، مبادرة الإصلاح العربي، يوليو 2019.
- محمد اليعقوبي، "السلطة التنظيمية المحلية بالمغرب: الفقرة الثانية من الفصل 140 من الدستور"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد: 82، 2013.
- المكي السراجي، "السلطة التنظيمية للجماعات الترابية"، التدبير الإداري والمالي للجماعات الترابية، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، عدد مزدوج 2-3، 2017.
- مجلس النواب، أشغال اليوم الدراسي المنظم من طرف فريق العدالة والتنمية حول "واقع تدبير الجماعات بعد سنتين ونصف من تطبيق القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات"، المنعقدة يوم الثلاثاء 15 ماي 2018.
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "الحكامة الترابية: رافعة للتنمية المنصفة والمستدامة"، رأي المجلس بموجب الإحالة الذاتية رقم 2019/42.
- وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات الترابية، "اللامركزية في أرقام"، 2014/2015.
- وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات الترابية، "المراسيم والدوريات والبيانات المتعلقة بفترة وباء كوفيد-19"، منشور بالبوابة الوطنية للجماعات الترابية (<http://www.pncl.gov.ma>).
- الدستور المغربي لسنة 2011.
- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، صادر بتنفيذه الظهير رقم 1.15.83 بتاريخ 7 يوليو 2015، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.
- القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، صادر بتنفيذه الظهير رقم 1.15.84 بتاريخ 7 يوليو 2015، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.
- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، صادر بتنفيذه الظهير رقم 1.15.85 بتاريخ 7 يوليو 2015، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.
- القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، صادر الأمر بتنفيذه الظهير رقم 1-1-195 بتاريخ 07-1-195، نونبر 2007، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5583 بتاريخ 3 دجنبر 2007.
- القانون رقم 39.07 الخاص بسن أحكام انتقالية فيما يتعلق ببعض الرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات المحلية، صادر بتنفيذه الظهير رقم 1.07.209 بتاريخ 27 دجنبر 2007، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5591 بتاريخ 31 دجنبر 2007.
- القانون رقم 30.85 المتعلق بفرض الضريبة على القيمة المضافة، صادر بتنفيذه الظهير رقم 1.85.347 بتاريخ 20 دجنبر 1985، منشور بالجريدة الرسمية عدد 3818 بتاريخ فاتح يناير 1986.
- مرسوم بقانون رقم 2.20.292، صادر يوم 23 مارس 2020، يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6867 مكرر بتاريخ 24 مارس 2020.
- المراسيم المتعلقة بعزل منتخبين محليين، منشورة بالجريدة الرسمية عدد 6892 بتاريخ 18 يونيو 2020.
- منشور وزير الداخلية رقم 6743 بتاريخ 22 أبريل 2020 حول انعقاد الدورة العادية لشهر ماي لمجالس الجماعات.

- منشور وزير الداخلية رقم 7225 بتاريخ 26 ماي 2020 حول انعقاد الدورة العادية لشهر يونيو لمجالس العمالات والأقاليم ومجالس المقاطعات.

- Ministère de l'Economie et des Finances, Trésorerie Générale du Royaume, "bulletin mensuel de statistiques des finances publiques", Décembre 2019.
- Ministère de l'Economie et des Finances, Trésorerie Générale du Royaume, "bulletin mensuel de statistiques des finances locales", Décembre 2019.

مساهمة المعلومة في تعزيز العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية أثناء أزمة كورونا

د. حاتيم بنعلي

دكتور في القانون العام

ملخص

يتناول هذا المقال موضوع : مساهمة المعلومة في تشخيص العلاقة بين الدولة و الجماعات الترابية في أزمة كورونا، والذي يمكن اعتباره استشكالا نظريا يحتاج إلى العديد من الدراسات والتحليل من عدة زوايا حتى نستطيع وضع إطارا مفاهيميا قادرا على وضع دائرة الضوء على إمكانية اتاحت الفرصة للجماعات الترابية من قبل الدولة في تدبير أزمة كورونا، للتأكيد و لو نسبيا على قدرتها في الانتقال من الهواية إلى الاحتراف، و ترجمة رغبتها التي تشكلت بفضل مسارها الطويل، و نضجها المكتسب نتيجة تأطيرها بعدة قوانين.

وبذلك، يحاول هذا المقال تقديم تحليلا علميا دقيقا للموضوع من خلال محورين، يتعلق أولهما بالسؤال المتعلق بالدولة والجماعات الترابية: أي مهمة لأي رؤية لتدبير أزمة كورونا ؟ فيما يقارب المحور الثاني تحديات المعلومة في بناء التنسيق بين الدولة و الجماعات الترابية لمواجهة أزمة كورونا.

الكلمات الدالة: المعلومة – الجماعات الترابية - الدولة – أزمة كورونا

يبدو أن الجماعات الترابية و إصلاح الدولة هما نسختان من نفس العملية، و رافعتان يتم تفعيلهما في نفس الوقت، و الهدف منهما الرغبة في جعل اللامركزية تساهم في إصلاح الدولة، ولكي تشجع هذه العملية لا بد من وجود القانون الذي يحدد وظائف و حدود فعل كل من الدولة والجماعات الترابية حتى تتمكن الأولى من إدارته و التدبير من مسافة قريبة لضمان سلطتها و شرعيتها، بمعنى أنها تمنع في مد بصرها الذي قد يبعدها عن الواقع مما قد تواجه صعوبات في مواجهة الأزمات مثل انتشار فيروس كورونا⁷².

ما هي حدود وتقاطع وظائف الدولة والجماعات الترابية في تدبير مرحلة انتشار فيروس كورونا؟

- 1- الدولة والجماعات الترابية: أي مهمة لأي رؤية لتدبير أزمة كورونا ؟
- 2- تحديات المعلومة في بناء التنسيق بين الدولة و الجماعات الترابية لمواجهة أزمة كورونا

1- الدولة والجماعات الترابية: أي مهمة لأي رؤية لتدبير أزمة كورونا ؟

يمكن اعتبار الدولة هي مجموع وسائل و أدوات عقلنة المجتمع باعتبارها تنظيم، غايته اكتشاف طريقة أسهل و أقرب لتحقيق هدف ما، و قد نربط ازدهار الوعي القومي كأساس نشأت الدولة العصرية الساعية إلى محاولة تحكم في كل القيم، و هذا لا يعني أن الدولة لا تمارس الشطط بمعنى يمكن أن تكون دولة جائرة و غير عادلة⁷³.

و دائما تحتاج الدولة إلى مواصلة الإصلاحات، للقضاء على مختلف أنواع الشطط، عبر تقوية المجتمع بالعدل، عن طريق وضع الدولة في خدمة المواطن،⁷⁴ و تكريس مبادئ الحكامة التشاركية.

في إطار هذا السياق، فإن الدولة من أجل التواصل مع باقي المواطنين بمختلف المناطق، تتقاسم السلطة مع باقي الجماعات الترابية باعتبارها مساحة ذات صلة كافية لتحقيق و تطوير مجتمع

⁷² -Michel Borgetto, « la décentralisation des politiques sociales en question », Dans Regards, 2019, P : 51.

⁷³ - أنظر عبد الله العروي، « مفهوم الدولة»، المركز الثقافي العربي، ط 10، 2014.

⁷⁴ - أنظر عبد الله العروي، «مفهوم الدولة»، نفس المرجع

المعلومة⁷⁵، بالإضافة على أنه يمكن أن يكون رحابا لتجاوز مرحلة الوصول المعمم و الدخول في مجتمع تخصيص المعلومات، و هذا قد يتطلب تطوير جميع الخدمات من خلال نهج تشاركي و تعاوني، بغية إنشاء هندسة المعلومات الرقمية و غير رقمية، لترسيخ مجتمع المعلومات بشكل وثيق قدر الإمكان للمواطنين بهدف كفاءة و اتساق و تكامل السياسات العمومية الترابية⁷⁶.

و من بين الإكراهات التي تواجه بعد توقعات الدولة و كذلك الجماعات الترابية من أجل تدبير المنفعة العامة، قد تكمن في الفرد الذي غالبا ما يكون لديه أهداف واضحة، نظرا لتعددتها و غموضها و أحيانا تكون متناقضة⁷⁷، خاصة و أن الفرد يكون له ارتباط وثيق بالدولة، بمفهوم المواطنة التي يمكن التعبير عنها، إما عن طريق "الولاء" أو "المشاركة"، و هي كلمة ليست بسيطة و لا زالت تشهد تغيرات⁷⁸.

و بعيدا عن كل منظور، يجب تحليل عملية اللامركزية على أنها نتاج التحولات في الترابط و توازن القوى بين ثلاث فئات من الفاعلين: المنتخبون الذين يلعبون دور القيادة الإدارية التي تتمتع بنهج أكثر دفاعية، و السلطة التنفيذية الوطنية التي تتولى تدبير التنافسية لهاتين المجموعتين، لكنها أكثر حساسية لحجج الأولى من الأخيرة.

و هذا قد يحتاج إلى الفاعل الذي يتصرف كممثل فردي أو جماعي في عملية صنع القرار، و من المفروض على الفاعل أولا أن يكون قادرا على العمل الإستراتيجي، حتى يستطيع الفرد بقدر كبير ليتحول إلى الفاعل في السياسات العمومية التي يجب أن تكون لها نتيجة، بيد أن رغبة الأفراد لا تتطابق دائما مع هذا التمثيل و لا يسمح لنفسه بالانجذاب بسهولة، و يتبع حركات الأفكار الخاصة به، وفي النهاية يصعب فهمه⁷⁹.

⁷⁵ – Sarah Labelle, « société de l'information et aménagement documentaire du territoire : entre valorisation et saisie de l'action locale », Science de la science, 2008, P : 127.

⁷⁶ – Martin Pin Heirokerr Macedo, CLéia Thiesen Viviane Couzinet, « choc informationnel et culture de l'information : quelle formation à l'information? », Science de la science, 2008, P : 141.

⁷⁷ – Emiliano Grossman, « acteur », Dans dictionnaire des politiques publiques, 2014, P : 31

⁷⁸ – Renaud Denoix de Saint Marc, « l'Etat et le citoyen », Dns L'ETAT, 2016, P : 51

⁷⁹ – Catherine Hoeffler, Clémence Ledoux, Panlin Prat, « changement », Dans Dictionnaire des politiques publiques, 2014, P : 132.

و تعود هذه الصعوبة بالاعتقاد إلى ميل الأفراد قطريا إلى المعرفة أكثر بقليل مما يعرفونه عن الواقع، خاصة و أن المعارف تنمو لكنها مهددة بازدياد تكاثرها في فرط الثقة، الأمر الذي يجعل ارتفاع معدل المعارف في الآن ذاته ازديادا في الغرور أيضا، و الذي يكون نتيجة الفارق بين ما يعرفونه الأفراد وبين ما يعتقدونه أنهم يعرفونه⁸⁰.

قد يدفع هذا الاعتقاد بأن ما يحدث في كل عقد من الزمان إنما هو يحدث مرة من كل قرن، وأكثر من ذلك هو التوهم الذي ينتاب الأفراد بأنهم على دراية بما هو جار حولهم، و الحقيقة أن الأمور التي تحدث خارج نطاق معارف الأفراد، هي شديدة التأثير بضعف تقديرها و ذلك بسبب هشاشتها أمام أخطاء التقدير، مما يوحي بأن التخطيط قد يصبح عشوائيا لأن المعلومات حوله قد تكون جزئية ومنقوصة⁸¹. من هذا الجانب، قد يبدو أن الأزمات هي بالغة الهشاشة أمام سوء التقدير لأنه كلما كان احتمال الوقوع في الخطأ قليلا استعملت معه الغطرسة المعرفية⁸².

و عكس ذلك فإن الأزمات قد تكون مرآة المجتمع، و للعمل على صناعة السياسات العمومية قادرة على وضع مشكلة اجتماعية جديدة في جدول الأعمال والقدرة على اتخاذ قرار مختلف لمشكلة مماثلة و تنفيذه بشكل مغاير بالشكل الذي كان موجودا في الماضي ، يجب العمل على تقليص مساحة المجهول لدينا، و ذلك من خلال ما أكد عليه فريدريك نيتشه، عندما قال: إذا كنت تنظر للأشياء من زاوية التشابه فذلك ذليل على ضعف بصرك⁸³.

من هنا، يتبين أن وظيفتي الدولة والجماعات الترابية لا تقوم فقط بشكل المعلومات بل أيضا بمواجهة الأزمات، أو على الأقل إدراك وجودها، و هذا يتطلب من الدولة عدم تجاهل التضامن المحلي التي تبرره وظيفة الجماعات الترابية الشخصية القانونية، و إدارة شؤونها بحرية إلى حد ما، بحيث كلما توسعت صلاحياتها على حساب سلطات الدولة ازدادت اللامركزية⁸⁴.

ومن حالة إنتاج إلى حالة تشكل للمعلومات، قد يعتقد المرء أن هيئة الإنتاج يجب أن يكون لها دور مزدوج لمزود المعلومة حتى يتم التواصل، و تحفز على الرغبة في استهلاكها، و التي من المفروض أن تجذب

80 - أنظر نسيم طالب، ترجمة حليم نسيب نصر، « البجعة السوداء تداعيات الأحداث غير المتوقعة »، الدار العربية للعلوم ناشرون، 2009.

81 - أنظر نسيم طالب، ترجمة حليم نسيب نصر، « البجعة السوداء... »، مرجع سابق.

82 - أنظر نسيم طالب، ترجمة حليم نسيب نصر، مرجع سابق

83 - فريدريش نيتشه، ترجمة حسن بورقية، « العلم المرح »، أفريقيا الشرق، الطبعة الأولى، 1993

84 - Renaud Denoix de Saint Marc, « l'Etat et le citoyen », op cité , P :93

أفرادها، و من واجب الهيئة المتلقية من جانبها أن تعرب عن اهتماماتها في استخدام هذه المعلومات في الواقع⁸⁵.

من هذا المنطلق، كيف يمكن للدولة و الجماعات الترابية العمل سويا لتجاوز أزمة كورونا ؟ مهما كان هذا السؤال، فإن عبد الله ساعف في حوارهِ حول "يوميات الحجر"، أبرز أن الدولة خلال مرحلة أزمة كورونا لعبت دور الحامية للمجتمع أي في اتجاه حماية الحياة بمعناها الفيزيائي، و قد تجلّى ذلك في مركزية الصحة التي لم تكن في مركز السياسات العمومية، و هذا قد تبين من خلال تقديم المعطيات بخصوص عدد المصابين بوباء كورونا الذي كان من احتكار وزارة الصحة على خلاف المديريات الجهوية للصحة التي شملها الحجب في تقديم أي معطى للإعلام مما جعلها محط انتقاد من قبل دووا الرأي و الإعلام.

بيد أن محمد الطوزي، أكد في ندوة صحفية نظمها اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي أن مسار إعادة إصلاح الدولة يبدأ من المحلي و ليس المركزي الأمر الذي يتطلب مراجعة الإطار القانوني والمؤسساتي و بالأخص العقلية لإعادة رد الاعتبار على الأقل للثقة، و المؤسسات و التمثيليات ليس من خلال الخطاب و لكن عبر إشراك الجميع في تدبير السياسات العمومية و لكي تكتمل الصورة من زوايا مختلفة من اللازم العمل سويا و بشكل مشترك بين الدولة و الجماعات الترابية للإطلاع على مختلف المعلومات الحية من أجل بناء توقعات و مخططات قادرة على تدبير أزمة كورونا التي أظهرت على وجود أزمة معلومة.

2- تحديات المعلومة في بناء التنسيق بين الدولة و الجماعات الترابية لمواجهة أزمة كورونا

كشفت أزمة كورونا الحاجة إلى الزيادة في اللامركزية و الأنظمة المؤسسية و التي أبانت عنه التجربة الألمانية من خلال ما أوضحه المؤرخ إدوارد هستون " أن الأزمة كشفت عن كفاءة النظام الألماني اللامركزية القائمة على التبعية الصاعدة للقرار"⁸⁶.

⁸⁵ -Patrick charandea, « l'information comme acte de communication », Dans les Médias et l'information, 2011, P :21

⁸⁶ - Michel Borgetto, « la décentralisation des politiques sociales en question », op, cité

لأن الجماعات الترابية شكل من أشكال الديمقراطية و فعل الغاية منه تجسيد المصلحة والمستقبل المشترك عن طريق القرب، لا سيما هي التي تتولى تأمين السياسات الاجتماعية التي يتم تنفيذها على المستوى الترابي⁸⁷.

و لقد ترك النموذج الألماني، انطبعا إيجابيا اتجاه اللامركزية في تدبير أزمة كورونا، و التي برزت بشكل قوي في الرغبة إلى الحاجة المطلقة للذكاء الترابي، الذي يمكن من القدرة على التوقع، و ذلك ليستطيع أن يأخذ مكانه في قلب أعمال التنمية الترابية، في مواجهة الأزمات، و غايته أيضا قد تتجسد في فرصة خلق دينامية ترابية ملائمة لصناعة أنشطة إدارية التنوع، و ثراء الهويات الترابية المختلطة، من خلال إنشاء الشبكات⁸⁸.

لذلك، تقدم المعلومة نفسها كعامل استراتيجي يمكن أن يساعد في صنع القرار، و يساهم في تقديم خدمات هجومية، لأنه قد يسمح بزعة استقرار الآخر، و بالتالي لا يكفي الحصول عليها، بل من الضروري توجيه هذه المعلومات و إخفائها أحيانا، و بنائها إن أمكن، بيد أنها ثروة غير محدودة، يمكن تقاسمها دون الإضرار بأي شخص، و من المفيد تنظيم ندرتها، خاصة وأن السباق حول المعرفة قبل اطلاع الآخرين عليها، و معرفة ما يعرفونه، و حرمانهم من الوصول الى المعلومة أو جعلهم يعتقدون ما يعتبره الفرد مناسباً، أصبحت بلا شك العوامل الأساسية للقوة المعاصرة، باختصار سعى دائما المتنافسون على الدوام إلى تطوير و تنفيذ "استراتيجيات المعلومات"⁸⁹.

هذا النمط، قد يوضح أن الإشكالات المرتبطة بإصلاح وظيفة الدولة و علاقاتها مع الجماعات الترابية في زمن الأزمات، لا يمكن فصله تماما عن تحويل طرق تدخلها أي البحث عن كيفية البلوغ إلى مفهوم "شرط الدولة الإستراتيجية"، الذي أضحي يتطلب استعمال أدوات جديدة فرضها الذكاء الترابي، و الذي استطاع بدوره تغيير شكل العمل من أجل الاستجابة للتدخل بواسطة صياغة معاصرة للعلاقات

⁸⁷ - Michel Borgetto, « la décentralisation ... », op, cité

⁸⁸ - Eric Delbecque , «l'intelligence économique :une nouvelle culture pour un nouveau monde collection», questions judiciaires,2006

⁸⁹ - Eric Delbecque , «l'intelligence économique :une nouvelle culture pour un nouveau monde collection», op, cité.

التي تربط الدولة و الجماعات الترابية الساعية إلى ترسيخ ثقافة جماعية للمعلومة، و التي من اللازم أن تستخدم كموجه للتأثير و القوة، لأنها تكون مقسمة ومشاركة⁹⁰.

رغم أنه يجب أن نحذر من الاستنتاجات المتسارعة بشأن نجاعة اللامركزية في تدبير أزمة كورونا، إلا أن المعلومة الترابية التي تستطيع أن تجعلنا نعيش التبادل و التواصل، تضمحل بسببها المسافة والوقت، و تزيد نتيجهما نسبة المعلومة الصحيحة، فلماذا في ظل العولمة نعيش أهمية التراب في تدبير الأزمات ؟

لا شك أن المعلومة في خدمة التراب، و ينظر إليها على أنها مجموعة من العلاقات بين السكان والمساحة، لتطوير المشاركة و الروابط الاجتماعية و العيش معا و التنمية...⁹¹. الشيء الذي يفسح المجال، أمام الابتكار الاجتماعي، بمعنى الاتجاه نحو منح الدولة فرص أخرى للجماعات الترابية، عن طريق صناعة جيل جديد لهندسة المعلومات، يمكن أن تشكل تعاقد جديد بين الدولة و الجماعات الترابية، حتى يمكن أن نتحدث عن القدرة على الانسجام و التوافق في تدبير الأزمات، و إن كانت لحدود الساعة مسألة مراقبة المعلومات، هي القضية الرئيسية في أوقات الأزمات، لأنها تطرح العديد من الإشكالات سواء من خلال حيازتها، أو السيطرة عليها، أو نشرها⁹²، و بالتالي تصبح مفتاح للديمقراطية، و ستظل الرغبة تتمثل في حصول السكان المحليين على أكبر قدر ممكن من المعلومة⁹³.

لقد رفعت التكنولوجيا من المرونة، و أصبح الفرد موردا قيما للمؤسسات، لذلك على الجماعات الترابية التفكير خارج الصندوق عن طريق عدم التركيز فقط على التأطير القانوني، بل يجب أن يكون الدافع لديها والاهتمام هو روح التعاون الذي ينبغي أن يكون جزءا من جهود التغيير، و هذا يتطلب شجاعة حقيقية، ومن الواجب أن يكون المورد البشري في قلب التحول الثقافي لهذه الجماعة الترابية⁹⁴.

⁹⁰ – Eric Delbecque , «l'intelligence économique ...», op, cité.

⁹¹ –Andriana Lopez-Uroz, « l'information territoriale dans tous ses état », Documentaliste – science de l'information, 2012, P : 24

⁹² – Andriana Lopez-Uroz, « l'information territoriale dans tous ses état », op, cité.

⁹³ –R.P.Russo, « l'information, source de pouvoir », in Economie rurale, N°69 , 1966 , p : 3-10

⁹⁴ –مايك فارس، ديان ديكون، ترجمة زين العابدين، «التفكير خارج الصندوق» ، مكتبة جرير، 2002.

في ذات السياق، يجب على الجماعات الترابية أن تقبل الانتقادات مع أخذها بعين الاعتبار، سواء كانت سيئة أو جيدة، و الإيمان بالإبداع الذي يمكن أن يأتي أيضا من قبل من يمتلكون وجهات نظر مختلفة للتغيير⁹⁵.

و من هذا الجانب، على الجماعات أن تطرح السؤال على نفسها حول : من هي؟ و أين هي؟ و إلى أي سبيل توجهها؟ بحيث تعتبر مشاركة الأفكار المحلية مساهمة في توليد الأفكار، ليستطيع الجميع من تبادل الوظائف سواء أفقيا أو عموديا بين الأفراد، و هذا قد يشكل فريق افتراضي عبر وسائل التواصل الاجتماعي، غايته الإبداع باعتباره عمل جديد و إعادة تنظيم القديم بطريقة جديدة، لأنه في الأصل نسعى إلى التفكير لنعيش، لنكون، لنبدع، ولنجدد⁹⁶.

صحيح، أن الجماعات الترابية نموذج من نماذج الديمقراطية، و علاقتها مع الدولة علاقة بناء ومساهمة في تطوير و تجويد الخدمات المقدمة للأفراد، و المعلومة مفتاح هذه الديمقراطية، باعتبارها الآلية الحقيقية التي يمكن أن تنبني عليها العلاقات المثينة و الصحيحة و الدائمة، و تجسيد الشراكة وتقاسم السلطة التي تكون قائمة على توزيع الأدوار لمواجهة الأزمات و برمجة توقعها نسبيا و أخذها بعين الاعتبار في جميع المخططات المشتركة.

⁹⁵ --مايك فارس، ديان ديكون، ترجمة زين العابدين، «التفكير خارج الصندوق» ، مرجع سابق

⁹⁶ - مرجع سابق

لائحة المراجع:

- عبد الله العروي، « مفهوم الدولة»، المركز الثقافي العربي، ط 10، 2014
- فريدريش نيتشه، ترجمة حسن بورقية، «العلم المرح»، أفريقيا الشرق، الطبعة الأولى، 1993
- مايك فارس، ديان ديكون، ترجمة زين العابدين، «التفكير خارج الصندوق»، مكتبة جرير، 2002.
- نسيم طالب، ترجمة حليم نسيب نصر، « البجعة السوداء تداعيات الأحداث غير المتوقعة»، الدار العربية للعلوم ناشرون، 2009.
- Andriana Lopez-Uroz, « l'information territoriale dans tous ses état », Documentaliste —science de l'information, 2012, P : 24
- Eric Delbecque , «l'intelligence économique :une nouvelle culture pour un nouveau monde collection», questions judiciaires,2006
- Michel Borgetto, « la décentralisation des politiques sociales en question », Dans Regards, 2019, P : 51.
- R.P.Russo, « l'information, source de pouvoir », in Economie rurale, N°69 , 1966 , p : 3-10

المحور الثاني: السياسات العمومية الترايبية في ظل جائحة كورونا

سياسة المجال وسؤال التنمية بالمغرب

صفاء البوهالي

باحثة بسلك الدكتوراه بجامعة محمد الخامس بالرباط
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية –سلا-

مقدمة:

يُشكل موضوع السياسات المتعلقة بالتفاوتات المجالية، قطب رحي اهتمام الباحثين والممارسين، لما له من ارتدادات على تكريس العدالة المجالية وتحقيق التنمية في بلادنا. وقد تحكمت مجموعة من الاعتبارات في اختيارنا لهذا الموضوع فقد فرضته الظرفية الراهنة، وأيضاً تفاقم حدة التفاوتات المجالية في كل جهات المملكة.

وعلى الرغم من كل المجهودات المحمودة والمبدولة من طرف الفاعلين المتدخلين، لازال الوضع غير مريح، إذ يكتسي موضوع السياسات المتعلقة بالتفاوتات المجالية بالمغرب صبغة اجتماعية واقتصادية إلى جانب الصبغة السياسية الكامنة في الإرادة السياسية الحققة للفاعلين والمتدخلين في التصدي لهذا المشكل بكل عقلانية وانسجام. خاصةً وأننا في إطار الحديث عن سياسة عمومية تتعلق بالتفاوتات المجالية وتروم إلى تحقيق تنمية بجميع مستوياتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها. الأمر الذي يجعلنا نطرح التساؤل حول ما هي وضعية السياسات العمومية المتعلقة بالمجال ببلادنا ؟ وما هي السبل من أجل تعزيز سياسات ناجعة وفعالة للمجال ببلادنا ؟

أولاً: تشخيص وضعية السياسات المتعلقة بالتفاوتات المجالية

إن تشخيص وضعية السياسات المتعلقة بالتفاوتات المجالية يتطلب منا الوقوف بالدرس والتحليل عند المعطيات الكمية والكيفية المعتمدة سواء في التقارير الدولية والوطنية وكذلك اعتماد الخطط والبرامج والتصريحات الحكومية في هذا المجال. وفي هذا السياق، شكل ورش الجهوية المتقدمة⁹⁷ الذي جاء مع دستور 2011 نقطة تحول مفصلية أسست لنموذج جديد للعدالة المجالية والتنمية المستدامة، من خلال إعطاء الجهة مكانة الصدارة وتمتعها باختصاصات وصلاحيات واسعة تخول لها لعب دور مهم في النهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية حسب مواردها ومقدراتها وإمكانياتها، في أفق أن تشكل

¹. "تشكل الجهوية المتقدمة التي أطلقناها، وكرسها الدستور الجديد، ورشاً كبيراً يتعين تدبيره بكامل التأني والتبصر، ليكون تفعيلها كفيلاً بإحداث تغير جوهري وتدرجي، في تنظيم هيكل الدولة، وفي علاقات المركز بالجماعات الترابية". مقتطف من الخطاب الملكي السامي بمناسبة عيد العرش في 30 يوليو 2012.

الجهة كمستوى ترابي يحظى بالصدارة وفق الدستور الجديد ومقتضيات القوانين التنظيمية قطب حيوي تنموي مندمج⁹⁸.

وإنسجاماً مع السيرورة التاريخية التي عرفها التنظيم الترابي للمملكة، ووعياً من المشرع بالأدوار المهمة والحيوية التي تلعبها الجهة فقد ارتقى بها من خلال الهندسة الدستورية والقوانين التنظيمية الى مكانة بارزة وخصها باختصاصات ومهام يحددها الدستور وتركز عليها مواد القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات بما لها من اختصاصات ذاتية ومنقولة ومشاركة مع الدولة⁹⁹. في سبيل تحقيق تنمية محلية وتكريس مزيد من الديمقراطية بين المواطنين من خلال آلية الديمقراطية التشاركية المتمثلة بالأساس بحق المواطنين والمواطنات في تقديم العرائض والملاحظات¹⁰⁰. الشيء الذي يبرز بجلاء أن تفعيل صلاحيات الجهة من شأنه تفعيل الإدماج والإشراك الحقيقي للأفراد داخل المجتمع في تدبير الشأن العام والمحلي ومخاطبتهم كفاعلين ومستفيدين في ذات الحال قطعاً مع الممارسة التقليدية التي تخاطب المواطن كمستفيد.

إن تفعيل ورش الجهوية المتقدمة يتطلب بالأساس تفعيل براديغم السياسة العمومية وعدم الخلط بين المفاهيم. ويستوجب ذلك توجيه السياسة العمومية بشكل عقلاني وتدرجي يزاوج بين السياسات العمومية¹⁰¹ الوطنية والسياسات العمومية الترابية¹⁰²، وذلك من خلال نهج المقاربة المندمجة والمقاربة

². " تشكل الجهة قطبا للتنمية المندمجة، في اطار التوازن والتكامل بين مناطقها، وبين مدنها وقراها، بما يساهم في الحد من الهجرة الى المدن". مقتطف من الخطاب الملكي السامي بمناسبة عيد العرش 30 يوليو 2015.

³. حدد المشرع المغربي من خلال القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الاختصاصات الذاتية والمنقولة والمشاركة مع الدولة من خلال المادة 82، 88، 94.91.

⁴. نص المشرع المغربي من خلال مقتضيات دستور 2011 في الفصلين 14 و15 على حق المواطنين والمواطنات في تقديم العرائض والملاحظات، وأطر هذا الحق بقانون تنظيمي رقم 44.14 يحدد شروط وكيفية تقديم هذه العرائض والملاحظات الى السلطات العمومية، لمزيد الاطلاع يراجع: "الإطار القانوني للديموقراطية التشاركية"، المملكة المغربية، الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، 2017.

⁵. Une Politiques Publiques se Présente sous la forme d'un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographiques. Voir : Pierre Muller, « **Les Politiques Publiques** ». 5ème édition, Presse Université de France, Paris, 2003. Pp 21.

⁶. Une Politiques Publiques Territoriales indice la territorialisation de l'action Publique collective avec plus de responsabilité pour les grandes collectives locales. Voir : Romain Pasquier & Sébastien Guigner & Alistair Cole, « **Dictionnaire des Politiques Publiques** ». Collection académique, 2010. Pp 26 – 27.

التشاركية والانتقائية في بلورة القرار العمومي وتنفيذه ومن تم تقييم مردوده على أرض الواقع. وكما هو معلوم لدى الجميع تحكم السياسة العمومية دورة حياتية لا غنى عنها تنطلق من تعميم المشكل وإدراجه في الأجندة الحكومية ثم اقتراح حلول وبلورة قرار عمومي في شكل برنامج عمل ترصد له موارد مالية وأطر إدارية ولوجيستكية لتسهيل عملية التنفيذ العقلاني والسليم ومن خلاله تقييم ودراسة أثر هذه السياسة العمومية على أرض الواقع¹⁰³.

والعمل بهذه الخطاطة المنهجية يذهب بنا كباحثين وممارسين الى طرح إشكالات عديدة تطفو أهمها على السطح في شكل تساؤلات حول مدى انسجام السياسات العمومية الوطنية والسياسات العمومية الترابية؟ وهل نشغل كفاعلين بمنطق السياسات العمومية أم بمنطق السياسات القطاعية وهنا يوجد اختلاف جوهري بينهما.

وبالعودة إلى السياسات المتعلقة بالتفاوتات المجالية، نجد أنه انتهج لها مجموعة من الاجراءات والتدابير في شكل برامج حكومية ومخططات وسياسات تروم تحقيق عدالة مجالية مندمجة وتهدف الى تكريس التنمية البشرية المستدامة. والحاصل اليوم هو أن جل هذه البرامج والتدابير المحمودة والتي لا نستطيع أن نتنكر لحصيلتها ومنجزاتها¹⁰⁴ لم تستطع القطع مع فلسفة التفاوتات المجالية ولم تنم بعد عن عدالة مجالية في جميع جهات المملكة، سواء تعلق الأمر بتنزيل ورش الجهوية المتقدمة واستكمال التأهيل القانوني والدعم المالي والبشري واللوجيستكي والإداري بما ينسجم وحاجيات وخصوصيات وموارد كل جهة على حدة. أو فيما يتعلق بتوجيه السياسات العمومية ورفع التحديات التي تعيق تنفيذها على أرض الواقع وتلُمس أثرها ونتائجها على أرض الواقع في مجال مكافحة الفقر والهشاشة والنهوض بأوضاع العالم القروي وإنعاشه وتنميته وتحقيق إقلاع اقتصادي وطني وتراحي. وفيما يتعلق بالنموذج التنموي الجديد بالمملكة والذي أضى اليوم نقطة استفهام تستدعي الوقوف عندها كإشكالية أساسية تقف حجر عثرة أمام تحقيق تنمية بشرية مستدامة ببلادنا، لأنه حقيقة اليوم نحن بحاجة ماسة إلى تنمية بشرية تستثمر في الثروة البشرية وليس في التجهيزات والبنى على اعتبار أن الإنسان هو الجوهر

⁷. Sophie Jacquot, « **Approche Séquentielle- : Stage Approach** », Article dans une ouvrage Collectives sous le thème : « **Dictionnaire des Politiques Publiques** », Sous la direction de, Laurie Boussaguet & Sophie Jacquot & Pauline Ravinet. 2ème édition, les presses des sciences politiques, 2006. Pp78-79.

⁸. لمزيد الإطلاع العودة الى: تصريحات السيد رئيس الحكومة في الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة حول العدالة المجالية والتنمية بمجلس النواب، جلسة رقم 2، يومه الثلاثاء 20 يونيو 2017.

والأساس، وأن التجهيزات والبنى التحتية وغيرها ما هي إلا وسائل ومعبّر توصلنا إلى الغاية الأساسية وهي تنمية بشرية مستدامة¹⁰⁵.

ثانيا: تحديات تنزيل ورش الجبهة المتقدمة

عرفت مرحلة التنزيل صدور مجموعة من النصوص القانونية، التي تسعى في مجملها الى تكريس نموذج جهوي قادر على تحقيق التنمية المطلوبة لجهات المغرب، غير أن هذا الدور التنموي يبقى رهين مدى توسع هامش حرية المبادرة في برمجة المشاريع وتنفيذ المخططات التنموية عبر البرمجة المالية. فالاستقلال المالي يعتبر اهم اسس التنمية المحلية، فالمؤشرات المالية والمحاسبية تبين ان الموارد الذاتية لا تغطي في أحسن الأحوال أكثر من 60 في المائة¹⁰⁶ من النفقات الجارية، وهي التكاليف المتعلقة بالسير العادي للجماعة بدون مشاريع تنموية. وأمام هذا الضعف فقد عمدت الحكومة انسجاما مع أحكام الدستور والقانون التنظيمي للجهات إلى رفع حصيلة الضريبة على الشركات، والضريبة على الدخل المرصدة للجهات من 2 في المائة إلى 3 في المائة، في أفق بلوغ 5 في المائة وكذا الضريبة على عقود التأمين من 13 في المائة إلى 20 في المائة توزع على الجهات على الشكل التالي:

- 50 في المائة بالتساوي على الجهات؛
- 37.5 في المائة بناء على عدد سكان الجهة؛
- 12.5 في المائة بناء على مساحة الجهة¹⁰⁷.

إضافة إلى اعتمادات من الميزانية العامة تقدر بـ 2 مليار درهم في أفق بلوغ سقف 10 ملايين درهم سنة 2021، أي ما مجموعه 5.2 مليار درهم¹⁰⁸. وهو ما سيساعد على تعزيز البنى التحتية الجهوية في أفق تحقيق تنمية مجالية عادلة ومتوازنة، كما يمكن للجهات الحصول على تسبيقات مالية تقدمها الدولة في شكل تسهيلات في انتظار استخلاص المداخل الواجب تحصيلها برسم الموارد الضريبية، وبرسم حصتها من ضرائب الدولة. وبالتالي فدور الدولة مكمل ومدعم لدور الجهة في تحقيق التنمية المنشودة وهي

⁹. يركز مفهوم التنمية البشرية بصورة أساسية على تنمية القدرات البشرية للأفراد وعلى توسيع إمكانيات الاختيار لديهم، قصد التحسين المتتالي لشروط عيشهم ورفاهيتهم دون مس بحظوظ الأجيال القادمة، وذلك من خلال المحافظة على الإستدامة الزمنية (التأزر) داخل وما بين الأجيال، وكذا المحافظة على البيئة والتوازن الطبيعي للمجالات والأنظمة الإيكولوجية. يراجع تقرير التنمية البشرية لسنة 2003.

¹⁰. الخزينة العامة للمملكة <https://www.tgr.gov.ma/wps/portal>

¹¹. المادة الأولى من المرسوم رقم 2.15.997 30 ديسمبر 2015 بتحديد معايير توزيع مساهمات الميزانية العامة للدولة بين الجهات.

¹². ظهير شريف رقم 1.17.13 9 يونيو 2017 بتنفيذ قانون المالية رقم 73.16 للسنة المالية 2017.

بمشاركة شريك حقيق للجهة فالدعم المالي الذي تقدمه الدولة سيساهم في تعزيز قدرات الجهة في مجال التنمية كما سيساهم في الحد من التفاوتات بين الجهات.

غير أنه بالرغم من أهمية الموارد المرصدة من طرف الدولة للجهة، تبقى الجبايات المحلية أحد أهم الأسس التي يجب ان يقوم عليها الاستقلال المالي للجهة، وبالرجوع للقانون المنظم للجبايات المحلية (47.06) نجده قد ميز بين الرسوم المحددة النسبة وهي خارج السلطة التسعيرية للجهة، وهي الرسم على رخص الصيد البحري والمحددة بمقتضى المادة 115 من قانون الجبايات المحلية. والرسوم الغير محددة السعر بشكل ثابت والمتمثلة في الرسم على استغلال المناجم¹⁰⁹ والرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ¹¹⁰. وبالتالي وطبقا لقانون الجبايات المحلية فالجهة تستفيد من ثلاثة رسوم تحدد سعر رسمين منها أما الرسم الثالث فقد حدد المشرع ثمنه بشكل ثابت. إذن فالمجلس الجهوي يتمتع بسلطة تحديد سعر مانسبته 66.66 في المائة من رسومه الذاتية، غير أن هذه النسبة لا قيمة لها على اعتبار أنها لا تمثل سوى رسمين في الواقع. لذلك نخلص إلى نتيجة مفادها أن المجالس الجهوية لا تمارس أي تأثير على سياساتها الجبائية¹¹¹. وهو الأمر الذي يستدعي إعادة النظر فيه، فالدور التنموي للجهة يعد في واقع الأمر أحد مظهرات الاستقلال المالي على مستوى التدبير وممارسة الاختصاصات وتمويلها، فحرية المبادرة المالية والقدرة على برمجة المشاريع باستقلالية يعتبر اهم التحديات التي تتعلق بالاستقلال المالي. وإذا كانت الضمانات القانونية والمالية تثير من الغموض ما يقوي ويعزز فرص ومظاهر التدخل الرقابي أو التأثير أو التوجيه المباشر للسلطات المركزية، فإن القدرة على التدبير التنموي يبقى في واقع الامر رهين هذا الوضع وتبقى قدرة الجهة على تحقيق التنمية المحلية وعلى التدخل الاقتصادي والتخطيط التنموي اهم مظاهر اشكال الاستقلال المالي للجماعات المحلية.¹¹² وبالتالي فهذا الدور التنموي للجهة يقتضي تضافر كافة الجهود وتعبئة مختلف الامكانيات المادية والبشرية حتى تكون الجهة قادرة على تدبير شؤونها المالية وقدرتها على تمويلها.

ثالثا: على مستوى التصاميم الجهوية

¹³. المادة 119 من قانون الجبايات المحلية.

¹⁴. المادة 123 من قانون الجبايات المحلية.

¹⁵. محمد الصابري: "القرار الجبائي التراخي في ظل الجهوية المتقدمة". مجلة المنارة للدراسات القانونية والادارية، عدد خاص 2017.

¹⁶. محمد صدوقي: "التدبير الحر والاستقلالية المالية للجماعات الترابية اية علاقة". المنبر القانوني العدد 2016/11. ص 299

إيماناً من المشرع المغربي بفضائل الجهة ودورها في تحقيق التنمية المنشودة، عمل المشرع التنظيمي بانسجام مع المعطى الدستوري على التذكير بضرورة استحضار دور الجهة في عمليات اعداد برامج التنمية الجهوية¹¹³ والتصاميم الجهوية لإعداد التراب الوطني. وتبعاً لذلك يضع ويتبنى المجلس الجهوي تصور الجهة ومخطط تنميتها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية والتصميم الجهوي للإعداد التراب الوطني تطبيقاً للمادة 82 من القانون التنظيمي¹¹⁴. غير ان هذا الدور التنموي المناط للجهة يبقى رهين بمدى توسع نطاق حرية المبادرة في برمجة المشاريع وتنفيذ المخططات التنموية عبر البرمجة المالية. إلى جانب عدم تفعيل شركات التنمية الجهوية وضعف مردود الوكالات الجهوية لتنفيذ مشاريع الجهة على اعتبارها تجربة جنينية أبصرت النور حديثاً.

■ دور الجهات في إعداد سياسات عمومية ترابية:

ضعف مبادرات الجهات في إعداد سياسة عمومية ترابية، تفعيلاً لمقتضيات الفصل 137 من دستور 2011، والذي ينص على دور الجهات والجماعات الترابية الأخرى في تفعيل السياسة العامة للدولة، وإعداد السياسة العامة الترابية من خلال ممثلها في مجلس المستشارين.

رابعاً: توجيه السياسات العمومية:

إن توجيه سياسات عمومية تروم إلى إبراز نماذج تنموية جهوية يتطلب توفر تصور إستراتيجي وفلسفة إرساء نماذج تنموية جهوية عبر معالجة مجموعة من الإشكالات والمعضلات التي يعاني منها بالدرجة الأولى المواطنين والمواطنات في حياتهم اليومية المعيشية وفي مستويات، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:

■ مجال مكافحة الفقر:

²³. نصت المادة 81 في القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات على ممارسة الجهة لاختصاصاتها الذاتية في مجال التنمية الجهوية، كما تقوم بإعداد وتتبع وتنفيذ برنامج التنمية الجهوية.

²⁴. عبد لحق بلقفيه: "قراءة دستورية في القانون التنظيمي للجهات". مجلة مسالك للفكر والقانون والاقتصاد، العدد 33/34، مطبعة النجاح الجديدة،

2015. ص78.

عانى أفراد المجتمع المغربي لردح من الزمن من براثن الفقر ولازال الى يومنا هذا، فرغم التقدم الحاصل على مستوى تقليص نسبة الفقر، وذلك بحسب تقرير المندوبية السامية للتخطيط والبنك الدولي الذي سجل انخفاض مؤشرات الفقر بعد أن كانت تسجل 15,3 فالمائة سنة 2001 لتصل 8,9 في المائة سنة 2007 لتصبح 4,8 في المائة سنة 2014¹¹⁵، وتعميم التعليم الابتدائي، وتوفير السكن الاجتماعي الى حوالي النصف، وتوصيل الساكنة القروية بالماء الصالح للشرب والكهرباء. ناهيك عن فك العزلة عن ثلاثة ملايين نسمة في الوسط القروي. كما يسجل منسوب الفقر والهشاشة في الوسط القروي مؤشرات مقلقة جداً مقارنة مع مؤشرات الفقر والهشاشة في الوسط الحضري، حيث نجد 79,4 في المائة من الفقراء و64 في المائة من الأشخاص في وضعية هشاشة. ناهيك عن انتشار الأمية بمؤشرات كبيرة 47,7 في المائة من الأشخاص الذين يعانون الأمية في الوسط القروي مقابل 22,2 في الوسط الحضري بالنسبة للساكنة البالغة عشر سنوات فما فوق¹¹⁶. لكن وعلى غرار كل هذه المجهودات المحمودة لم نستطع رفع التحديات التي تواجه هذه السياسات العمومية الاجتماعية في مجال مكافحة الفقر¹¹⁷، ويعود ذلك بالأساس إلى كثرة المشاريع والبرامج الموجهة لمكافحة الفقر في الوسطين الحضري والقروي وتعميمه بربوع المملكة، وتعدد الفاعلين والمتدخلين في القطاع العام والخاص في غياب تام لمقاربة تشاركية تعتمد التشارك والتنسيق والالتقائية بينهم. ناهيك عن غياب تخطيط استراتيجي وتصور يتميز بالشمولية ويأخذ بعين الاعتبار خصوصية طبيعة ومؤهلات وحاجيات كل جهة من جهات المملكة.

■ مجال تنمية العالم القروي:

تشكل تنمية العالم القروي القطرة التي أفاضت الكأس، فعلى الرغم من كل المجهودات المبذولة من طرف الفاعلين الحكوميين والمنتخبين والمتدخلين في شخص برامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية¹¹⁸ لنهوض بأوضاع العالم القروي ومعالجة الإشكالات التي يعاني منها الساكنة في العالم القروي إلا أن الأمر

¹¹⁵. Pauvreté et prospérité partagée au Maroc de troisième millénaire, 2001 – 2014. Rapport de Haut Commissariat de Plan et la Bank Mondiale, 2017. Pp20- 21.

¹¹⁷. رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول: "التنمية القروية، التحديات والأفاق"، إحالة ذاتية رقم 2017/01. 22 مارس 2017. ص7.

¹¹⁹. تقرير "الثروة الإجمالية للمغرب ما بين 1999 و 2013"، تقرير الدراسة حول الرأسمال غير المادي: عامل لخلق الثروة الوطنية وتوزيعها المنصف، التقرير منجز بشراكة بين المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وبنك المغرب. دجنبر 2016. ص14.

¹²⁰. تقوم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية والتي تشكل فلسفة واستراتيجية وطنية أعطى انطلاقها الملك محمد السادس يوم 18 غشت 2005، على أربعة برامج مرجعية، ويمثل برنامج محاربة الفقر في المجال القروي أولوية من أولويات هذه البرامج الأربع، إذ يعطي الأسبقية للعمليات الاجتماعية والاقتصادية التي من شأنها تقليص من نسبة الفقر في هذا الوسط. لمزيد الاطلاع يراجع: د. سعيد جفري وآخرون: "المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، السياق العام، الأسس، الأوليات، القدرات والمهارات المطلوبة. مطبعة التيسير، الدار البيضاء، الطبعة الثانية، السنة 2006.

لم يعطي النتائج المتوخاة. وباعتماد لغة الأرقام، يشكل عدد الساكنة القروية ما يقدر بـ 13415808 بمجموع جهات المملكة مقارنة مع عدد الساكنة الحضرية الذي يمثل ما مجموعه 20432439 بمجموع جهات المملكة. أما مؤشرات الهجرة من الوسط القروي الى الوسط الحضري فهي في تزايد مستمر¹¹⁹. في جانب آخر، نجد أنه رغم التطور الطفيف الذي حصل على مستوى مؤشرات الولوج للتربية والتكوين والبنيات التحتية والخدمات الاساسية، الى جانب انتقال امد الحياة من 47 سنة عام 1962 بما يضم (57 في الوسط الحضري و43 في الوسط القروي) الى 75 سنة عام 2014 بما يشمل (57 في الوسط الحضري و43 في الوسط القروي)، وبلغ الولوج الى الماء الشروب 95 فالمئة عام 2014 مقابل 14 في المائة عام 1995، غير أن هذا الانتقال يرافقه ضعف في الاستفادة إذ لا يتجاوز 55,3 في المائة في نهاية سنة 2014.

وانتقل معدل وصل الساكنة بالكهرباء 96,5 في المائة سنة 2014 بعدما كان بنسبة 18 في المائة عام 1995. غير أن 1,3 مليون شخص لا يستفيدون اليوم من الربط الكهربائي. ناهيك عن مؤشر ولوج الساكنة الى الشبكة الطرقية حيث بلغت النسبة 85 في المائة في يوليوز 2016. إلا أنه ومع تعدد الفاعلين المحليين والجهويين في البرامج المعلن عنها سواء المتعلق بالبرنامج الوطني الأول للطرق القروية أو البرنامج الوطني الثاني للطرق القروية كرس غياب الانسجام والتنسيق في تفعيل حقيقي لفك العزلة عن العالم القروي. وأخيراً وليس آخراً، نجد تحسناً على مستوى نسبة التمدرس بحيث انتقل على سبيل المثال لا الحصر عدد الاطفال المتدربين الذين يبلغون من العمر ما بين 6 سنوات و 11 سنة في الوسط القروي من نسبة 95,9 في المائة الى 98,3 في المائة خلال الفترة الممتدة من 2014 الى 2015¹²⁰. إلا أن بُعد المؤسسات التعليمية عن مجموعة من الدواوير والقرى والقرى الجبلية، الى جانب جملة من المعوقات التي تلعب فيها طبيعة المناطق الجبلية وخصوصيتها الجغرافية دوراً في صعوبة التنقل الى المدارس واستفادة أطفال الوسط القروي مثلهم من باقي الأطفال في ربوع جهات المملكة من حقهم في التمدرس والتعلم.

في مستوى آخر، نجد أن تنمية العالم القروي يستدعي أيضاً ضخ تمويلات كافية لدعم البرامج المخصصة لتنمية العالم القروي على المستويين الجهوي والمحلي، ناهيك عن ضعف التأطير والتشجيع للمشاريع المتوسطة والصغيرة الى جانب غياب تمويل كافٍ يدعم حاملي هذه البرامج ويغذي ثقافة المقاوله والريادة والمشاريع في قاموس الساكنة القروية والجبلية.

¹¹⁹. Annuaire Statistique Du Maroc 2014. Haut Commissariat au Plan.

¹²⁰. تراجع: معطيات المندوبية السامية للتخطيط، الإحصاء العام للسكان والسكنى، 2014. ويمكن الاطلاع على: رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول: "التنمية القروية، التحديات والأفاق"، إحالة ذاتية رقم 2017/01. 22 مارس 2017. ص 7.

كما تجدر الإشارة ونحن نتحدث عن السياسات العمومية، أن إعداد هذه الأخيرة تحكمها عدة اعتبارات تحد من فعاليتها ومن بين الملاحظات التي يمكن إبدائها في هذا الصدد ما يلي :

■ ملاحظة رقم 1: اعتماد حلول جزئية وهيمنة الرؤية القطاعية وتعدد المتدخلين يؤدي الى ضعف تطور مؤشرات التنمية وارتفاع الكلفة بسبب تجزئ السياسات العمومية وخضوعها للمنطق القطاعي الضيق¹²¹.

■ ملاحظة رقم 2: عدم ترتيب الأولويات يؤدي الى القيام بأعمال مجزئة تفتقر للتكامل وهو ما ينعكس سلبا على التنمية المجالية كل هذا يؤدي الى تعدد الرؤى وتعدد المتدخلين والى ضعف مؤشرات التنمية المجالية.

■ ملاحظة رقم 3: خضوع اعداد ميزانية الدولة للمقاربة القطاعية التي يحكمها التنافس وسعي كل قطاع الى ابراز اولوياته على حساب باقي القطاعات عوض التكامل والاندماج.

■ ملاحظة رقم 4: غياب البعد التشاركي في سيناريو إعداد السياسة العمومية، على اعتبار أن ادماج واشراك الساكنة في عملية اعداد وبلورة القرار العمومي وتنفيذ وتقييم هذه السياسة من شأنه تعزيز المقاربة التشاركية في صنع السياسة العامة للدولة وأيضاً تكريس للتدبير الجيد والعقلاني لهذه السياسات ويُضفي صبغة التفعيل الناجع للحكمة الاجتماعية المجالية والترايبية¹²².

خامسا: آليات لتعزيز السياسات المتعلقة بالتفاوتات المجالية

1- تقوية المؤسسات الجهوية مدخل أساسي لمعالجة التفاوتات المجالية:

يتطلب البناء المؤسساتي الترابي الجديد مقاربات جديدة للسياسات العمومية المتعلقة بمعالجة التفاوتات المجالية. ذلك ان تشجيع اختصاصات هذه المجالات الترابية باعتبارها فضاءً لتحقيق نمو

¹²¹ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية 2016

www.cese.ma ص 63.

¹²² ترتبط الحكامة المجالية الترابية بالحدود المجالي، ويفيد أن مجال هذا الصنف من الحكامة هو الجماعات الترابية بما تضمه من جهات وعمالات وإقليم وجماعات. ومنها المحدد المرتبط بالأليات ووسائل ومعايير الحكامة كالمشاركة والشفافية والمسؤولية. والمحدد الغائي من هذه الحكامة بصورة عامة هو الوصول الى التنمية المجالية على المستوى المحلي بمختلف مكوناتها وابعادها. يراجع: سعيد جفري، "ما الحكامة". الرباط، مطبعة الأمنية، الطبعة الأولى، 2014. ص 190.

متكافئ بين الجهات يعتبر توجهها راجحا على الصعيد العالمي،¹²³ حيث هنالك العديد من التحديات التي يجب على الجهة تحقيقها سواء المتعلقة بالتعمير وبفك العزلة عن المناطق النائية، او توفير العقار والبنيات التحتية والخدمات الاجتماعية، والجاذبية والكفاءات والابتكار. وهو ما يقتضي تنسيق وانسجام المشاريع الجهوية سواء من خلال برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب الوطني باعتبارهما وسيلتين اساسيتين للتنمية المجالية - مع السياسات العمومية ذات البعد المجالي، بما يحقق النجاعة والفعالية. وهو ما يستدعي ايضا اعادة النظر بشكل موضوعي في قواعد النظام الجبائي للجهة بشكل يتماشى مع طبيعة الادوار التنموية المسندة لها، عبر الاخذ بنماذج التجارب الجهوية الرائدة على مستوى تدبير جباياتها. كما يتطلب الامر تسريع اعداد ميثاق للاتمرکز الاداري يكرس مقارنة تعتمد على القرب وتوفر شروط التكامل والانسجام مع الجهوية، ويتجه الى قضايا العمق المرتبطة بالتنظيم ومناهج العمل والأجراً على مستوى كل وحدات التنظيم الترابي. كما يجب على المنتخبين الترويج للمؤهلات الجهوية والفرص الاستثمارية والمواكبة وتبسيط المساطر والاجراءات وتوفير الوعاء العقاري والموارد البشرية المؤهلة وتعزيز الرأسمال المادي واللامادي خدمة للتنمية المجالية¹²⁴.

هذا، ويجب العمل على إصلاح قانون الجبايات المحلية رقم 47.06، حتى يستجيب للمتطلبات والمبادئ التي نادى بها الدستور في العديد من فصوله، ولتجاوز الوضع الجبائي الراهن بثغراته واكراهاته المتعددة والمختلفة، واستجابة للتوجهات والمبادئ النازمة للتنظيم الجهوي والترابي التي تبناها الدستور، وتماشيا مع الأهداف والمبادئ التي اقترحناها كخارطة طريق للإصلاح المحتمل، نقترح بعض الإجراءات القانونية والتقنية والتنظيمية والمسطرية التي تنسجم مع هذا المطلب الإصلاحى الجديد، حيث تركز حول ستة محاور أساسية يجب أن يشملها الإصلاح: إدراج الحكومة في قوانين المالية المبالغ المرصودة للمجالس الجهوية وباقي المجالس الترابية على أن تقدم للبرلمان تقارير خاصة ترافق مشاريع قوانين المالية وقوانين التصفية حول إستعمال هذه الموارد . وفرض رسوم جديدة تتناسب مع خصوصيات كل جهة على مستعملي التجهيزات الأساسية الكبيرة كالمطارات والمحطات السككية الكبرى. تعزيز الموارد الإقتراضية للمجالس الجهوية بتوسيع طاقات صندوق التجهيز الجماعي واشراك القطاع البنكي في المشاريع القابلة

¹²³ تقرير بنك المغرب والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول: "الرأسمال غير المادي عامل لخلق الثروة الوطنية وتوزيعها المنصف ما بين 1999 و2013"، دجنبر 2016، ص 85

¹²⁴ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية 2016 www.cese.ma

للتتمويل البنكي.. والترخيص للمجالس الجهوية باللجوء الى السندات الداخلية بداية ثم الخارجية ثانيا شريطة الاستعداد لاعتماد التنقيط بالنسبة لإصداراتها على غرار ما تقوم به الدولة.

2- إعداد سياسات شاملة ومندمجة للتنمية الاقتصادية:

- يكون هدفها الحد من التفاوتات المجالية، وذلك عبر عدة آليات أبرزها وضع سياسة ضريبية واضحة ومنصفة ومحفزة تساعد على تطوير مسالك اقتصادية داخل الجهات.
- تنوع المنظومة الانتاجية للاقتصاد الوطني، وذلك عبر الاستفادة من المؤهلات والخصوصيات التي تتوفر عليها جهات المغرب وكذا التوظيف المعقلن للموارد الطبيعية لكل جهة (موارد غابوية مائية طاقة...).
- اعتماد المقاربة اللامركزية المنصفة على مستوى استثمارات الدولة، في مختلف مناطق التراب الوطني وعدم الاقتصار على جهات وتهميش الاخرى. حيث ان اربع جهات (الدار البيضاء-سطات و الرباط-سلا-القنيطرة وطنجة-تطوان-الحسيمة ومراكش-اسفي)، تقتطع وحدها 80 في المائة من هذه الاستثمارات¹²⁵.

3- إقرار نموذج للحكامة المجالية:

- وضع شبكة لتنقيط الجهات وتصنيفها وقياس قدراتها وهو ما سيساعد على التوفر على معطيات دقيقة حول وضعية التفاوتات المجالية وبالتالي معرفة مكامن الضعف والقصور ومعالجتها.
- تحديد رؤية شمولية ومندمجة للتنمية المجالية، قائمة على تحدي الاستباق وأجرتها في اطار متجانس يساعد على خلق إلتقائية المشاريع والفاعلين وعلى تعضيد الوسائل المرصودة للتنظيم، ولأدوات التقييم والمراقبة والمحاسبة من اجل مضاعفة الاثار والقيمة المنتجة¹²⁶.
- اعتماد استراتيجية للتسويق الترابي كآلية لتحقيق التنافسية المجالية، وهو ما يحتاج الى تنمية الكفاءات والموارد القادرة على اليقظة لرصد المتغيرات الترابية¹²⁷.

¹²⁵ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية 2016 www.cese.ma ص 64

³⁰ تقرير بنك المغرب والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول: "الرأسمال غير المادي عامل لخلق الثروة الوطنية وتوزيعها المنصف ما بين 1999 و2013". دجنبر 2016. ص 87.

¹²⁷ التقرير التركيبي للندوة الوطنية حول التدبير الترابي بين المستجدات القانونية وهران التنمية المنعقد بالكلية المتعددة التخصصات بالرشيدية يومي 28 و29 ابريل 2017.

- التنسيق والتواصل المشترك بين المستوى المحلي والمستوى الوطني، بما يضمن إلتقائية الرؤى والمبادرات ويساهم في خلق سياسات عمومية ناجعة وفعالة في مجال محاربة التفاوتات المجالية.
- توفير مناخ أعمال سليم وبيئة مناسبة للاستثمار تشجع القطاع الخاص في مجال تنشيط دينامية التنمية من خلال روح المبادرة والابداع وتعبئة الخبرة واستغلال المؤهلات التي تتوفر عليها كل جهة وجعل القطاع الخاص شريك اساسي للدولة والجهات كرافعة اساسية لتجاوز التفاوتات المجالية.

السياسات العمومية في بعدها الترابي وسؤال الإلتقائية

مراد أزماني

طالب باحث

مقدمة:

تعتبر السياسات العمومية من أهم الآليات التي تتخذها الدولة في شكل برامج ومشاريع وإستراتيجيات قصد معالجة القضايا المطروحة على أجندتها، بعد دراستها ومرورها من مراحل أساسية قبل أن تتم بلورتها في شكل مجموعة من القرارات المرتبطة بالشأن الوطني أو الترابي على حد سواء. والإلتقائية في مجال السياسات العمومية نقصد بها نموذجاً يتوخى تحقيق التشارك والتلاقي والتناغم في التدخلات العمومية التي تنهجها الجماعات الترابية و المصالح اللامركزية والمؤسسات التابعة للدولة بهدف بلورة عمل تنموي متكامل ومندمج بغية الخروج ببرنامج أو مشروع واحد يتلاقى فيه الكل مما يؤدي لتوفير الجهد والمال وعدم ضياع الفرص.

إن تزايد تدخل الدولة في مختلف المجالات والميادين و تشتتها، فضلا عن نتائج مجموعة من التقارير التي أثبتت وجود مشكل بنيوي يؤدي إلى ضياع الفرص والجهد والمال دون تحقيق السياسات العمومية لأهدافها بسبب إفتقارها إلى عنصر الإلتقائية والإندماج، و ذلك راجع لجملة من الأسباب من

بينها هشاشة المقتضيات القانونية المؤطرة للامركزية وعدم التركيز، هذا بالإضافة إلى عدم إستقرار الخيارات الحكومية نتيجة كثرة التعديلات الوزارية وتغيير الحكومات، فضلا عن نهج مقاربات قطاعية وتجزئية في تصور وصناعة وتنفيذ السياسات العمومية في ظل غياب مقاربة شمولية إندماجية، هذا علاوة على عدم تناغم التدخلات العمومية من طرف المصالح اللامركزية في علاقتها بالهيئات اللامركزية وغياب جهاز للتنسيق بينها وكذا غياب منهجية واضحة للتقييم والتقويم، في ظل غياب البعد الترابي عن السياسات العمومية، وضعف مستوى النخبة السياسية المكلفة بقيادة الجماعات الترابية والتي هي نتاج ديمقراطية فاسدة سادت فيها ثقافة المال والزبونية ورضا السلطة في مقابل معيار الكفاءة و التكوين العالي، مما أفرز لنا نخبة سياسية عقيمة لا تنتج برامج ومشاريع ومخططات مبنية على التناغم و الإنسجام مع متطلبات الجهوية المتقدمة.

ومن خلال ما سبق سنحاول مقارنة إشكالية تعثر إلتقائية السياسات العمومية في بعدها الترابي لنحاول الإحاطة بواقع السياسات العمومية الترابية وبأهم الأسباب التي تقف حائلا دون تحقيق الإلتقائية، محاولين قدر المستطاع مقارنة مختلف المداخل التي يمكن من خلالها تحقيق إلتقائية السياسات العمومية في بعدها الترابي.

المبحث الأول: واقع السياسات العمومية الترابية وسؤال الإلتقائية.

لقد أضى سؤال إلتقائية السياسات العمومية على المستوى الترابي، من أبرز المواضيع التي شغلت بال صانعي السياسات العمومية، وشكلت محورا هاما ضمن اشغال المناظرة الوطنية الأولى حول الجهوية المتقدمة بل ولا تخلوا خطب الملك في مناسبات متعددة من إشارات واضحة للإختلالات المسجلة على مستوى السياسات العمومية والمقاربات الممكنة لتحقيق هذا المطلب. ومن خلال هذا المبحث سنحاول التطرق إلى بعض العوائق المسجلة على مستوى السياسات العمومية، و التي تحول دون تحقيق أمثل لمتطلبات الإلتقاء والمتمثلة أساسا في هشاشة المقتضيات القانونية المؤطرة للامركزية وغياب البعد الإستراتيجي في عملية صناعة وتنفيذ السياسات (المطلب الأول)، علاوة على محدودية البعد الترابي في السياسات العمومية وهيمنة المقاربة التجزئية في تعامل صانعي السياسات مع سياسات اللامركزية و اللاتمركز (المطلب الثاني).

المطلب الأول: السياسات العمومية الترابية بين هشاشة المقتضيات القانونية والإفتقار للبعد الإستراتيجي.

سوف نتطرق في هذا المطلب لإشكالية هشاشة المقتضيات القانونية المؤطرة للتنظيم اللامركزي لنوضح أوجه القصور والتناقض بين هذه النصوص القانونية، و التي تشكل عائقا أمام تحقيق مطلب

إلتقائية السياسات العمومية الترابية، كما سنعرّج أيضا على تحليل ملامح هذه السياسات والتي تتميز عموما بإفتقارها للبعد الإستراتيجي وغلبة النهج القطاعي وغياب تصور مندمج للسياسات العمومية الترابية. وذلك في الفرعين التاليين.

الفرع الأول: هشاشة المقتضيات القانونية المؤطرة للامركزية

سنعالج من خلال هذا الفرع واقع المنظومة القانونية المؤطرة للامركزية من خلال تشخيص بعض أعطابها والتي أدت لعرقلة إلتقائية السياسات العمومية على المستوى الترابي وذلك من خلال النقطتين التاليتين:

أولاً: تعدد المقتضيات القانونية وفشل سياسة التقطيع الترابي.

إن المتفحص للمقتضيات القانونية المؤطرة للشأن الترابي، سواء المتعلقة منها باللامركزية أو اللاتمركز يلاحظ أن من سماتها الأساسية هو تعددها وكثرتها إذ يصعب ضبطها والعمل على تطبيقها في ظل ضعف بل وأحيانا إنعدام المستوى التعليمي للمنتخبين إذ أن القانون التنظيمي 113.14 قد تراجع عن اشتراط توفر الشهادة الإبتدائية على الأقل لتولي مهام رئاسة المجلس فضلا عن عدم إهتمام الأحزاب السياسية بإنتقاء نوعية النخب¹²⁸، هذا علاوة على ضعف التكوين القانوني للموظفين العاملين بالجماعات الترابية مما يتولد عنه عدم الفهم الصحيح للقواعد القانونية التي تتصف بالعمومية والشمولية مما يترتب عنه تداخل الإختصاصات بين جل الفاعلين ، حيث أنه على الرغم من تنصيب القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية بتلاوينها الثلاث على مبدأ التفريع إلا أننا لازلنا نلاحظ نوعا من الغموض في توزيع وتحديد الإختصاصات و بالتالي فالإطار القانوني للامركزية الترابية بالمغرب يمتاز بعدة إختلالات تجعل من الصلاحيات الممنوحة للجماعات الترابية على ضوء القوانين التنظيمية غير واضحة خاصة في المجالات المرتبطة بتدبير التنمية الترابية، وبالتالي لم تحدد الإختصاصات بطريقة واضحة حسب كل مستوى، بل بكيفية غامضة مما يشكل إعاقة حقيقية لممارسة التدبير الحر، إذ يتضح إرتباك منهجي وتقني في الصياغة القانونية مما يوحي بغياب الدقة في ضبط الإختصاصات المتسمة بالتنوع

¹²⁸ - إبراهيم كومغار، أي مستقبل للحكامة المحلية من خلال القانون التنظيمي؟، مجلة مسالك، العدد 33/34، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015، ص: 156.

وتعدد المصادر وشمولية المقاربات في تحديد الصلاحيات الخاصة بكل مستوى ترابي¹²⁹، ويمكن تفسير ذلك بسبب طبيعة نشأة الدولة التي لم تستطع التخلص من ماضيها المركزي والنزعة السلطوية المتراكمة عبر حقبة تاريخية متوارثة دون ترك أي مجال لإسهام الجماعات الترابية وتمتعها بالحق في المشاركة في صياغة الأنظمة التي توطر منظومة اللامركزية.¹³⁰ الأمر الذي يجعل من غموض الإختصاصات عملية مقصودة لتقليص تدخل الجماعات الترابية، وتوسيع عملي لمجال تدخل السلطة المركزية وممثليها بحكم التأثير المستمر للقواعد المؤسسة لمرجعية الدولة المركزية التي مازالت تتحكم في بنيتها وعلاقاتها مما يساهم في تقليص أدوار الجماعات الترابية و بالتالي محدودية تدخلاتها الترابية وعرقلة إلتقائية السياسات التنموية على مستوى الجهات والجماعات الترابية الأخرى بفعل صعوبة تحقيق الإندماجية بين ما يجب فعله وما يمكن فعله.

كما أن مرسوم التقطيع الترابي¹³¹ الذي نتج عن اللامركزية من شأنه أيضا أن يساهم في عرقلة المجتمع من خلال محاصرة التطورات والتبادلات والتدخلات¹³² مما جعله يتسم بكونه تقطيع ترابي غير مساعد على تنمية الجهة بفعل ضعف بعض الأقاليم المكونة لها والمفتقرة لأي جاذبية إقتصادية وتعرف نقصا في البنيات التحتية وبالتالي فالتأسيس للإلتقائية البرامج والمخططات والسياسات داخل المجال الترابي المكون للجهة يعتبر من وجهة نظرنا صعب المنال بفعل عدم التكافؤ بين مختلف الجماعات الترابية المكونة للجهات من حيث الموارد الطبيعية والثروات والبنية التحتية وهذا ما يقف حائلا أمام أي صيغة للتعاون والشراكة بينها، فضلا عن ما تعرفه المكونات المجالية المكونة لغالبية الجهات من نقص كبير في التجهيزات الإجتماعية مع إرتفاع نسبة الفقر بها بإستثناء بعض العمالات داخل الجهات التي تعرف مستوى نمو متطور.¹³³

ثانيا: الصياغة القانونية الفضفاضة وعدم التحديد الدقيق للإختصاصات.

¹²⁹ - محمد بيجيا، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بين التفسيرين الضيق والواسع، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، العدد 133، مارس-أبريل 2017، ص:44.

¹³⁰ - زعنون عبد الرفيع، تدبير التنمية الترابية بالمغرب، مطبعة الأمانة، الرباط، ط1، 2020، ص:160.

¹³¹ - وفق المرسوم رقم 2.15.40 الصادر بتاريخ 20 فبراير 2015 والذي يحدد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها. وقد نشر المرسوم في الجريدة الرسمية عدد 6340 بتاريخ 5 مارس 2015

¹³² - محمد اليعقوبي، اللامركزية الإدارية بالمغرب بين الوهم والواقع، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، العدد 146، ماي-يونيو 2019، ص:20.

¹³³ - يوسف غراي، التقطيع الترابي: أية سياسة تديرية في بلورة التنمية الجهوية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، ماستر القانون الإداري و علم الإدارة، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية، مراكش، السنة الجامعية 2016-2017، ص:35.

ويعزى ذلك إلى عدم تبني المشرع المغربي لقانون تنظيمي واحد للجماعات الترابية على شكل مدونة رغم التنصيص الدستوري على ذلك في الفصل 146 بعبارة " تحدد بقانون تنظيمي"¹³⁴ وبالتالي فعوض أن نكون أمام نص واحد، نحن اليوم أمام أربعة قوانين تنظيمية، ثلاثة خاصة بالجماعات الترابية وواحد خاص بانتخاب أعضاء مجالس هذه الجماعات مما شكل غموضا وتخبطا في توزيع الاختصاصات بل أحيانا نجدها تشترك في نفس الاختصاص مما يؤدي لتعدد التدخلات وتضييع الفرص وإهدار الجهد والمال والحيولة دون تحقيق إلتقائية البرامج والمشاريع مع متطلبات المواطنين و مشاكلهم، هذا فضلا عن كون بعض المقتضيات الواردة في النص الدستوري لم تتطرق لها هذه القوانين التنظيمية وأخص بالذكر الجانب المتعلق بالموارد المالية للجماعات الترابية، أي جبايات الجماعات الترابية على إعتباره حجر الزاوية في التنمية الترابية وركيزة أساسية لضمان إلتقائية السياسات العمومية. كما أن من بين الأمور التي توضح بجلاء هشاشة المقتضيات القانونية المرتبطة باللامركزية نجد عدم وضوح مهام "المراكز الجهوية للشغل وتطوير الكفاءات من أجل الإدماج في سوق الشغل"¹³⁵ إذ لا نجد أي إطار قانوني يوضح مفهومها وإختصاصاتها وهذا الفراغ القانوني والتنظيمي أثار العديد من الأسئلة لأن المشرع عندما يشير إلى إختصاص جماعة ترابية بإحداث مؤسسات، إما يفترض أن هذا النوع من المؤسسات قائم قانونيا، أو أن تكون هذه المؤسسات جديدة، وفي هذه الحالة يجب أن يحدد المقصود منها أو على الأقل أن يحيل إلى نص تنظيمي يفصل في هذا الأمر¹³⁶. ومن بين ملامح الهشاشة في المقتضيات القانونية المؤطرة للامركزية أيضا نجد عدم الإنسجام بين إختصاص الجهة و الإستراتيجية الوطنية للتكوين المهني 2015-2021، إذ أن الحكومة وضعت الإستراتيجية وفق محاور تضمنت إشراك الجهات وجعلها مسؤولة إلى جانب القطاعات الحكومية في تنمية التكوين المهني في المجال القروي والأحياء الهامشية، لكن وبالإطلاع عل القانون التنظيمي للجهات نجد أن إختصاصها في القيام بإحداث مراكز جهوية للتكوين مندرج ضمن الإختصاصات الذاتية و بالتالي لا تملك الجهات أي إختصاصا مشتركا أو منقول في هذا القطاع وبالتالي

¹³⁴ - كما أن المجلس الدستوري عند فحصه لدستورية القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية لم يعترض على ذلك، أنظر في هذا الصدد: - قرار المجلس الدستوري رقم 15-966 المتعلق بالقانون التنظيمي 14.111 المتعلق بالجهات، ج ر عدد 6376 بتاريخ 9 يوليوز 2015. - قرار المجلس الدستوري رقم 15-967 المتعلق بالقانون التنظيمي 14.112 المتعلق بالعمالات و الاقاليم، ج ر عدد 6376 بتاريخ 9 يوليوز 2015.

- قرار المجلس الدستوري رقم 15-968 المتعلق بالقانون التنظيمي 14.113 المتعلق بالجماعات، ج ر عدد 6376 بتاريخ 9 يوليوز 2015. ¹³⁵ - المنصوص عليها في المادة 82 من الباب الثاني من القانون التنظيمي 14.111 المتعلق بالجهات.

¹³⁶ - محمد أصفريو، برامج و سياسات مكافحة الفقر بالمغرب: تحليل و تقييم، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام و العلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، الرباط، كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الاجتماعية أكادال، السنة الجامعية 2017-2018، ص: 114.

فلا يمكننا الحديث عن إشراك الجهات في هذه الإستراتيجية في ظل غياب مرجعية قانونية لتمكينها من ذلك.¹³⁷ وبالتالي فكيف يمكننا الحديث عن إلتقائية التدخلات العمومية والبرامج والمشاريع في ظل هشاشة المقتضيات القانونية والتنظيمية التي تقف كحاجز مانع لتحقيق ذلك.

ومن بين الإشكالات المطروحة أيضا الصياغة القانونية الفضفاضة لإختصاصات مختلف الجماعات الترابية والتي أدت إلى طرح تساؤلات حول تحديد مسؤولية كل طرف عندما يتعلق الأمر بإختصاص منح لأكثر من جماعة ترابية مما يؤدي إلى صعوبة تحديد المسؤول عن كل فشل أو ضعف مما يعني تغييب أكبر دعامة تبنى عليها الديمقراطية الترابية، ألا وهي المحاسبة و المساءلة¹³⁸، وبالتالي فالأمر يتطلب التحديد المحكم للإختصاصات والأدوار بالنسبة لكل المتدخلين في المجال التنموي تفعيلًا لمبدأ المداركة أو التفرع¹³⁹. ومن بين ما يمكن أن نطرحه كإشكال يعزز توجهنا على إعتبار المقتضيات القانونية المؤطرة للامركزية تغلب عليها الهشاشة وتقف كحاجز يحد من إلتقائية وإندماجية السياسات العمومية الترابية نجد أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لم تقم بالتحديد الدقيق لبنية الموارد الذاتية إذ نجد أن المادة 173 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات قد كرر مضمون الفصل 141 من الدستور دون أي إجتهد يذكر في تحديد مكانة الموارد الذاتية مقارنة مع باقي أصناف مصادر التمويل الأخرى، وقد سارت باقي القوانين التنظيمية الأخرى على نفس المنوال حيث أكدت المادة 165 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم نفس المضمون وكذلك الشأن بالنسبة للمادة 186 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات مما يؤكد لنا محدودية التنزيل القانوني للضمانات المتعلقة بالموارد المالية اللازمة لممارسة الجماعات الترابية لإختصاصاتها التنموية الجديدة التي نص عليها الدستور.¹⁴⁰

الفرع الثاني: إفتقار السياسات العمومية للبعد الإستراتيجي.

سنقارب هذا الفرع لنوضح مكان إفتقار السياسات العمومية للبعد الإستراتيجي من خلال النقاط

التالية:

¹³⁷ - عدنان الزروقي، السياسات العمومية و المسألة الترابية إشكالية العلاقة بين الدولة و الجماعات الترابية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، مركز دراسات الدكتوراه في العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية و التدبير، جامعة الحسن الأول، سطات، السنة الجامعية 2018-2019، ص:450.

¹³⁸ - عادل تميم، الهوية المتقدمة بين إشكالية توزيع الإختصاصات التأطير الدستوري دراسة مقارنة، مؤسسة إفران للطباعة، طنجة، 2017، ص:116.

¹³⁹ - عبد الرفيق زعنون، تدبير التنمية الترابية بالمغرب، المرجع السابق، ص:166.

¹⁴⁰ - المصطفى معمر، افاق تحقيق التمويل الذاتي للجماعات الترابية، دراسة على ضوء أحكام القانون التنظيمي رقم 113.14، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية و السياسية، 2016، ص:14.

أولاً: إسامها بطابع الظرفية والإرتجالية

إن أهم ما يميز السياسات العمومية بالمغرب هو كونها تتسم بطابعها الظرفي علاوة على كونها تتغير بتغير المسؤول المشرف عليها، وهذا ما يعرض السياسات العمومية بالمغرب لكثرة التغير والتبديل، لكن الملاحظ أن هذا التغير لا يقوم على أسس موضوعية كنتيجة لسياسة التقييم والتقويم بهدف محاولة تجويدها وتلافي سلبياتها أو كنتيجة للتغذية العكسية نتيجة عدم رضى المواطنين عنها لعدم قدرتها على حل المشاكل العمومية وبالتالي فتغير وتبديل السياسات العمومية هنا يصبح ضرورة ملحة من لدن صانعي السياسات¹⁴¹، لذلك فالتغير وفقا للطابع الظرفي والإرتجالي الذي نحن بصدد معالجته يأتي نتيجة لعاملين أساسيين:

- وجود خلل مصاحب لدورة السياسات العمومية نتيجة الإرتجال في إعدادها منذ البداية وعدم الإعتماد على قواعد بيانات ومعلومات دقيقة وعدم تحديد أهداف السياسة وأولوياتها بشكل عقلاني والتي تعد من مشكلات صناعة السياسات العمومية، علاوة على غموض الرسائل التي يتلقاها صانع السياسات إما بسبب الترجمة السيئة للقنوات الوسيطة أو بسبب عدم التفاعل مع الرأي العام وعدم الإستجابة لهم، مثل قضية المحروقات بالمغرب والتي شهدت تغييرا في مسارها، أو بسبب لجوء صانع السياسات إلى النماذج السابقة وبالتالي تقديم حلول وبدائل بنفس الطريقة التي تم بها حل نفس المشكل العمومي في التجارب السابقة رغم ثبوت فشل تلك البدائل وعدم نجاعتها (كتعامل الدولة مع حراك الريف بنفس الحل الذي تعاملت به مع أحداث الريف سنة 1959 وهو تغيير رجال السلطة بأخرين يتقنون اللغة الأمازيغية كأن المشكل هو مشكل تواصل، وهذا ما يفسر عدم فهم صانعي السياسات للمشكل العمومي)¹⁴²، وبالتالي تصبح السياسات المتخذة غير ناجعة بسبب الإرتجالية التي طبعت فهم المشكل العمومي وعملية الإعداد وإتخاذ القرار وبالتالي يتطلب الأمر الفهم الصحيح للمشاكل والمتطلبات والتعامل معها بعقلانية في التصور والصناعة.

¹⁴¹ - بيير ميلر، السياسات العمومية، ترجمة: د.عبد المالك إحرير، مطبعة مكتبة سجلماسة، مكناس، 2018، ص:140-141.

¹⁴² - محمد الرضواني، تحليل السياسات العمومية، محاضرات ألفت على طلبة ماستر التدبير السياسي والإداري، الكلية المتعددة التخصصات الناظور، الموسم الجامعي 2019-2020.

- حدوث تغيير في المسؤولين التنفيذيين القائمين على تلك السياسات خاصة رؤساء الجماعات الترابية بسبب عزلهم من لدن المحكمة الإدارية نتيجة خروقات في التسيير¹⁴³، إذ جرت العادة أن يقوم المسؤول الجديد بتجاهل ما بدأه سلفه، وهو ما يؤدي إلى عدم إكمال تنفيذ السياسات العمومية نتيجة هيمنة الطابع الشخصي على عملية صناعة وتنفيذ السياسات مما يكسبها طابع الظرفية والإرتجالية.

إن هذا الواقع الظرفي والإرتجالي الذي تتسم به السياسات العمومية بشكل عام والسياسات العمومية الترابية على وجه الخصوص، تكون له آثار سلبية على إستمرارية البرامج والمخططات مما يؤثر على نجاعتها ويجعلها فارغة المحتوى بسبب عدم إكمالها أو تغيير مسارها وأهدافها و بالتالي فالحديث عن البعد الإلتقائي للسياسات العمومية وفق ذلك يبقى بعيد المنال نسبيا.¹⁴⁴

ثانيا: شبه غياب لتصور مندمج

إن المتتبع لمسار وضع و صياغة السياسات العمومية على المستوى المركزي رغم وجود برنامج حكومي يقدم في بداية كل ولاية حكومية كما هو الشأن بالنسبة للبرنامج الحكومي لسنة 2016، ورغم المخططات السابقة سواء الخماسية أو الثلاثية على الصعيد الوطني، فإن ما يمكن ملاحظته هو توجه كل قطاع إلى صياغة سياسة عمومية خاصة به، هذا التوجه القطاعي للسياسات العمومية أفرز نوعا من عدم الإندماج والتكامل والإلتقاء بين مختلف البرامج والمخططات والإستراتيجيات القطاعية سواء على المستوى الوطني و كذا على المستوى اللامركزي. إن غياب الرؤية الإستراتيجية المندمجة وعدم ترتيب الأولويات يؤديان إلى إنجاز أعمال مجزأة تفتقر إلى التكامل فيما بينها، مما يحد من الآثار الإيجابية المتوقعة للسياسات العمومية على السكان والمجالات الترابية.¹⁴⁵

إن التركيبة الحكومية بالمغرب والتي تعاني من تضخم حاصل في عدد وزرائها (39 وزيرا في عهد حكومة بنكيران الثانية، تم تقليصها لـ 23 وزيرا بعد التعديل الوزاري الذي أفرز لنا ما يسمى بحكومة الكفاءات)، بالإضافة إلى كثرة الأجهزة الموازية والمتجلية في الوكالات الوطنية للتنمية هذا فضلا عن كثرة المجالس المكلفة بالتنمية والتخطيط، قد أفرز لنا تداخلا في الإختصاصات وآثارا سلبية على مستوى

¹⁴³ - في معرض تقديمه للميزانية الفرعية لوزارة الداخلية لسنة 2020 صرح السيد وزير الداخلية عبد الوافي لفتيت أن عدد رؤساء الجماعات الترابية الذين تم عزلهم سنة 2019 قد بلغ 27 رئيسا.

¹⁴⁴ - عبد الرحيم كحلوي، إندماجية السياسات العمومية بالمغرب و متطلبات التنمية المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، مركز الدراسات في الدكتوراه قانون الإقتصاد و التدبير، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية، طنجة، الموسم الجامعي 2016-2017، ص: 220-221.

¹⁴⁵ - تقرير المجلس الاقتصادي و الإجتماعي و البيئي حول متطلبات الهوية و تحديات إدماج السياسات القطاعية، إحالة ذاتية رقم 22/2016.

الإندماج والإلتقائية بين مختلف الأعمال التي تقوم بها هذه المؤسسات، علاوة على تفتيت مجال واحد إلى عدة وزارات ووزارات منتدبة، ناهيك عن الصعوبة التي يلاقيها رئيس الحكومة في لعب دور المنسق والموحد للجهود بسبب هذا التضخم العددي للحقائب الوزارية الناتجة عن الترضية السياسية والتسابق الحزبي داخل الأحزاب للإستوزار. هذا فضلا عن هيمنة التوجه القطاعي الأحادي الجانب، إذ أن كل قطاع يبرمج ويتخذ قرارات مؤثرة على الصعيد التنموي في غياب إستشارة وتدخل باقي الفاعلين سواء القطاعات الوزارية الأخرى أو الجماعات الترابية المعنية بتلك البرامج، هذا فضلا عن وجود علاقات عمودية بين المركز ومصالحه الخارجية رغم سعي الدولة إلى نهج سياسة اللاتركيز الذي عبرت عنه من خلال الميثاق الوطني للاتمركز الإداري، لكن خوف الوزراء من أن تسلب منهم صلاحياتهم لفائدة جهاز آخر وهو الوالي أو العامل جعل تعاملهم مع المصالح اللامركزية في الوقت الراهن يغلب عليه الطابع القطاعي المحض، مما أفرز لنا لا توازنا في التنمية بين كل القطاعات، وتنمية قطاع على حساب قطاع آخر، في إنتظار تنزيل الميثاق على الوجه السليم وتمتيع هذه المصالح بصلاحيات تقريرية فعلية تساهم في التناسق والإندماج والإلتقائية مع البرامج والمخططات الترابية تحقيقا للتنمية الترابية المندمجة.¹⁴⁶ كما أن مسألة التخطيط في المغرب قد عانت وتعاني، من إنعدام أي تصور مندمج وذلك بسبب غياب التشخيص المسبق، إضافة إلى غياب التنسيق بين مختلف المتدخلين، الشيء الذي نتج عنه عدم الإنسجام بين البرامج التنموية، و كذا عدم إلتقائية البرامج المنجزة على المستوى الوطني مع تلك المنجزة على المستوى الترابي.¹⁴⁷

يصعب في الوقت الراهن الحكم على التجربة الجهوية بالنجاح أو الفشل لكن من خلال الإطلاع على بعض التقارير خاصة تقارير المجلس الأعلى للحسابات وتقارير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وتقارير التنمية البشرية الصادرة عن الأمم المتحدة، نستطيع الجزم أن هناك خلافا في إندماجية السياسات العمومية بصفة عامة، وربما في مجال سياسات إعداد التراب على وجه الخصوص، فقد أكدت التقارير الرسمية إستمرار الإختلالات المجالية بين الجهات وداخل الجهة الواحدة فعلى سبيل المثال تستأثر جتي الدار البيضاء والرباط لوحدهما بنسبة 50 بالمائة من الناتج الداخلي الخام¹⁴⁸، كما أن هناك

¹⁴⁶ - عبد الرحيم كحلوي، إندماجية السياسات العمومية بالمغرب و متطلبات التنمية المحلية، المرجع السابق، ص: 236-237.

¹⁴⁷ - عبد العزيز بنخالي، تاهيل إقليم العرائش من خلال السياسات العمومية القطاعية و الترابية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية الحقوق طنجة، السنة الجامعية 2012-2013، ص: 79.

¹⁴⁸ - وزارة إعداد التراب الوطني و التعمير و الإسكان و سياسة المدينة (2017)، عرض حول اليات إعداد التراب الوطني و رهانات التنزيل الترابي للمشاريع، ص: 7.

معطيات تؤكد على أن مناطق عديدة من التراب الوطني تعاني إختلالات هيكلية ومن دلالات ذلك ضعف نسبة إنجاز التجهيزات والمرافق الجماعية المبرمجة في وثائق التعمير المصادق عليها.¹⁴⁹

إن سياسة التعمير وإعداد التراب لا زالت تعرف إختلالات كبيرة وذلك راجع بالأساس إلى تقاطع الإختصاصات وكثرة المتدخلين (مجالس منتخبة، لجان، وكالات، مندوبيات جهوية و إقليمية...) مما ينتج عنه صعوبة في التنسيق والتقائية التدخلات بسبب تكريس المقاربات القطاعية على حساب المقاربات المندمجة، هذا فضلا عن عدم الإستقرار المؤسسي لسياسة إعداد التراب حيث عرفت الإدارة المكلفة بالتعمير وإعداد التراب تحولات متعددة تميزت بالمد والجزر من خلال عدم إستقرار الإدارة المكلفة بقطاع إعداد التراب حسب ما يبينه الجدول أسفله.¹⁵⁰

2008	وزارة الإسكان والتعمير والتنمية المجالية.
2012	وزارة الإسكان والتعمير وسياسة المدينة.
2013	وزارة التعمير وإعداد التراب الوطني.
2017	وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة.
2019	وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة.

وبناء على ما سبق لا يمكن تصور قيام جهوية بدون سياسة إعداد ضمن إطار جهوي يحتضنها، وبالتالي فالإختلالات والنواقص التي تطرقنا إليها توضح بجلاء صعوبة تحقيق إتقائية السياسات العمومية المتعلقة بإعداد التراب، هذا بطبيعة الحال في ظل ضعف مستوى أعضاء الجماعات الترابية عموما والجهات على وجه الخصوص وعدم مقدرتها على إنجاز تصميم جهوي لإعداد التراب متكامل في

¹⁴⁹ - الذكاري عبد الحمان-هلال عبد المجيد-الإدريسي عبد الواحد، التعمير و سياسة إعداد التراب، مقارنة بيداغوجية و منهجية، المطبعة و الوراقة الوطنية، الطبعة الأولى، 2020، ص:74-75.

¹⁵⁰ - جدول تركيبي يبين حركية القطاع المكلف بالتعمير و إعداد التراب منذ سنة 2008 إلى يومنا الحالي.

تجانس وتناغم مع متطلبات الجهة وتطابق مع التصميم الوطني لإعداد التراب، ويمكن أن نبرهن ذلك من خلال تأخر العديد من الجهات في تصور وإنجاز هذه التصاميم.

المطلب الثاني: محدودية البعد الترابي وهيمنة المقاربة التجزئية على السياسات العمومية.

سنخصص هذا المطلب لمقاربة إشكالية محدودية البعد الترابي في السياسات العمومية، والذي هو راجع بالأساس إلى ضعف النقاش العمومي حول المسألة الترابية وغلبة النهج القطاعي وهيمنة المقاربة التقنوقراطية، فضلا عن غياب الموازنة الترابية في السياسات العمومية، وذلك في الفرعين التاليين.

الفرع الأول: محدودية البعد الترابي في السياسات العمومية

سنقف في مناقشتنا لهذا الفرع على نقط عديدة ساهمت في محدودية البعد الترابي عن السياسات العمومية والمتجلية في تغييب دور الفاعل الترابي وضعف النقاش العمومي حول المسألة الترابية علاوة على نهج المقاربة التقنوقراطية في تعامل الدولة مع سياسات اللامركزية.

أولاً: تغييب الفاعل الترابي عن تنفيذ السياسات العمومية

إن ما يميز السياسات العمومية خاصة الاقتصادية منها والاجتماعية هو أنها سياسات مركزية بالأساس على عدة مستويات، فعلى مستوى التصور، يعهد به وبشكل حصري للقطاعات الحكومية والمؤسسات التابعة لها، وذلك من خلال وضع المخططات والبرامج التي يتم إعدادها مركزياً، أما على مستوى التنفيذ فالقطاعات الحكومية تقوم بتنفيذ هذه السياسات إما بشكل مباشر أو من خلال مؤسساتها مع إشراك الجماعات الترابية أحياناً وفي مجالات ضئيلة جداً¹⁵¹، فعلى سبيل المثال مشروع تهيئة بحيرة مارتشيكاً بمدينة الناظور، فقد عملت السلطة الحكومية على منح وكالة مارتشيكاً صلاحية تنفيذ البرنامج بشكل إنفرادي دون أي تدخل أو مساعدة من الجماعة الترابية للناظور، مما يؤكد هذا التوجه القطاعي الضيق الذي يغيب عنه البعد الترابي سواء على مستوى التصور أو التنفيذ، بل حتى على مستوى إستشارة الفاعلين الترابيين لم تقم الوكالة بذلك في إطار مقاربة تشاركية، مما يحد من إتقائية السياسات العمومية والبرامج والمشاريع الترابية بفعل هذا التوجه القطاعي التجزئي الذي يجعلنا نستنتج أن مؤشرات التنمية البشرية تعاني بالمقابل من تراجع نتيجة عدم الإندماج الترابي في برامج التنمية القطاعية في ظل غياب التعبير عن الحاجيات الأساسية وعن إنتظارات السكان.

ثانياً: هيمنة المقاربة التقنوقراطية وتغييبها للبعد الترابي.

¹⁵¹ - عدنان الزروقي، السياسات العمومية و المسألة الترابية إشكالية العلاقة بين الدولة و الجماعات الترابية، المرجع السابق، ص: 267-268.

هذا فضلا عن هيمنة المقاربة التقنوقراطية والتي تشكل العامل الأساسي لغياب البعد الترابي في السياسات العمومية إذ أن هذه الأخيرة يتحكم فيها جهاز إداري بيروقراطي على حساب الفاعل الترابي الذي يتمتع بمشروعية ديمقراطية، كما أن لهذه الجهاز أيضا إمكانية منع تنفيذ سياسة عمومية ترابية معينة بأساليب التعطيل البيروقراطي، و بالتالي النزوع إلى التعامل بمنظار تقني مع القضايا التنموية ونزع الطابع السياسي عن السياسات العمومية وتغيب البعد الترابي عنها والميل إلى تقنقراطتها، فأشكالية العلاقة بين التقنوقراطي والسياسي لها جذور ممتدة عبر الزمان و هي راجعة بالأساس إلى دينامية بناء الديمقراطية وفق نمط الإنتاج التقليدي للسياقات العمومية مما يساهم بشكل كبير في الضبط السلطوي للنظام السياسي المغربي.¹⁵²

ثالثا: ضعف النقاش العمومي حول المسألة الترابية وغياب الموازنة.

كما أن من أسباب محدودية البعد الترابي في السياسات العمومية، نجد أيضا ضعف النقاش العمومي حول المسألة الترابية والذي يعتبر في واقع الأمر شرطا للديمقراطية الحديثة إذ لا يمكن تصور سياسات عمومية ذات بعد ترابي في بيئة تشهد غياب النقاش العمومي حول الشأن الترابي يجمع بين الدولة ومنتخبين وفاعلين على المستوى الترابي. إن واقع الأمر يوضح بجلاء نهج المقاربة السلطوية على مستوى الجماعات الترابية بفعل تكريس النهج التقليدي لإنتاج السياسات العمومية حيث يلعب ممثل الدولة على المستوى الترابي دور حارس التوجهات المركزية والساخر على تطبيقها.

إن مركزية وقطاعية السياسات العمومية أدت إلى غياب نظام للموازنة الترابية مبني على أساس التضامن داخل الجهة من خلال لعب الدولة لدور توفيق في إطار الحوار والتفاوض عبر تحويل الموارد من الجهات الأكثر غنى إلى الجهات والجماعات الترابية التي تعاني النقص في الموارد من أجل الحديث عن سياسات ترابية إندماجية وذات بعد تنموي، لأن مركزية السياسات العمومية لم تمكن الدولة من إستحضار الإختلالات الترابية وبالتالي فالدولة ظلت تتعامل مع الجهات والمجالات الترابية بشكل واحد وموحد دون إستحضار التمايز بينها في المؤهلات والموارد والمكتسبات مما أدى لغياب سياسة ترابية مبنية على العدالة المجالية الشيء الذي أثر بشكل كبير على هذه السياسات العمومية على مستوى النتائج وأدى لضعف البعد الترابي في عملية صناعة السياسات العمومية.¹⁵³

¹⁵² - Ali BOUABID et Amina EL MESSAOUDI, Technocratie versus Démocratie ? Fondation Abderrahim BOUABID, collection les cahiers bleus, n 9 Avril 2007, p 22.

¹⁵³ - عدنان الزروقي، السياسات العمومية و المسألة الترابية إشكالية العلاقة بين الدولة و الجماعات الترابية، المرجع السابق، ص: 275.

إن من أهم آثار ضعف البعد الترابي في السياسات العمومية وغياب الموازنة الترابية وخاصة السياسات المتعلقة بالتشغيل والحد من الفقر والإقصاء الاجتماعي، تكمن في كون الفاعلين الترابيين، ونقصد هنا الجماعات الترابية لا يلعبون أي دور تقريبا في هذا المجال، بل المفارقة العجيبة المثيرة للإنتباه تكمن في كون أغلب الخدمات الأساسية التي هي من إختصاص الجماعات الترابية مثل البرامج الأساسية المتعلقة بدعم الولوج للخدمات الأساسية خاصة ما يتعلق منها بالتزويد بالماء الصالح للشرب والربط بالكهرباء، فعوض أن تقوم الدولة بنقل الإعتمادات إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى من أجل تمكينها من القيام بذلك، نجد العكس هو الحاصل إذ تقوم الجماعات الترابية بنقل الإعتمادات إلى الدولة من أجل أن تقوم هذه الأخيرة بهذه التجهيزات بسبب إفتقار الجماعات الترابية للموارد البشرية المؤهلة لذلك، مما يتناقض كليا مع فلسفة اللامركزية، إذ كان على الدولة أن تعمل على مواكبة الجماعات الترابية ومساعدتها من أجل القيام بذلك بدل المساهمة في إضعاف البعد الترابي في مجال تصور وتنفيذ هذه السياسات، الشيء الذي يزيد من حدة تراكم النهج القطاعي المركزي ويحد من الأدوار التنموية للجماعات الترابية¹⁵⁴

الفرع الثاني: تعامل تجزيئي مع سياسات اللامركزية واللاتركيز

لقد أدت تجزيئية السياسات العمومية على مستوى اللامركزية بل وحتى على مستوى اللاتركيز إلى أزمات كبرى على مستوى التصور والرؤية نتيجة التداخل في الإختصاصات بين المستويات الثلاث للامركزية وكذا بينها وبين ما بات يصطلح عليه بوكالات التنمية إذ باتت تطرح العديد من التقاطعات في الإختصاصات بينها وبين الجماعات الترابية بسبب تجزيئية النصوص القانونية المؤطرة للفعل العمومي الترابي على المستوى الجهوي، هذا فضلا عن الغموض الذي يشوب دور الوالي بين تمثيلية الدولة والتبعية لوزارة الداخلية فضلا عن الإختلالات في تنظيم المصالح اللامركزية على مستوى الجهة. و سنحاول في هذا الفرع مقارنة هذه الآثار التي تشكل عقبة أمام سيرورة إلتقائية السياسات العمومية على المستوى الترابي لنوضح مكامن الخلل الذي بات لزاما على صانعي السياسات العمل على إيجاد بدائل قانونية و تنظيمية للحيلولة دون تضییع المزيد من الجهد والمال والطاقات دون تحقيق السياسات لأهدافها.

أولا: على مستوى التداخل في الإختصاصات بين الجماعات الترابية:

إن لتجزيئية نصوص اللامركزية بالغ الأثر على فعالية ممارستها إختصاصاتها بسبب عدم وضع إطار قانوني موحد ومنسجم ومتجانس لممارستها، لأن إصدار نصوص مجزأة تخص كل مستوى ترابي على حدة

- المصطفى معمر، اللامركزية و التمويل الذاتي للجماعات الترابية قراءة في القانون التنظيمي للجهة، المركز المغربي للبحث و الدراسات الترابية،¹⁵⁴ سلسلة الندوات حول التمويل الترابي بالمغرب، تنسيق إدريس أيتلحو، مطبعة النجاح الجديدة، 2017، ص: 59-60.

بفعل ظرفيات سياسية ومرجعيات غير مترابطة أدى إلى فرض نوع من الغموض والتداخل بين المهام والأدوار التنموية بل أدى أيضا إلى ضعف نظام التتبع والمحاسبة بفعل عدم المقدرة على تحديد المسؤوليات، ففي مجال إعداد التراب مثلا نلاحظ أن المشرع قد جعل المجلس الجماعي ينفرد بعدد من المهام في مجال التعمير و لم ينص على إشراك المستويين الإقليمي والجهوي في هذا الإطار، في الوقت الذي خص المشرع هذين المستويين بإختصاص هام في مجال الحفاظ على الخصوصيات المعمارية للجهة أو الإقليم، لذلك كيف يمكن لهذين المستويين الترابيين أن يمارسا هذه المهمة والمشرع قد منح سلطة البت و التقرير للمجلس الجماعي فقط -بمساهمة مصالح الدولة- فيما يتعلق أساسا برخص التعمير وتصاميم التهيئة، هذا فضلا عن إشكال آخر ينطوي حول عدم الوضوح في المهام والإختصاصات بين المجلس الجماعي في علاقته بالوكالات الحضرية¹⁵⁵. ونحن بدورنا نؤيد في الرأي من يرى أن إفتقار الجماعات الترابية إلى رؤية مندمجة للتنمية وتعدد المتدخلين قد يؤدي إلى ضياع العديد من الفرص وذوبانها بين الجماعات الترابية مما يصعب عملية التقييم و المحاسبة التي تعتبر ركيزة أساسية لتحقيق حكمة جيدة.¹⁵⁶ فضلا عن غياب المقرب التشاركي بين الجماعات الترابية والذي يساهم في تشخيص الأوضاع بإعتباره مدخلا مهما من مداخل إرساء الحكامة في التدبير العمومي.

ثانيا: التداخل في الإختصاصات بين الجماعات الترابية ووكالات التنمية.

تجدر الإشارة إلى أن وكالات التنمية تلعب دورا هاما في التنمية الترابية على الصعيد الترابي وبالتالي أصبحت فاعلا أساسيا في السياسات العمومية الترابية على إعتبار حجم المشاريع التي تسهر على إنجازها، لكن الأمر يطرح العديد من الإشكاليات التي تستوجب الوقوف عندها خاصة التقاطعات الكثيرة بينها وبين الإختصاصات المعهود بها إلى مجالس الجماعات الترابية، فعلى سبيل المثال، الإختصاص المتعلق بالتنمية الاجتماعية وكذا التنمية الإقتصادية نجد أنه إختصاص ذاتي للجماعات الترابية، و في نفس الوقت نجد وكالات التنمية أيضا مختصة في ما يتعلق بالتنمية الاجتماعية على مستوى الجهة، ومن بين هذه الوكالات، وكالة إنعاش وتنمية عمالات وأقاليم (الشرق-الشمال-الجنوب)،¹⁵⁷ وهذا ما يدفعنا للتساؤل حول جدوى الإبقاء على هذه الوكالات التي تستنزف ميزانية هائلة في حين كان من الواجب أن تتولى الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع على مستوى جهات المملكة الدور الذي تقوم به وكالات التنمية،

¹⁵⁵ - ظهر شريف رقم 1.93.51 الصادر في 10 شتنبر 1993 بمثابة قانون يتعلق بإحداث الوكالات الحضرية، الجريدة الرسمية عدد 4220 بتاريخ 15 شتنبر 1993.

¹⁵⁶ - عدنان الزروقي، السياسات العمومية و المسألة الترابية إشكالية العلاقة بين الدولة و الجماعات الترابية، المرجع السابق، ص: 147-148.

¹⁵⁷ - محمد أصغريو، برامج و سياسات مكافحة الفقر بالمغرب: تحليل و تقييم، المرجع السابق، ص: 119

مما يوفر الجهد و المال و يجعل تحديد المسؤوليات أمرا هينا ، هذا علاوة على إشكال آخر يتعلق بمدى اندماج والتفائية المشاريع التي تقوم هذه الوكالات بإنجازها، مع ما تنجزه باقي المؤسسات الأخرى داخل نفس المجال الترابي الجهوي مما يؤدي بطبيعة الحال إلى ضياع الجهد والفرص وضعف التقييم وتنازع الإختصاصات وغموض المسؤوليات، كما نشير أيضا في هذا المقام إلى إشكال لا يقل أهمية عن السابق متعلق بممارسة وكالات التنمية على سبيل المثال "وكالة مارتشيك" وكذا "وكالة تهيئة ضفتي أبي رقرق" لإختصاصات الشرطة الإدارية خاصة في مجال التعمير، وبالتالي التدخل في صلاحيات رؤساء المجالس الجماعية، إذ نلاحظ أن هذه الوكالات جاءت لتحل محل الجماعات الترابية و بعض المؤسسات العمومية القطاعية للقيام بمهام معينة تدخل في الأصل، بل ومنصوص عليها في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية كإختصاص ذاتي لها، مما يخلق نوعا من التداخل في المهام و البرامج و المخططات و يؤدي لتقاطع الرؤى مما يؤدي لتضييع المزيد من الوقت لإعداد برامج ومشاريع يتم منحها في نهاية المطاف لهذه الوكالات بدل أن تقوم بها الجماعات الترابية.

ثالثا: الوالي بين تمثيلية الدولة والتبعية لوزارة الداخلية

من خلال الوقوف على تجربة مؤسسة الوالي منذ إحداث الجهات سنة 1997 مروراً بإحداث الجماعات الترابية و صدور القوانين التنظيمية وميثاق اللاتمرکز الإداري الذي منح لهذه المؤسسة صلاحيات واسعة في مجال التنسيق بين المصالح اللامركزية واللامركزية على المستوى الجهوي، نعتقد أن أبرز إشكال يمكن التطرق إليه في ما يخص دور مؤسسة والي الجهة بتمثيل الدولة، هو تبعيته لوزارة الداخلية، هذه التبعية التي تؤثر على وظيفته ودوره في مجال اللاتركز الإداري، وذلك راجع إلى أن الأمر في نهاية المطاف غير مشجع للقطاعات الوزارية الأخرى كي تقوم بتفويض الإختصاص للمصالح اللامركزية، بسبب الدور التنسيقي الذي يلعبه الوالي طبقا للفصل 145 من الدستور، مما يمكنه من فرض نوع من الهيمنة والتي تصنف عند المختصين بتحليل السياسات العمومية، بكونها من بين مشكلات صناعة السياسات والمتجلية في مشكل التفوق القانوني والواقعي لبعض الوزارات، مما يجعل هذه المصالح اللامركزية تتأثر بنمطين من التدخلات والتعليمات العمودية. الأولى من طرف الوزير الوصي على القطاع الوزاري لهذه المصالح، والثانية من طرف وزارة الداخلية ممثلة في مؤسسة الوالي على مستوى الجهة أو العامل على مستوى العمالات والأقاليم أو الجماعات، مما يخلق نوعا من الإرتجالية بل والتعارض في التوجيهات العمودية للمصالح اللامركزية من طرف قطاعين وزاريين في آن واحد، هذا فضلا عن ما يمكن أن يقع من تعارض ونفور سياسي بسبب الإنتماءات الحزبية، مما يمكننا من القول أنه قد حان الوقت لتغيير هذه التبعية وفتح نقاش حول إمكانية تبعية الوالي والعامل لرئيس الحكومة أو على الأقل تبعية

مزدوجة مرحليا من أجل إعطاء نفس جديد فعلي وواقعي لأدوار الوالي في تمثيل الدولة على المستوى الترابي، وبالتالي ضمان إلتقائية التدخلات البرامج والمخططات وحسن تنفيذها بين الجماعات الترابية والمصالح اللامركزية، وذلك بفعل تنسيق هذه الجهود من طرف مؤسسة الوالي والعامل لبلوغ رهان التنمية الترابية المندمجة.

المبحث الثاني: السياسات العمومية ومداخل تحقيق الإلتقائية

إن مطلب إلتقائية السياسات العمومية بات يشكل الرهان الحقيقي للمتدخلين في صناعة وتنفيذ السياسات، خاصة بعد القصور و التشرذم الذي عرفته، مما جعل تنمية التراب يصيبه القصور والإرتجالية والتخبط في التدخلات العمومية، لأسباب عديدة كما رأينا سابقا والتي يمكن إجمالها في ضعف الحكامة الترابية وقصور في التخطيط الترابي، مما جعل صانعي السياسات، يعبرون وفي أكثر من مناسبة على ضرورة إيجاد بدائل ومداخل لتحقيق إلتقائية وإندماجية وتكامل السياسات العمومية، وبالتالي سنحاول في هذا المبحث مقارنة مختلف البدائل الممكنة في الوقت الراهن والتي تشكل مداخل لتحقيق إلتقائية السياسات العمومية في بعدها الترابي.

المطلب الأول: الدور التنسيقي لوالي الجهة وسياسة اللاتمرکز كمداخل لتحقيق الإلتقائية

سننطلق في هذا المطلب لمدخلين هامين من مداخل تحقيق إلتقائية السياسات العمومية على المستوى الترابي، الأول يتمثل في دور مؤسسة الوالي/ العامل التي منحها ميثاق اللاتمرکز الإداري مكانة هامة في لعب دور التنسيق بين المصالح اللامركزية، مما يمكنها من ضمان إلتقائية البرامج والمشاريع على مستوى الجماعات الترابية، هذا بالإضافة إلى ما يحمله ميثاق اللاتمرکز من آليات لتحقيق التناغم والتجانس بين مختلف المتدخلين تكريسا للبعد الإلتقائي للسياسات العمومية على المستوى الترابي.

الفرع الأول: والي الجهة وتنسيق سياسات المصالح اللامركزية

يعتبر الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري إطارا قانونيا لسياسة اللاتمرکز الإداري وقاعدة عامة قوامها توزيع الاختصاص بين المركز والمصالح اللامركزية على المستوى الترابي غايته تحقيق مجموعة من الأهداف والمبادئ،¹⁵⁸ من أجل العمل على تقليص الفوارق المجالية ومواكبة العمل الترابي للوحدات الترابية في إطار اللامركزية الترابية، ومن بين ما راهن عليه الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري هي مؤسسة والي الجهة باعتبارها ممثلة الإدارة الترابية على مستوى الجهة وبالتالي كان من البديهي أن يتم منحه دورا محوريا في تنظيمه للعلاقة بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية للدولة وبين هذه الأخيرة والجماعات الترابية

¹⁵⁸ - المادتين 7 و 8 من المرسوم 2.17.618 الصادر في 18 ربيع الثاني 1440 (26 دجنبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، جريدة رسمية عدد 6738 بتاريخ 19 ربيع الثاني 1440 (27 دجنبر 2018)، ص: 9787.

وهيئاتها وباقي المؤسسات الأخرى من أجل ضمان إتقائية السياسات العمومية الترابية وتأمين حسن سير العمل الإداري وضمان تنفيذ سياسات الدولة و وحدة عمل المصالح اللامركزية وإنجاز مختلف المشاريع وفق رؤية تشاركية قوامها التعاون والتعاقد وتنشيط الإستثمار على مستوى الجهة.¹⁵⁹

أولاً: مسؤولية والي الجهة على ضمان مبدأ وحدة عمل المصالح اللامركزية:

إن نهج سياسة اللاتمركز الإداري تقتضي التناسق في العمل الإداري و تعزيز تكامله بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية وبين هذه الأخيرة والجماعات الترابية نظراً لتجاهل المصالح اللامركزية لبعضها البعض داخل نفس الدائرة الترابية، وهذا ما جعل ميثاق اللاتمركز الإداري يلقي بهذه المهمة على عاتق مؤسسة والي الجهة إستناداً للفصل 145 من الدستور، و بالتالي فقد أتاح له الميثاق إحداث اللجنة الجهوية للتنسيق تحت رئاسته حيث تتولى هذه اللجنة العمل على إنسجام و إتقائية ووحدة عمل المصالح اللامركزية على المستوى الجهوي وتأمين إستمرار الخدمات العمومية التي تقدمها هذه المصالح، علاوة على العمل على تحقيق الإنسجام والإلتقائية بين السياسات والبرامج والمشاريع العمومية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب و برامج التنمية الجهوية، وإبداء الرأي بشأن مقترحات توزيع الإعتمادات المالية حسب الحاجيات والبرامج الجهوية وذلك إنسجاماً مع التوجيهات العامة للدولة بهذا الخصوص تحقيقاً للإلتقائية المالية على المستوى الجهوي فضلاً عن إبداء الرأي بشأن عقود برامج ذات الطابع الجهوي التي تربط الدولة بالمؤسسات العمومية والجماعات الترابية لا سيما الجهة.¹⁶⁰ هذا فضلاً عن تنصيب الميثاق على إحداث بنية إدارية لمساعدة الوالي تعمل تحت سلطته في مجال التنسيق تسمى "الكتابة العامة للشؤون الجهوية" يرأسها كاتب عام للشؤون الجهوية يعينه وزير الداخلية¹⁶¹، و فكرة إحداث هذه البنية الإدارية مستمدة من التجربة الفرنسية والتي يعود إحداثها بفرنسا إلى سنة 1964، ثم تعديلها سنة 1982 وتغيير تسميتها إلى الكتابة العامة للشؤون الجهوية. هذه البنية الإدارية تتولى إعداد تقارير سنوية تسلّم للجنة الجهوية للتنسيق تحت إشراف الوالي الذي يحيلها على اللجنة الوزارية للاتمركز الإداري مما يعزز أطروحة التنسيق ويعزز إختصاص الولاية ودورهم الجوهرى في تحقيق إتقائية السياسات العمومية على المستوى الترابي¹⁶². إن ما يمكن ملاحظته من خلال الميثاق الوطني

¹⁵⁹ - المهدي المتوكل، "والي الجهة بين الدور المحوري و المسؤولية عن تنزيل سياسة اللاتمركز الإداري في ضوء الميثاق الوطني للاتمركز الإداري"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية، العدد الخاص رقم 15، مطبعة الأمنية، الرباط، 2019، ص: 138.

¹⁶⁰ - سعيد نكاوي، ميثاق اللاتمركز الإداري و التدبير اللامتمركز للإستثمار، دراسة تحليلية، مطبعة الأمنية، الرباط، 2019، ص: 170-171.

¹⁶¹ - المادة 33 من المرسوم 2.17.618.

¹⁶² - أيت الشيخ محمد كرم، "الإختصاصات الممنوحة للولاية تجاه المصالح اللامركزية للدولة بين التصور الدستوري و التنزيل التنظيمي"، مجلة المنارة، عدد خاص بالجماعات الترابية، يونيو 2020، ص: 228-229.

للاتمركز الإداري هو تحميل رؤساء المصالح اللامركزية المسؤولية عن تدبير المرافق العامة الجهوية تحت إشراف والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم.

إن تنصيب الميثاق على نقل الصلاحيات التقريرية إلى رؤساء المصالح اللامركزية بما يستوجب ذلك من نقل لصلاحيات التدبير المالي والبشري رهين بممارسة هذه الصلاحيات تحت إشراف والي الجهة، لذلك فقد أوكل له الميثاق إتخاذ جميع التدابير اللازمة لمواكبة وتتبع ودعم المصالح اللامركزية للدولة على المستوى الجهوي والسهر على تدبير المرافق العمومية الجهوية وتفعيل توجيهات وقرارات السلطات الحكومية الهادفة إلى تنفيذ السياسات الحكومية المتعلقة بالقطاعات الوزارية وتأمين جودة الخدمات العمومية،¹⁶³ لكن ما يمكن تسجيله هو أن الميثاق قد إقتصر فقط على مهمة الإشراف دون أن يشير بصريح العبارة إلى تحمل المسؤولية من طرف الولاية، لكن ومع ذلك يبقى الوالي على مستوى الجهة المسؤول عن ضمان وحدة العمل الإداري لضمان النجاعة والفعالية وتحقيق الإلتقائية والتكامل في الإختصاصات،¹⁶⁴ وما يمكن تسجيله في هذا الإطار أن تعزيز وتوسيع صلاحيات الولاية في صناعة القرار العمومي الترابي والمهام و الأدوار التي منحها لهم ميثاق اللاتمركز الإداري، وكذا تعدد البنيات الإدارية المستحدثة والتي تشتغل تحت إشرافهم، قد يؤدي إلى إنتاج مركزية جديدة ولكن من نوع جهوي،¹⁶⁵ كما بات على الولي أن يدرك جيدا أن الإختصاصات والصلاحيات المسندة إليه تتطلب منه أن يمتاز بشخصية القائد، كما يجب على رؤساء المصالح اللامركزية للدولة أن يحاولوا تغيير التفكير السلبي الذي سيطر عليهم لمدة طويلة في علاقتهم بمؤسسة الوالي وأن تنبني العلاقة في ظل ميثاق اللاتمركز على أساس الإتحاد والتعاون لتحقيق الهدف الأسمى وهو التنمية المجالية¹⁶⁶

ثانيا: دور والي الجهة في بلورة السياسات العمومية الترابية.

لقد تعزز دور والي الجهة وعمال العمالات والأقاليم أيضا في بلورة السياسات العمومية الترابية بدءا من الفصل 145 من الدستور الذي عمل على الرقي بدورهم في تدبير الشأن العام المحلي، و هذا ما أكدته المادة 232 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات والتي مكنت والي الجهة من رئاسة اللجنة

¹⁶³ -المادة 17 و 19 من المرسوم 2.17.618.

¹⁶⁴ - المهدي المتوكل، "والي الجهة بين الدور المحوري و المسؤولية عن تنزيل سياسة اللاتمركز الإداري في ضوء الميثاق الوطني للاتمركز الإداري"، المرجع السابق، ص:140.

¹⁶⁵ - عبد الحفيظ آدمينو، "التركيز يوسع صلاحيات الولاية و يعيد إنتاج مركزية جديدة"، مقال منشور بموقع هسبريس بتاريخ 17 نونبر 2018، تم الولوج إلى الموقع بتاريخ 17 غشت 2020.

¹⁶⁶ - ايت الشيخ محمد كرم، "الإختصاصات الممنوحة للولاية تجاه المصالح اللامركزية للدولة بين التصور الدستوري و التنزيل التنظيمي"، المرجع السابق، ص:232.

التقنية الجهوية، وهو التوجه الذي سارت عليه المادة 26 من المرسوم 2.17.618¹⁶⁷ بمثابة ميثاق وطني لللاتمركز الإداري، وبمقتضاها يشرف الولاية والعمال على تحضير البرامج والمشاريع من قبل السلطات العمومية أو التي كانت موضوع إتفاقيات أو عقود مع الهيئات الأخرى و السهر على ضمان إلتقائيتها وإنسجامها وتناسقها.

لقد إنتقلت مهام مؤسسة الوالي من مجرد فاعل لممارسة السلطة، إلى أداة لخدمة التنمية الإقتصادية والإجتماعية عبر خلق بيئة مناسبة للإستثمار، خاصة مع توليه رئاسة المراكز الجهوية للإستثمار حسب المادة 10 من القانون 47.18¹⁶⁸ المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للإستثمار، وكذا دوره في إحداث اللجان الجهوية الموحدة للإستثمار. و من هذا المنطلق أدرك المشرع أهمية منح سلطة التنسيق للولاية بالنظر لإمتلاكهم للمعلومة علاوة على كفاءتهم المهنية والتي بواسطتها يتدخلون في ميادين عدة من أجل جعل السياسات العمومية الترابية تمتاز بطابع الإستقرار والإنسجام والوحدة، وبالتالي تحقيق الإلتقائية على مستوى المتدخلين، وعلى مستوى البرامج والمشاريع هذا فضلا عن مساعدة الجماعات الترابية في إعداد وتنفيذ مخططات التنمية الإقتصادية والإجتماعية.¹⁶⁹ علاوة على الإمكانية التي أتاحها القوانين التنظيمية للولاية والعمال والمتمثلة في إمكانية إدراج أي نقطة بجدول أعمال المجالس الترابية، مما يمكنهم من إدراج مسألة إلتقائية السياسات العمومية وتفعيلها وأجرائها كنقطة بجدول الأعمال لتتم مناقشتها وإيجاد صيغ وبدائل لتحقيقها، من خلال أعمال اليات التشارك والحوار والتنسيق بين المتدخلين في المجال الترابي ضمانا لتحقيق إلتقائية البرامج والمخططات و المشاريع التنموية، ومن أجل عدم إهدار الفرص والوقت والجهد والمال في عملية تنموية تعرف تداخلا وتعارضاً في برامج ومخططات مختلف المتدخلين في العملية التنموية.

الفرع الثاني: إلتقائية السياسات العمومية الترابية في ضوء ميثاق اللاتمركز الإداري.

سوف نقارب هذا الفرع وفق مستويات عديدة سيساهم من خلالها ميثاق اللاتمركز على ضمان إلتقائية السياسات العمومية على المستوى الترابي.

¹⁶⁷ - المرسوم 2.17.618 الصادر في 18 ربيع الثاني 1440 (26 دجنبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري، جريدة رسمية عدد 6738 بتاريخ 19 ربيع الثاني 1440 (27 دجنبر 2018)، ص: 9787.

¹⁶⁸ - الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.19.18 بتاريخ (7 جمادى الثانية 1440) 13 فبراير 2019، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6866 بتاريخ (24 رجب 1441) 19 مارس 2020.

¹⁶⁹ - غازي عبد الله، "السياسات العمومية بين تداخل إستراتيجية الفاعلين و دينامية النسق المؤسسي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد 150-151، يناير-أبريل 2020، ص: 338.

أولاً: على مستوى علاقة المصالح اللامركزية للدولة بالجماعات الترابية.

تتأطر هذه العلاقة ضمن مقتضيات الباب السادس من ميثاق اللاتمرکز الإداري حيث نصت المادة 32 منه على تولي المصالح اللامركزية تحت إشراف والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم العمل على إرساء أسس شراكة فاعلة مع الجماعات الترابية و هيئاتها عن طريق إبرام عقود باسم الدولة بناء على برامج التنمية الجهوية من أجل المساهمة في قدرات الجماعات الترابية و هيئاتها ومواكبتها في ممارسة إختصاصاتها الموكولة إليها وإنجاز برامجها ومشاريعها الإستثمارية وتقديم كل أشكال المساعدة اللازمة. إن من شأن هذه المضامين المساهمة في حل الإشكاليات التي تواجه الجماعات الترابية في إعداد برامجها التنموية خاصة ما يتعلق بالولوج إلى المعلومة والتي تشكل قاعدة أساسية لوضع تشخيص واضح ودقيق للإحتياجات، ووضع تصور للبرامج والمشاريع مما يضمن تحقيق الإلتقائية الترابية بين هذه الوحدات والمؤسسات فيما يتعلق بالمشاريع المزمع برمجتها وإنجازها على مستوى الجهة.¹⁷⁰

وتأسيساً عليه، وبغية الإستجابة لمتطلبات التنظيم اللامركزي القائم على الجهوية المتقدمة وإرتكازه على أسلوب متقدم للتركيز الإداري، فقد حدد الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري الإطار الأمثل لقيام هذه الرابطة وضمان نجاعتها وفعاليتها، حيث ستتولى المصالح اللامركزية بتنسيق من الوالي، تقديم يد العون والمساعدة لفائدة الجماعات الترابية والعمل على إرساء شراكة فاعلة في جميع الميادين عن طريق إبرام عقود وإتفاقيات باسم الدولة والعمل على مواكبتها وتعزيز آليات الحوار والتشارك مع كافة المتدخلين على الصعيد الجهوي والإقليمي.¹⁷¹

و في هذا الإطار يمكن لنا أن نستنتج أن المشرع قد توفق في تحقيق الإنسجام بين النصوص القانونية المنظمة للجماعات الترابية و مقتضيات مرسوم اللاتمرکز الإداري ليبقى الأمل في نجاح العملية بيد النخبة السياسية المحلية ومدى قدرتها على التنزيل السليم لمقتضيات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية وميثاق اللاتمرکز الإداري وهذا رهين بإعادة النظر في شروط تولي منصب رئيس جماعة ترابية وضرورة إشتراط مستوى تعليمي معين يتلاءم وحجم المسؤوليات الملقاة على عاتقهم، علاوة على برمجة وحدات التكوين المستمر لفائدة أعضاء وموظفي الجماعات الترابية والأطر الإدارية للرفع من قدراتهم

¹⁷⁰ - رشيد عدنان، "التدبير التعاقدي من خلال ميثاق اللاتمرکز الإداري"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية، العدد الخاص رقم 15، مطبعة الأمنية، الرباط، 2019، ص: 11.

¹⁷¹ - نبيل بوشرمو، "الهندسة الجديدة لتدبير الشأن العام الترابي على ضوء الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري"، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، العدد 148، شتنبر-أكتوبر 2019، ص: 166.

التدبيرية، دون أن نغفل الدور الممنوح للوالي أو العامل المتمثل في السهر على التطبيق السليم للقانون وتحقيق الإلتقائية في الفعل العمومي.

ثانيا: تكريس ميثاق اللاتمرکز الإداري للبعد الإلتقائي للسياسات العمومية.

تعتبر مسألة إلتقائية السياسات العمومية من أهم التحديات التي تواجه تدبير الشأن العمومي بالمغرب، بناء على ما تم تسجيله من ضعف في مردودية الإستثمارات العمومية، ووقعها الاقتصادي والإجتماعي وعدم الإستجابة لطلبات المواطنين بسبب عدم إلتقائية تدخلات الدولة في مختلف المجالات والميادين الحيوية مما يؤدي لضیاع الجهد والمال والفرص، ويؤثر سلبا على الأداء العمومي وعلى مؤشرات التنمية التي تضل ضعيفة مقارنة مع إرتفاع كلفتها المادية نتيجة نهج المقاربة التجزئية للسياسات العمومية وغیاب إستراتيجية قوية قوامها التكامل والإلتقاء والإندماج، ومن هنا جاء ميثاق اللاتمرکز الإداري ليكرس مبادئ جديدة قائمة على أساس ضمان إندماجية وإلتقائية السياسات العمومية عبر تكريس مبدأ التفریع في توزيع المهام والإختصاصات بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزة التابعة لها، وذلك بجعل الجهة تشكل المستوى البيئي في تنظيم العلاقة بين المستوى المركزي وباقي المستويات الترابية، وتكریس دور والي الجهة في عملية التنسيق بين عمل المصالح اللامركزة للدولة وتوخي الفعالية والنجاعة وضمان الإلتقائية في البرامج و المخططات والمشاريع التنموية.¹⁷²

لقد فرض ميثاق اللاتمرکز الإداري مسألة الإلتقائية بين التدبير العمومي للدولة والتدبير العمومي للجماعات الترابية كضرورة لتعاضد الجهود من أجل كسب رهان التنمية المستدامة وتعزيز قنوات التشاور وتبادل الأفكار والخبرات من أجل الإنخراط الفاعل في مختلف الأنظمة والشبكات التعاونية والتشاركية.¹⁷³

إن التخطيط الترابي المتمثل أساسا في التصميم الجهوي لإعداد التراب والبرنامج الجهوي للتنمية بوصفهما وثيقتين للتخطيط الجهوي يستلزمان في الوقت الراهن الترابط بينهما وبين مضامين ميثاق اللاتمرکز الإداري لأنه الإطار الأمثل لتحقيق تنسيق الرؤى وإندماج المشاريع المهيكلية والمشاركة المسؤولة في الجهود الشاملة من أجل تحقيق التنمية المتسقة وتكريس إلتقائية السياسات العمومية عن طريق تكريس الجهة كإطار للقيادة الإستراتيجية مما من شأنه أن يجسد الإلتقائية بين السياسات العمومية

¹⁷² - المادة 8 من المرسوم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، مرجع سابق

¹⁷³ - عبد اللطيف بكور و حسنة كجي، "الليات الدستورية و القانونية للتدبير التشاركي للشأن العام المحلي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد مزدوج 134-135، غشت 2018، ص: 73.

اللامركزية والسياسات العمومية القطاعية ويوضح الدور المناط بكل من الجماعات الترابية ومصالح الدولة المحلية من خلال العمل التنسيقي والإلتقائي للفعل الترابي¹⁷⁴

إن المجال الجهوي لا يمكن أن يلعب دوره الحقيقي كإطار للتشاور والتنسيق وإندماج الأنشطة القطاعية في إلتقائية ترابية مع برامج ومخططات الجماعات الترابية إلا إذا إرتقى المستوى الترابي إلى مستوى وسيط حقيقي لعدم التمرکز، وذلك بإعادة النظر في توزيع الإختصاصات بين مختلف الجماعات الترابية وإعطاء سلطة تقريرية حقيقية للمصالح اللامركزية، هذا علاوة على إشكال أعمق يتمثل في كون بعض المصالح اللامركزية لا تغطي التراب الوطني ككل، وإنما توجد في أقاليم دون أخرى (على سبيل المثال المندوبيات الجهوية للبيئة) وهذا ما يخلق لنا خريطة ترابية غير متناسقة التدخلات بفعل غياب هذه المصالح و عدم تواجدها الميداني، مما يجعل هذه المعوقات تحد نوعا ما من أهداف سياسة اللاتمرکز وتشكل بالتالي مشكلات كابحة لإلتقائية السياسات العمومية على المستوى الترابي¹⁷⁵

المطلب الثاني: التعاقد الترابي كمدخل لتحقيق الإلتقائية.

يعتبر التعاقد من بين الآليات الحديثة في التدبير العمومي الترابي، فهي آلية تترجم شكلا جديدا من العلاقات بين مختلف مستويات القطاع العام و المؤسسات العمومية و الجماعات الترابية و يعتبر من بين الإجابات الممكنة المرتبطة بإشكالية إلتقائية السياسات العمومية الترابية وفق منهجية سليمة في مؤسسة العلاقات بين كافة المتدخلين في تدبير المجال الترابي خاصة بين الدولة و الجماعات الترابية مما يؤدي إلى بلورة رؤية شمولية تدمج القطاعي في بعده الترابي، وسنتناول في هذا المطلب التعاقد الترابي كآلية لممارسة الإختصاصات المشتركة بين الدولة والجماعات الترابية، وكتدبير عمومي جديد (الفرع الأول) ونقوم بتحليل الشروط المؤطرة لهذا التعاقد الترابي(الفرع الثاني).

الفرع الأول: التعاقد الترابي كتدبير عمومي جديد

سنتناول في هذا الفرع ما يتعلق بالتعاقد الترابي على إعتباره تدبيرا عموميا جديدا يسمح بممارسة الإختصاصات المشتركة بين الدولة والجماعات الترابية مما يساهم في الإلتقاء بينهما في البرامج والمشاريع والتوافق في الإختيارات التنموية، كما سنتناول أيضا دراسة التعاقد الترابي من حيث مراحل وأشكاله، وذلك من خلال النقطتين التاليتين.

¹⁷⁴ - ياسر عاجل، "تحديات تحديث الإدارة الجهوية في تدبير السياسات العمومية الترابية بالمغرب"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية، العدد الخاص رقم 15، مطبعة الأمنية، الرباط، 2019، ص:123.

¹⁷⁵ - سهام أقنوش، إلتقائية السياسات العمومية الترابية، رسالة لنيل الماستر في القانون العام، جامعة مولاي إسماعيل، كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية، مكناس، السنة الجامعية 2017-2018، ص:37.

أولاً: التعاقد الترابي كآلية لممارسة الإختصاصات المشتركة

إن هيمنة المقاربة القطاعية على السياسات العمومية قد أضعفت البعد الترابي لهذه السياسات وكرست مقاربة عمودية ذات اتجاه وحيد من الدولة إلى الجماعات الترابية، كأن هذه الأخيرة هي مجرد حقل لتجارب السياسات المتعددة بل والمتناقضة أحياناً مما أرهق المجالات الترابية وأهدر الكثير من الفرص والمال والجهد دون أي نتيجة تذكر ودون مقدرة هذه السياسات العمومية على حل المشاكل العمومية الترابية.

لقد كرس التعاقد الترابي مفهوماً جديداً للتدبير العمومي يقوم على أساس إنخراط الدولة في مسلسل التعاقد مع الجماعات الترابية لصناعة القرار الترابي الذي يراعي إمكانيات هذه الجماعات وحاجياتها التنموية، مما يضمن التماسك بين الأهداف الوطنية للتخطيط والتهيئة وبرامج التنمية الجهوية ويؤدي لتقريب الهوة بين التخطيط القطاعي والتخطيط الترابي وتعبئة الشركاء والفرقاء من خلال التنسيق المشترك للإستفادة من التمويل والمشاركة في صناعة القرار العمومي، مما يترتب عنه توافق الخيارات العامة للتنمية وإتفاق حول المنهجيات التي يجب العمل بها.¹⁷⁶ هذا فضلاً عن تحمل المسؤولية المالية من طرف الهيئات المنتخبة من خلال ميزانية الجماعات الترابية والإنخراط في إطار مقارنة شمولية مبنية على أساس التشاور والتفاوض والتتبع والتقييم¹⁷⁷. ولقد عبر الملك محمد السادس عن هذه المضامين في رسالته التي تلاها السيد وزير الداخلية بتاريخ 20 دجنبر 2019 في المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة التي نظمت بأكادير حيث جاء في نص الرسالة السامية، "... وهكذا، فقد تم في إطار هذا الميثاق، تحديد دور واختصاصات الإدارات المركزية واللامركزية، وإبراز المستوى الجهوي، باعتباره الإطار الملئم لانسجام السياسات العمومية، ولبرمجة مشاريع مختلف القطاعات الحكومية، وتفويض المهام والوسائل المادية والبشرية إلى المصالح اللامركزية، بالإضافة إلى تكريس عقود البرامج بين الإدارات المركزية وهذه المصالح...".

ثانياً: مراحل وأشكال التعاقد الترابي.

ومن أجل إنجاح التعاقد الترابي هناك مرحلتين أساسيتين يجب المرور منهما، كي يمكننا الحديث عن نتائج تعاقد ترابي ناجح، وهما:

- مرحلة الإعداد: إذ من المنطقي لنجاح أي تعاقد أن يمر عبر مرحلة التشخيص

الدقيق للإشكاليات الترابية والحاجات المجالية من أجل التمكن من وضع برامج ومشاريع وفق

¹⁷⁶ - عدنان الزروقي، السياسات العمومية و المسألة الترابية إشكالية العلاقة بين الدولة و الجماعات الترابية، المرجع السابق، ص: 559.

¹⁷⁷ - وزارة إعداد التراب الوطني، مديرية دعم التنمية المجالية، ورقة تركيبيية حول التعاقد الترابي، مارس 2016.

تفكير إستراتيجي يسعى إلى الدخول في تفاوض وتجاوز بين الجماعات الترابية وممثلي الدولة للخروج بصيغة تعاقدية مبنية على طرح الأولويات وفق برنامج عمل علمي دقيق مؤسس على التفاوض بين أطراف العقد، حيث يتم تناول مختلف الأولويات والبرامج والتمويل والحصص وكيفية توزيعها والجدولة الزمنية للمشاريع.

- مرحلة التنفيذ: حيث يتم في هذه المرحلة وضع الصيغة النهائية للعقد و تحديد الإطار المؤسسي التنفيذي له، مما يقتضي معه توفير الوسائل والآليات المؤهلة والضرورية من خلال تعاضد الإمكانيات بين الدولة والجماعات الترابية، هذا فضلا عن مرحلة التقييم من خلال مؤسسات مختصة لما لهذه العملية من بالغ الأثر والتي تسمح بتقييم مدى نجاح المسؤولين في تحقيق النتائج و الأهداف المسطرة بناء على مؤشرات واضحة للتقييم، كما تلعب أيضا دورا في تقويم هذه المشاريع والبرامج من خلال التقييم المرحلي لتنفيذ العقد مما يساهم في التتبع المرحلي تجنباً لأي إختلالات أو معيقات قد تفشل البرامج والمشاريع الترابية.

كما أن للتعاقد الترابي أشكالا عديدة يمكن توزيعها لنوعين أساسيين:

- التعاقد العمودي بين الدولة والجهات وتعتبر عقود البرامج أو عقود المشاريع أبرز أشكالها وهي عقود-برامج متعددة السنوات بين الدولة والجماعات الترابية والجمعيات الشريكة لتدبير البنيات التحتية والبرامج وفق تحديد واضح للمهام ومسؤوليات الأطراف المتعاقدة وطرق التمويل وكذا البنود العقابية في حال عدم إحترام العقد.¹⁷⁸

- التعاقد الأفقي بين الجماعات الترابية على المستوى الترابي الجهوي في صيغة عقود مشاريع تشترك فيها أكثر من جماعة ترابية.

الفرع الثاني: الشروط المؤطرة للتعاقد الترابي.

حتى يتم بلورة التعاقد الترابي لابد من توافر شروط في طرفي العلاقة التعاقدية و التي نسميها بالشروط المؤهلة للتعاقد.

أولا: بالنسبة للدولة:

¹⁷⁸ - عبد الرحيم كحلوي، إندماجية السياسات العمومية بالمغرب و متطلبات التنمية المحلية، المرجع السابق، ص: 442.

لعل من أبرز الشروط المرتبطة بالدولة كطرف في العلاقة التعاقدية يكمن في الإرادة السياسية القوية المبنية على أساس الإقتناع بأن تدبير المجالات الترابية ينبغي أن يقوم على ركائز الحوار والتشاور والإشتراك مع الفاعلين الترابيين على إعتبار كونهم شركاء في التنمية، مما يستدعي إمتلاك الدولة لسياسة وطنية قائمة على معايير الحضور القوي للبعد الترابي والإقتناع بضرورة تقاسم الأعباء والتكاليف والإمكانيات لبلوغ تنمية ترابية ناجحة، لذلك فالمطلوب هو التفكير في وضع سياسات عمومية ترابية بمنهجية تعتمد التدبير الترابي الإستراتيجي، القائم على أساس تعبئة الطاقات وتثمين الإمكانيات.¹⁷⁹ هذا فضلا على ضرورة التوفر على بنيات إدارية قادرة على إنجاح التعاقد الترابي والمتمثلة في سياسة اللاتركيز الإداري إذ بات من اللازم أن تتوفر الدولة على مخاطب واحد قوي وفعال على المستوى الترابي قادر على الدفاع عن التوجهات والمشاريع ويمتلك الحد الأدنى من الحرية في التصرف وإتخاذ القرار، ويتمثل في مؤسسة الوالي الذي متعه ميثاق اللاتمركز الإداري بصلاحيات واسعة في المجال التنسيقي كما سبق وأن رأينا في المطلب الأول، علاوة على ضرورة إيجاد مقاربة بين-قطاعية من خلال تنسيق بين-وزاري على المستوى الحكومي تنطلق من تصور مندمج فعلي للسياسات العمومية على المستوى الترابي في تجاوز تام للأناية القطاعية والإنفتاح على ثقافة جديدة في تدبير الشأن العام تكريسا لدعم أسس إلتقائية السياسات العمومية على المستوى الترابي.

ثانيا: بالنسبة للجماعات الترابية.

تكمن أهم الشروط في ضرورة توفرها على المؤهلات والكفاءات التقنية القادرة على إنجاز مسلسل التعاقد، و هنا يكمن الدور الفعال لمستوى النخب السياسية على صعيد الجماعات الترابية والتي يجب إعادة النظر في شرط المؤهل التعليمي للترشح لمنصب رئاسة هذه الجماعات، فالحديث عن النخبة السياسية على المستوى الترابي المؤهلة لتسيير الشأن الترابي بالجماعات الترابية هي مسألة محورية في مسار أي مجتمع، فهي تترجم مدى حيوية المجتمع ومدى قابليته لبلورة مشروع مجتمعي قائم على الأفكار والبرامج والمشاريع، قادر على تنزيل ورش الجهوية المتقدمة، وهذا يتطلب ضرورة وصول صانعي القرار الترابي لمنصب المسؤولية عبر محدد الكفاءة والديمقراطية وليس بتأثير المال والزبونية والرضا المخزني،¹⁸⁰ والذي يفرض لنا نخبا تعيش ثقافة تكريس الإختلالات في تدبير الشأن الترابي ويضعنا أمام خيارين ، إما التسليم بفشل النخب السياسية الترابية في تدبير الشأن الترابي وعدم مقدرتها على تبني مشاريع وبرامج وعقود شراكة لتأهيل الجماعات الترابية وتحقيق المسار التنموي، أو تدخل سلطات

¹⁷⁹ - عدنان الزروقي، السياسات العمومية والمسألة الترابية إشكالية العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية، المرجع السابق، ص: 561.

¹⁸⁰ - محمد زين الدين، إشكالية تجديد النخب بالمغرب، مجلة فكر و نقد، العدد 81، 2016، ص: 17.

الرقابة وفق ما تمنحه لها القوانين التنظيمية من آليات ونقص هذا الولاء والعمال للقيام بإختصاصات هذه الجماعات مما يشكل في المقابل مساسا بمبادئ الديمقراطية وتدخل في تسيير الشأن العام.

خاتمة:

إن موضوع إلتقائية السياسات العمومية له راهنيتها وأهميته في صقل مسلسل الإصلاحات التي يقودها المغرب للنهوض بأوضاعه الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والبيئية، بالنظر إلى حداثة هذا الموضوع والذي حاولنا مقارنته من زوايا مختلفة من أجل ملامسة الإكراهات والعوائق التي حالت ولا زالت تحول دون تحقيق هدف التنمية المندمجة وتحقيق البعد الإلتقائي والإندماجي للسياسات العمومية في بعدها الترابي، رغم كل التقارير التي تشير إلى أن التنمية في المغرب تشوبها بعض الشوائب، الشيء الذي جعل مؤشر التنمية بالمغرب يحتل دائما مراتب دنيا مقارنة مع باقي دول العالم.

إن واقع السياسات العمومية أصبحت اليوم تتجه وبالملموس إلى كل ما هو محلي وله علاقة بالمسألة الجهوية على إعتبارها الفضاء الذي يسمح بتبلورها خدمة لتحقيق مسار تنموي قائم على القطيعة مع المخططات السابقة و التوجه نحو بناء نموذج تنموي فعال مبني على إلتقائية التدخلات والسياسات القطاعية والبرامج والمخططات ضمن وحدة ترابية مبنية على الإندماج والتكامل.

لائحة المراجع:

الكتب:

- بدير ميلر، السياسات العمومية، ترجمة: د.عبد المالك إحزير، مطبعة مكتبة سجلماسة، مكناس، 2018
- الدكاري عبد الحمان-هلال عبد المجيد-الإدريسي عبد الواحد، التعمير و سياسة إعداد التراب، مقارنة بيداغوجية و منهجية، المطبعة و الوراقة الوطنية، الطبعة الأولى، 2020
- سعيد نكاوي، ميثاق اللاتمرکز الإداري و التدبير اللاتمرکز للإستثمار، دراسة تحليلية، مطبعة الأمنية، الرباط، 2019
- عادل تميم، الجهوية المتقدمة بين إشكالية توزيع الإختصاصو التأطير الدستوري دراسة مقارنة، مؤسسة إفزارن للطباعة، طنجة، 2017
- عبد الرفيع زعنون، تدبير التنمية الترابية بالمغرب، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الاولى، 2020

المجلات:

- إبراهيم كومغار، "أي مستقبل للحكامة المحلية من خلال القانون التنظيمي؟"، مجلة مسالك، العدد 34/33، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015
- ايت الشيخ محمد كريم، "الإختصاصات الممنوحة للولاة تجاه المصالح اللامركزة للدولة بين التصور الدستوري و التنزيل التنظيمي"، مجلة المنارة، عدد خاص بالجماعات الترابية، يونيو 2020
- رشيد عدنان، "التدبير التعاقدى من خلال ميثاق اللاتمرکز الإداري"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية، العدد الخاص رقم 15، مطبعة الأمنية، الرباط، 2019
- عبد اللطيف بكور و حسنة كجي، "الاليات الدستورية و القانونية للتدبير التشاركي للشأن العام المحلي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد مزدوج 134-135، غشت 2018
- غازي عبد الله، "السياسات العمومية بين تداخل إستراتيجية الفاعلين و دينامية النسق المؤسساتي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد 150-151، يناير-أبريل 2020
- محمد اليعقوبي، "اللامركزية الإدارية بالمغرب بين الوهم و الواقع"، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، العدد 146، ماي-يونيو 2019
- محمد زين الدين، "إشكالية تجديد النخب بالمغرب"، مجلة فكر و نقد، العدد 81، 2016
- محمد يحيا، "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بين التفسيرين الضيق و الواسع"، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، العدد 133، مارس-أبريل 2017

- المصطفى معمر، "افاق تحقيق التمويل الذاتي للجماعات الترابية، دراسة على ضوء أحكام القانون التنظيمي رقم 113.14"، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية و السياسية، 2016

- المصطفى معمر، "اللامركزية و التمويل الذاتي للجماعات الترابية قراءة في القانون التنظيمي للجهة"، المركز المغربي للبحث و الدراسات الترابية، سلسلة الندوات حول التمويل الترابي بالمغرب، تنسيق إدريس أيتلحو، مطبعة النجاح الجديدة، 2017

- المهدي المتوكل، "والي الجهة بين الدور المحوري و المسؤولية عن تنزيل سياسة اللاتمرکز الإداري في ضوء الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية، العدد الخاص رقم 15، مطبعة الأمنية، الرباط، 2019

- نبيل بوشرمو، "الهندسة الجديدة لتدبير الشأن العام الترابي على ضوء الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري"، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، العدد 148، شتنبر-أكتوبر 2019

- ياسر عاجل، "تحديات تحديث الإدارة الجهوية في تدبير السياسات العمومية الترابية بالمغرب"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية، العدد الخاص رقم 15، مطبعة الأمنية، الرباط، 2019

الرسائل والاطروحات الجامعية:

- سهام أقنوش، إلتقائية السياسات العمومية الترابية، رسالة لنيل الماستر في القانون العام، جامعة مولاي إسماعيل، كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية، مكناس، السنة الجامعية 2017-2018

- عبد الرحيم كحلاوي، إندماجية السياسات العمومية بالمغرب و متطلبات التنمية المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، مركز الدراسات في الدكتوراه قانون الإقتصاد و التدبير، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الإجتماعية، طنجة، الموسم الجامعي 2016-2017

- عبد العزيز بنخالي، تأهيل إقليم العرائش من خلال السياسات العمومية القطاعية و الترابية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية الحقوق طنجة، السنة الجامعية 2012-2013

- عدنان الزروقي، السياسات العمومية و المسألة الترابية إشكالية العلاقة بين الدولة و الجماعات الترابية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، مركز دراسات الدكتوراه في العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية و التدبير، جامعة الحسن الأول، سطات، السنة الجامعية 2018-2019
- محمد أصفريو، برامج و سياسات مكافحة الفقر بالمغرب: تحليل و تقييم، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام و العلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، الرباط، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية أكادال، السنة الجامعية 2017-2018
- يوسف غرابي، التقطيع الترابي: أية سياسة تديرية في بلورة التنمية الجهوية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، ماستر القانون الإداري و علم الإدارة، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، مراكش، السنة الجامعية 2016-2017

التقارير:

- تقرير المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي حول متطلبات الجهوية و تحديات إدماج السياسات القطاعية، إحالة ذاتية رقم 2016/22.
- وزارة إعداد التراب الوطني و التعمير و الإسكان و سياسة المدينة (2017)، عرض حول آليات إعداد التراب الوطني و رهانات التنزيل الترابي للمشاريع

المحاضرات:

- محمد الرضواني، تحليل السياسات العمومية، محاضرات أُلقيت على طلبة الفصل الثالث، ماستر التدبير السياسي و الإداري، الكلية المتعددة التخصصات بالناظور، السنة الجامعية 2019-2020، مكتبة الأنوار، سلوان-الناظور
- المراجع بالفرنسية:

-Ali BOUABID et Amina EL MESSAOUDI, Technocratie versus Démocratie ?

Fondation Abderrahim BOUABID, Collection les cahiers bleus, n 9 Avril 2007.

الصفقات العمومية في ظل جائحة كورونا :
بين منطق التدبير وسؤال التبدير
عزيز قسومي
باحث في العلوم المالية والضريبية
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

جامعة الحسن الأول سطات

الملخص :

شهد العالم عدة تغيرات بعد التأثيرات السلبية لفيروس كورونا المستجد التي أثرت على مجموعة من القطاعات الحيوية ولعل من بينها مجال الصفقات العمومية. مما افرز مجموعة من التدابير الوقائية من اجل التخفيف من حدة هذا الوباء على هذا الميدان الحيوي، ومما ساهم في إحداث آليات جديدة لحسن التدبير ومنها الإدارة الإلكترونية كأحد أنماط الإدارة المعاصرة لما تتوافر عليه من سرعة وجودة في أداء الخدمات وضماناً لمبدأ الشفافية والمساواة وتقديمها عن طريق رقمنة جلّ الأعمال الإدارية و الخدماتية التي تتم بين الإدارات العمومية فيما بينها وبين الإدارات العمومية والمواطنين والمتعاملين الاقتصاديين.

ABSTRACT :

The world has witnessed several changes after the negative effects of the emerging corona virus, which affected a group of vital sectors, perhaps among them the field of public deals . Which resulted in a set of preventive measures in order to alleviate the severity of this epidemic on this vital field. And what contributed to the creation of new mechanisms for good management, including electronic management as one of the contemporary management styles, because of the speed and quality of service performance and a guarantee of the principle of transparency and equality and its presentation by digitizing most of the administrative and service work that takes place between public administrations between them and between public administrations, citizens and economic dealers.

الكلمات المفتاحية :

الصفقات العمومية – الإدارة الالكترونية – الأفضلية الوطنية – التدابير الوقائية – الرقمنة – حسن التدبير.

المقدمة :

جاء إصلاح مرسوم الصفقات العمومية، في إطار الأوراش الكبرى التي تهدف إلى مواكبة الإدارة العمومية للتغيرات الجارية والتزامات المغرب اتجاه شركائه. ويعبر هذا المرسوم عن عزم السلطات العمومية، وعن انسجام الإطار التنظيمي للصفقات العمومية مع المستجدات والمتطلبات الجديدة، حيث أن هذا الإصلاح الجديد مكن من إدخال تغيرات عميقة في مسار تدبير الصفقات العمومية، وقد تم

إعداده في إطار منهجية تشاركية تهدف إلى تفعيل مبادئ دستور فاتح يوليوز 2011، المتعلقة بالشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة.

ومن أهم محاور هذا الإصلاح، تدعيم وحدة الأنظمة المؤطرة للصفقات العمومية، سواء بالنسبة للدولة أو المؤسسات العمومية أو الجماعات الترابية وصفقات أعمال الهندسة المعمارية، وذلك لأجل تبسيط وتنميط مسار الاقتناء العمومي بالنسبة لجميع الفاعلين، وخصوصا بالنسبة للمقاولات المرشحة لنيل الطلبات العمومية.

إلا أن العالم، عرف مجموعة من المتغيرات والتي أثرت على مختلف أنشطته الاقتصادية والاجتماعية والصحية ... فممنذ أواخر شهر دجنبر 2019 تفشى وباء كورونا¹⁸¹ كوفيد19، والمغرب جزء من هذه الدول التي عرفت انتشار هذا الفيروس منذ رصد أول حالة به يوم 02 مارس 2020. لدى فقد عملت بلادنا على اتخاذ مجموعة من التدابير الاحترازية من أجل الحد من تفشي هذه الجائحة، وإصدار إجراءات وقرارات تنظيمية مواكبة، لاسيما إصدار مرسوم بقانون رقم 2.20.292 يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية¹⁸² وإجراءات الإعلان عنها.

وانطلاقا من هذا النص التنظيمي، ونظرا لضرورة الحفاظ على النظام العام والصحة العامة وسلامة المواطنين، بما تقتضيه هذه الحالة اتخاذ جميع التدابير اللازمة من أجل التدخل للحيلولة دون تفاقم تفشي الوباء، وهو الأمر الذي انعكس على مجال الصفقات العمومية بشكل خاص ومجموعة من الميادين التي لحقتها خسائر مهولة.

تأسيسا على ذلك سنحاول ملامسة مجال الطلبات العمومية ولاسيما مجال الصفقات العمومية في زمن كورونا واهم الإجراءات التي اتخذت من أجل التخفيف من حدة هذا الوباء على هذا القطاع الحيوي الذي يعتبر بمثابة الوسيلة الوحيدة لضمان الإنفاق العام على المستوى الوطني والمحلي في إطار مبدأ استمرارية المرافق العمومية بالمغرب في ظل هذه الوضعية.

غير أن تفعيل مقتضيات المرسوم الجديد، يرتب باتخاذ تدابير مواكبة وإجراءات داعمة لضمان إسهام الصفقات العمومية في التنمية. خصوصا في هاته الظرفية الاستثنائية التي يعيشها المغرب جراء

¹⁸¹ - يعتبر فيروس كورونا كوفيد-19، نوع من الفيروسات الجديدة المعدية التي تسبب التهاب الجهاز التنفسي الحاد، حيث تم الإبلاغ عن الحالات الأولى للفيروس في دولة الصين وذلك في نهاية دجنبر 2019، وفي بداية يناير 2020 أبلغت الصين منظمة الصحة العالمية عن تفشي المرض، لتعلن المنظمة بعدها عن آلاف الحالات المؤكدة إصابتها بالفيروس خارج الصين، وازدياد عدد البلدان المتضررة، لذلك خلصت منظمة الصحة العالمية إلى تقييم مؤداه أن الفيروس كورونا كوفيد-19 ينطبق عليه وصف الجائحة، واعتبرته حالة طوارئ صحية عالمية

¹⁸² - المرسوم بقانون رقم 2.20.292 الصادر في 28 من رجب 1441 الموافق ل 23 مارس 2020 المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، جريدة رسمية عدد 6867 مكرر بتاريخ 29 رجب 1441 الموافق ل 24 مارس 2020، ص 1782.

تفشي وباء كورونا المستجد، والتي فرضت عليه إعلان حالة الطوارئ الصحية، واتخاذ مجموعة من الإجراءات ذات الطابع الوقائي والتي تحد من استمرارية سير المرافق العمومية بانتظام واضطراد حماية للأمن الصحي للمواطنين والمواطنات.

ولهذا الهدف أصبح يتطلب بالضرورة توفير شروط قانونية وتنظيمية وبشرية، تمنح للمستثمرين ضمانات تشجعهم على استثمار أموالهم خاصة على مستوى العلاقة التعاقدية مع الدولة التي لا يمكن أن تضطلع بوظائفها الاقتصادية والاجتماعية دون أن يتم اللجوء إلى الصفقات العمومية، التي يمكن إبرامها لإشباع حاجياتها المختلفة، على اعتبار أنها الأداة التدخلية التي ترسم ملامح السياسات العمومية وتعكس التوجهات العامة لسياسات الإنفاق والاستثمار العموميين.

ومما لاشك فيه أن تزايد الرهانات على الصفقات العمومية، باعتبارها آلية للتدخل والتأثير بل وتوجيه المجالات الاقتصادية والاجتماعية وبالتالي المساهمة في تحقيق التنمية، يقتضي توفر تشريع متكامل ومنسجم قادر على ترشيد عملية إبرام وتنفيذ الصفقات العمومية.

ويتناول الموضوع الذي بين أيدينا تحليل منظومة الصفقات العمومية في زمن كورونا هل هي أزمة تدبير للدولة والجماعات الترابية أم تدير؟ نظرا لما يشكله ورش إصلاح المنظومة القانونية للصفقات العمومية بالمغرب في ظل مستجدات دستور 2011، وما تلتته من إصلاحات قانونية همت هذا المجال الحساس والتي من بينها مرسوم 20 مارس 2013 قفزة نوعية في مجال تدبير الطلبات العمومية والذي ضم تجديدات جد مهمة من شأنها المساهمة في تعزيز الشفافية والفعالية واثمين وتحسين مردودية الصفقات العمومية عن طريق رقمنتها في طرق تدبيرها .

وإيماننا بأهمية هذا المقال العلمي فإننا سنزوم معالجته وفقا للإشكالية المركزية التالية:

آلا يمكن أن نقر بان منظومة الصفقات العمومية في المغرب، تعرف أزمة تدبير في إبرام صفقات الدولة و صفقات الجماعات الترابية أم أن القصور في هذا المجال قد يعود إلى الاكراهات التي رافقت الموقف من تدبير جائحة كورونا ؟

تأسيسا على الإشكالية المحورية لهذا المقال يمكن طرح مجموعة من الأسئلة الفرعية للوقوف على أهم المستجدات التي عرفت منظومة الصفقات العمومية في ظل جائحة كورونا .

- ما هي أهم المستجدات التي عرفت منظومة الصفقات العمومية في ظل جائحة كورونا ؟
- إلى أي حد ساهمت هذه الإصلاحات التديرية في حكمة تدبير الصفقات العمومية ؟
- كيف ساهمت صفقات الدولة والجماعات الترابية من مواجهة تحديات جائحة كورونا ؟

- وهل المرسوم الحالي المنظم للصفقات العمومية يجيب عن حجم التفاوت الشكلي والموضوعي بين صفقات الدولة وصفقات الجماعات الترابية ؟

- ماهي الإجراءات المتخذة لجعل الصفقات العمومية قاطرة للتنمية على المستوى الوطني والترابي ؟
إن محاولة الإحاطة بالإشكالية الرئيسية تتطلب منا استدعاء مختلف المناهج التي من شأنها تحليل وتفكيك عناصر هذه الإشكالية، سنعتمد على بعض مناهج البحث العلمي التي فرضتها طبيعة هذا الموضوع ومن بينها المنهج القانوني والتحليلي، الذي سيساعدنا على تحليل الصفقات العمومية وطرق تدبيرها في ظل جائحة كورونا، وذلك بتفكيك وتوضيح الآليات العملية لتدبير هذا المجال الحيوي. وأهمية الإصلاحات التي عرفت منظم الصفقات العمومية في ظل جائحة كورونا، وما مدى استجابتها للمتطلبات الراهنة التي تفرضها طبيعة المجال الاقتصادي المغربي على مستوى صفقات الدولة أو صفقات الجماعات الترابية لمواجهة الأزمات المستقبلية .

بناء على ما سبق، سنقوم بتحليل هذا المقال وفق التصميم التالي:

المبحث الأول : تدبير الصفقات العمومية في ظل جائحة كورونا

المبحث الثاني: آفاق تدبير الصفقات العمومية في مواجهة الأزمات

المبحث الأول : تدبير الصفقات العمومية في ظل جائحة كورونا

تلعب الصفقات العمومية دورا مهما في الاقتصاد الوطني حيث لا تكمن وظيفتها فقط في تلبية الحاجيات الآنية للإدارة العمومية بل تؤثر في مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية ... فهي إذن وسيلة لتوجيه الاقتصاد الوطني والعمل على تطويره حتى يمكنه أن يرقى إلى مستوى يجعله منافسا على الصعيد العالمي.

عرف المغرب، على غرار كل بلدان العالم، أزمة صحية غير مسبقة بسبب جائحة كورونا، وتداعياتها على الوضع الاقتصادي والاجتماعي. وهو ما فرض اتخاذ مجموعة من التدابير بهدف مواجهة التداعيات المستعجلة للجائحة، ووضع الخطط الكفيلة باستعادة مسار النمو الاقتصادي . ووعيا منها بحجم التحديات الاجتماعية والاقتصادية المرتبطة بمواجهة هذه الأزمة، اتخذت المملكة المغربية،

مجموعة من التدابير الاستباقية من أجل الحفاظ على صحة المواطنين والمواطنات، والتخفيف من التداعيات الاقتصادية والاجتماعية للجائحة من خلال منح تعويض شهري جزافي لفائدة الأجراء المتوقفين مؤقتا عن العمل، ودعم الأسر العاملة في القطاع غير المهيكل، ودعم المقاولات وتيسير ولوجها للتمويل المضمون من طرف الدولة .

وإلى جانب هذه التدابير الاستعجالية، تواصل الحكومة اتخاذ ما يلزم من إجراءات لمواكبة ودعم الاستئناف التدريجي للنشاط الاقتصادي، وتمكين النسيج المقاولاتي الوطني من استعادة ديناميته، واستشراف أفاق واعدة للنمو في هذه المرحلة، ولاسيما أن جل مخططات التنمية ببلادنا تعتمد على الجماعات الترابية لتلعب أدوارا ريادية في تحقيق التنمية المحلية، باعتبارها من بين الأقطاب المعول عليها لإنجاز مختلف البرامج التي لها صلة بالتنمية¹⁸³.

وهو الأمر الذي تؤكد مقتضيات المادة 35 من الميثاق الجماعي¹⁸⁴، التي نصت على أن المجلس الجماعي يفصل بمداولاته في قضايا الجماعة ولهذه الغاية يتخذ التدابير اللازمة لضمان تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما أن المادة 36 تشير إلى أن المجلس الجماعي يدرس ويصوت على مشروع مخطط جماعي للتنمية يعده رئيس المجلس الجماعي و نفس الأمر يسري على الجماعات الترابية الأخرى¹⁸⁵ كل في حدود اختصاصاتها.

و لا يمكن تحقيق هذه الغايات التنموية المذكورة إلا في إطار إبرام صفقات تعمل على وضع مخططات التنمية موضع تنفيذ، وهو الأمر الذي يستلزم تظافر الجهود بين الجماعات الترابية والمتعاقدين معها للوصول إلى النتائج المرجوة، خاصة في ظل العديد من المشاكل التي تواجه الصفقات العمومية وهي مشاكل مرتبطة أساسا بالمعوقات المالية والبشرية والهيكلية التي تحد من الدور التنموي للصفقات العمومية على المستوى الوطني والترابي. والتي بالإمكان إقبارها متى توفرت الإرادة الواعية والرغبة الصادقة في التغيير.

183- مأخوذ بتصرف عن عبد الله حداد «مساهمة الصفقات الجماعية في تحقيق التنمية»، مرجع سابق، ص: 17.

184- المادة 35 من القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.271 بتاريخ 15 من رجب 1423 الموافق ل3 أكتوبر 2002، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5085 بتاريخ 21 نونبر 2002 ص: 3468، معدل بموجب القانون رقم 17.08 صادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.08.153 بتاريخ 18 فبراير 2008، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5711 ص: 536.

185- أنظر المادة 35 و36 من قانون رقم 79.00 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.269 بتاريخ 25 رجب 1423 الموافق ل3 أكتوبر 2002 جريدة رسمية عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002 ص 3490.

سنحاول في هذا المبحث المتعلق بتدبير الصفقات العمومية في ظل جائحة كورونا أن نتطرق إلى مسار رقمنة الصفقات العمومية في ظل جائحة كورونا (المطلب الأول)، و اعتماد الأفضلية الوطنية في ظل جائحة كورونا (المطلب الثاني)، و تشجيع المنتج المغربي في ظل جائحة كورونا (المطلب الثالث).

المطلب الأول : مسار رقمنة الصفقات العمومية في ظل جائحة كورونا

إن تدابير العزل الصحي ترتبت عنها بعض الصعوبات المتعلقة بحصول أصحاب الصفقات وبعض المقاولات الحائزة على الطلبات العمومية على شهادات إلكترونية من الفئة الثالثة لبريد إي سين-Barid Esign التي تمكنها من التوقيع إلكترونيا على الوثائق الضرورية للتصديق على الخدمات المنجزة، وبالتالي الإيداع الإلكتروني للفواتير تماشيا مع المرسوم رقم 2.19.184 المغير والمتمم للمرسوم المتعلق بتحديد آجال الأداء وفوائد التأخير.

ويشكل اعتماد الأفضلية الوطنية وتشجيع المنتج المغربي في الصفقات العمومية دعامة أساسية من شأنها المساهمة في تعزيز تنافسية المقاولات والمنتج الوطنيين،¹⁸⁶ بما يمكن من تنشيط الاقتصاد الوطني وتحقيق النمو وإحداث فرص الشغل. ولهذه الغاية، وبناء على مقتضيات المادة الخامسة من المرسوم بقانون،¹⁸⁷ فإن هذا المنشور يحدد الإجراءات والآليات الرامية إلى منح الأفضلية الوطنية للعروض المقدمة من طرف المقاولات الوطنية والتعاونيات واتحاد التعاونيات والمقاول الذاتي وتشجيع المواد والمنتجات المغربية، في إطار الصفقات العمومية .

وتأسيسا على ماسبق فإن التدبير المتعلق بالتقديم الإلكتروني على مستوى منصة الصفقات العمومية، تقرر لنفس الأسباب وخلال الفترة ذاتها المشار إليها أعلاه وبشكل استثنائي تعليق شرط التوقيع الإلكتروني عبر الشهادة الإلكترونية من الفئة الثالثة لبريد إي سين Barid-Esign على الوثائق التي تتألف منها ملفات الاستجابة الإلكترونية لطلبات العروض بالنسبة للمقاولات التي لا تتوفر على الشهادات المشار إليها.

كما أنه يمكن رقمنة الوثائق المذكورة وإيداعها إلكترونيا عبر البوابة المغربية للصفقات العمومية. علاوة على ذلك، ومن أجل تيسير إجراءات فرز الأظرفة الإلكترونية من قبل لجنة فتح الأظرفة، تقرر تعليق وضع المفاتيح المزدوجة للتشفير وفك التشفير للاستشارات التي ينشرها أصحاب الصفقات. كما تم

186 - يوسف الزوجال، "تحسين مناخ الأعمال بالمغرب دراسة قانونية على ضوء آخر المستجدات الدستورية"، دار السلام للطباعة والنشر التوزيع - الرباط، الطبعة الأولى 2016، ص153.

187 - المرسوم بقانون رقم 20. 292 الصادر في 28 رجب 1441 (23 مارس 2020) المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، المصادق عليه بموجب القانون رقم 23.20، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 20.60.1 بتاريخ 5 شوال 1441 (28 ماي 2020).

تشفير الأظرفة الإلكترونية المودعة عبر مفتاح متناظر لبوابة الصفقات العمومية بغية ضمان المستوى المطلوب لأمن وسلامة الوثائق التي تتألف منها الأظرفة الإلكترونية المشار إليها. إلا أنه يمكن لأصحاب الصفقات والمقاولات التي تتوفر على شهادات إلكترونية من الفئة الثالثة لبريد إي سين Barid-Esign ، حسب احتياجاتهم، استخدام شهاداتهم الإلكترونية أو رقمنة المواد والوثائق اللازمة للإيداع الإلكتروني للفواتير أو التقديم الإلكتروني وفق الشروط والطريقة المشار إليها أعلاه.

كما نشير انه تقرر قبول الإعلان عن طلبات العروض على النسخ الإلكترونية للصحف، حيث أن الفقرة الثانية من المادة 20 من المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية لا تنص صراحة على إلزامية صدور هذا النوع من الإعلانات على الوسائط الورقية. وتنفيذا لمقتضيات مرسوم قانون عدد 2.20.292 الصادر بتاريخ 23 مارس 2020 المتعلق بحالة الطوارئ الصحية، سيتم تعليق العمل بالأجال المنصوص عليها في القوانين واللوائح السارية طوال فترة حالة الطوارئ الصحية.

وقد نصت أحكام المادة الثالثة من المرسوم المشار إليه على أن الإدارة ملزمة قدر الإمكان بالسهل على استمرارية الخدمات العمومية المقدمة للمرتفقين وللفاعلين الاقتصاديين. وتطبيقا للدورية رقم 2138/E بتاريخ 26 مارس 2020 المتعلقة باحترام آجال الأداء وبغية دعم المقاولات الحائزة على طلبات عمومية¹⁸⁸، تقرر الإبقاء على آجال الدفع المحددة للدولة والجماعات الترابية والاستمرار في ربط أي تجاوز لهذه الآجال بدفع فوائد التأخير.

ونضيف أنه في حالة تأثر تنفيذ الصفقات العمومية بمقتضيات حالة الطوارئ الصحية، يمكن لأصحاب الصفقات اللجوء إلى مقتضيات المادة 47 من دفتر الشروط الإدارية العامة الخاص بصفقات الأشغال أو المادة 32 من دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الخدمات. وعملت الوزارة على ضرورة إعطاء الأولوية خلال فترة حالة الطوارئ الصحية للتبادل الإلكتروني بمختلف أشكاله للوثائق

¹⁸⁸ - وأبرزت أنه ومن أجل تفادي التأخير في الأداء بسبب تنفيذ الدورية رقم 2138/E بتاريخ 26 مارس 2020 ومن أجل دعم خزينة المقاولات التي أسندت إليها طلبات عمومية، تقرر بشكل استثنائي، طوال فترة حالة الطوارئ الصحية المنصوص عليها في مرسوم القانون سالف الذكر ، تعليق اشتراط التوقيع الإلكتروني للوثائق المذكورة بالنسبة للشركات وأرباب المشاريع الذين واجهتهم صعوبات في الحصول على شهادة إلكترونية من الفئة الثالثة لبريد إي سين Barid-Esign . كما أكدت الوزارة أنه على المقاولات المعنية القيام بتحويل الوثائق الأصلية المختومة والموقعة إلى صيغ رقمية PDF قبل إيداعها رقميا على منصة التدبير المدمج للنققات (GID) ، مشيرة إلى أنه سيتم إصدار الوثائق الورقية لفائدة أصحاب الصفقات عند انتهاء حالة الطوارئ الصحية. كما أوضحت في هذا الشأن أن إيداع والتصديق على الوثائق والتبادل الإلكتروني لها سيتم ختمه عبر منصة التدبير المدمج للنققات (GID).

الثبوتية عوض الوسائط الورقية التي سيتم في جميع الأحوال إصدارها بعد انتهاء فترة الطوارئ الصحية¹⁸⁹.

المطلب الثاني : اعتماد الأفضلية الوطنية في ظل جائحة كورونا

لقد أبانت الظرفية الراهنة التي تعرفها بلادنا انه يقتضي منح الأفضلية للعروض المقدمة من طرف المقاولات الوطنية والتعاونيات واتحاد التعاونيات والمقاول الذاتي في صفقات الإدارات والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية . وقد كرسته المادة 155 من المرسوم رقم 2-12-349 المتعلق بالصفقات العمومية كما تم تغييره وتتميمه بالمرسوم رقم 2.19.69¹⁹⁰

ومن هذا الأساس، يتعين على أصحاب المشاريع تطبيق مبدأ الأفضلية الوطنية في جميع نظم الاستشارة المتعلقة بصفقات الأشغال والدراسات المرتبطة بها، من خلال إضافة نسبة تحدد بحسب مبالغ العروض المالية المقدمة من طرف المقاولات الأجنبية على الشكل التالي :

- العرض المالي الذي لا يتجاوز 100 مليون درهم، تحدد النسبة في 15% ؛
- العرض المالي الذي يتجاوز 100 مليون درهم، تحدد النسبة في 15% ل 100 مليون درهم، ونسبة 7.5 % للشطر المتبقي من مبلغ العرض .

وبالنسبة للمؤسسات العمومية غير الخاضعة لمقتضيات المرسوم المذكور رقم 2-12-349 كما تم تغييره وتتميمه، والمقاولات العمومية، فإنها مدعوة إلى الإسراع بإدراج المقتضيات المتعلقة بالأفضلية الوطنية في أنظمتها الخاصة للصفقات¹⁹¹ .

كما أن ورش إصلاح منظومة الصفقات العمومية، قطع أشواطاً مهمة، وتضمن العديد من المستجدات المتتالية منها ما له علاقة بالمتغير الإقليمي والضرورة الاقتصادية التي فرضت ذلك، إضافة إلى

¹⁸⁹ - http://www.mcrcp.gov.ma/Contenu/LoiFinance2014/16_63_ref_ar.pdf

¹⁹⁰ - المادة 155 من المرسوم رقم 2-12-349 المتعلق بالصفقات العمومية كما تم تغييره وتتميمه بالمرسوم رقم 2.19.69. على أنه: " قصد إجراء المقارنة بين عروض المتنافسين المتعلّقة بصفقات الأشغال والدراسات المرتبطة بها، وبعد أن تكون لجنة طلب العروض أو لجنة المباراة قد حصرت لائحة المتنافسين المؤهلين وأقصت المتنافسين الذين لا تطابق عروضهم المواصفات المطلوبة، وعندما تتقدم مقاولات أجنبية بتعهدات لهذه الصفقات، تمنح أفضلية للعروض المقدمة من طرف المقاولات الوطنية والتعاونيات واتحاد التعاونيات والمقاول الذاتي وفي هذه الحالة، تضاف إلى مبالغ العروض المالية المقدمة من طرف المقاولات الأجنبية نسبة مئوية لا تتعدى خمسة عشر في المائة 15% ".

¹⁹¹ - قرار وزير الداخلية رقم 672.18 صادر في 18 من جمادى الآخرة 1439 (7 مارس 2018) بتحديد تأليف لجان طلب العروض المفتوح أو طلب العروض المحدود أو بالانتقاء المسبق وكذا لجنة المباراة الخاصة الترابية ومجموعاتها، بالجريدة الرسمية عدد 6659 بتاريخ 8 رجب 1439 (26 مارس 2018، ص: 1747)

توجهات دستور فاتح يوليو 2011 التي كرست مجموعة من المبادئ المتعلقة بالحكمة الجيدة والقيم الديمقراطية التي تصب في إطار إصلاحات في مختلف المجالات السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، المالية والبيئية.

وتظهر أهمية الصفقات العمومية في الاقتصاد الوطني، حيث لا تكمن وظيفتها فقط في تلبية الحاجيات الآنية للإدارة العمومية، بل تؤثر في مختلف القطاعات الاقتصادية، فهي إذن وسيلة لتوجيه الاقتصاد الوطني والعمل على تطويره حتى يمكنه أن يرقى إلى مستوى يجعله منافسا على الصعيد العالمي. وقد اعتمد الإصلاح الجديد¹⁹² مبدأي التوحيد والتعميم، حيث سيضمّن صفقات الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية ومجموعاتها، كما تم تدعيم مبدأ وحدة الأنظمة في مجال الصفقات العمومية أيضا بإدماج أعمال الهندسة المعمارية في إطار المنظومة الجديدة المؤطرة لشروط وقواعد إبرام الصفقات العمومية، غير أنه وبالرغم من تأكيده مبدأ وحدة الأنظمة، أخذ الإصلاح المقترح بعين الاعتبار الخصوصيات المرتبطة بالمؤسسات العمومية والجماعات الترابية وكذا أعمال الهندسة المعمارية.¹⁹³

فالصفقات العمومية أضحت وسيلة مهمة لتنفيذ مختلف التزامات الإدارة، فهي بذلك آلية تلعب دورا طلائعيا واستراتيجيا في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، لأنها أداة لتدخل الدولة وهيئاتها في المجالات الاستثمارية والاقتصادية والإنمائية. كما تمثل كذلك جانبا ماليا وتقنيا يؤمن نوعا من التنسيق بين ما يخطط و ما يطبق من طرف الدولة وهيئاتها، و آلية تسمح كذلك لمختلف المرافق العمومية بتحقيق أغراضها بشكل جيد و بتكلفة مرضية.

أما بالنسبة للإدارات العمومية فالصفقات تشكل بالنسبة لمسؤوليتها فرصة لتحقيق أغراض شخصية و لو كان على حساب المصلحة العامة، كما أن تلك الصفقات بالنسبة لهم تشكل وسيلة للإغتناء السريع و تحقيق المنافع الشخصية أو لفائدة أشخاص أو جهات أخرى و بطبيعة الحال يكون المحفز لذلك هو حجم الإعتمادات و غياب المراقبة و التدقيق الفعال و الحكامة و النجاعة. فالصفقات تحت قبضة طبقة سياسية وإدارية فاسدة تؤمن بالعقلية الإدارية النفعية القائمة على سياسة

192 - مرسوم رقم 02.12.349 بتاريخ 8 جمادى الأولى 1434-20 مارس 2013 يتعلق بالصفقات العمومية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6140 بتاريخ 4 أبريل 2013 ؛

193 - Insiste de l'Economie et des finances trésorerie générale de royaume « note de présentation de projet de loi relative au nantissement des marchés publics » publié sur le site de Secrétariat Générale GOUVERNEMENT www.sgg.gov.ma date de visite de site 15 janvier 2014 page 2.

الكراسي.¹⁹⁴ و في هذا الإطار صنف تقرير transparency international لسنة 2015 المغرب في الرتبة 88 عالميا بين 136 دولة وب 36 نقطة من أصل 100 و هذا إن دل فإنه يدل على تفشي ظاهرة الفساد في القطاع العام و هي حقيقة لا يمكن إنكارها نظرا لانعكاسها الواضح على المردودية.

المطلب الثالث : تشجيع المنتج المغربي في ظل جائحة كورونا

إن أصحاب المشاريع ملزمون بمنح الأفضلية للمواد والمنتجات المغربية، وخصوصا التقليدية منها أو المصنعة، من خلال التنصيص صراحة في دفاتر الشروط الخاصة ودفاتر التحملات المتعلقة بصفقات الأشغال والتوريدات التي تبرمها الإدارات والجماعات الترابية والمؤسسات والمقاولات العمومية، على ما يلي¹⁹⁵ :

● تطبيق المواصفات القياسية المغربية المعتمدة أو مواصفات قياسية أخرى مطابقة بالمغرب بموجب اتفاقيات دولية، أو معايير دولية عند انعدام المواصفات السالفة الذكر، وذلك وفقا الأحكام المادة 35 من القانون رقم 12.06 المتعلق بالتقييس والشهادة بالمطابقة والاعتماد ومقتضيات الفقرة الثالثة من البند 1 من المادة 5 من المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية؛

● حصر اللجوء للمواد المستوردة في الحالات التي لا يتوفر فيها منتج مغربي يستجيب للمعايير التقنية المطلوبة، مع ضرورة تقديم المقاولات النائلة للصفقات الوثائق المثبتة لأصل المنتجات والمواد التي تعتزم استعمالها، بما فيها الفاتورات، وسندات التسليم، وشهادات المصدر .

ومن هذا المنطلق، سيكون أصحاب المشاريع، في إطار الصفقات التي تبرمها الإدارات والجماعات الترابية والمؤسسات والمقاولات العمومية، ملزمين بإعداد شهادة إدارية تتضمن التبريرات الضرورية في حالة تطبيق معايير دولية مخالفة للمواصفات القياسية المنصوص عليها أعلاه أو اللجوء إلى المنتجات المستوردة .

وإذا تجاوز مبلغ هذه الصفقات 100 مليون درهم، فإن إبرامها سيكون خاضعا للموافقة القبلية من لدن:

¹⁹⁴ - يوسف خنفور، "الصفقات العمومية بالمغرب بين رهان التنمية وسؤال الحكامة"، مؤلف جماعي "الصفقات العمومية على ضوء النموذج التنموي الجديد"، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، مطبعة دار القلم - الرباط، العدد الثامن 2019 ؛ ص 156.

¹⁹⁵ <https://www.finances.gov.ma/ar/.aspxfiche=5018>

● لجنة خاصة ترأسها وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، في حالة الصفقات التي تبرمها الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية، وتضم ممثلين عن كل من وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك والماء، ووزارة الصناعة والتجارة والاقتصاد الأخضر والرقمي، بالإضافة إلى صاحب المشروع؛

● لجنة خاصة ترأسها وزارة الداخلية، في حالة الصفقات التي تبرمها الجماعات الترابية، وتضم ممثلين عن كل من وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، ووزارة التجهيز والنقل واللوجستيك والماء، ووزارة الصناعة والتجارة والاقتصاد الأخضر والرقمي، بالإضافة إلى الجماعة الترابية المعنية .

وتتخذ هاتان اللجنتان قراراتهما بالأغلبية، بناء على دراسة تقرير مفصل يعده صاحب المشروع، يبين فيه تبريرات تطبيق معايير دولية مخالفة للمواصفات القياسية المنصوص عليها أعلاه أو اللجوء إلى المنتجات المستوردة. ويتعين على اللجنة المعنية أن تتخذ قرارها داخل أجل شهر من توصلها بالتقرير المشار إليه أعلاه، مع إلزامية تعليل هذا القرار .

ومن المتوقع أن تساهم هاته الإصلاحات من تعزيز الشفافية والفعالية و تثمين وتحسين مردودية الصفقات العمومية، حيث إن الإصلاح المقترح سيشكل قفزة نوعية في ميدان تأسيس الحكامة الجيدة بالنسبة للطلبات العمومية، وسيتمكن من إدخال تجديدات عميقة في مسار تديرها وإعدادها في إطار منهجية تشاركية، تهدف إلى تفعيل مبادئ دستور 2011 واعتماد نظام متجانس مع المعايير الدولية المعتمدة في هذا المجال.¹⁹⁶

المبحث الثاني: آفاق تدير الصفقات العمومية في مواجهة الأزمات

انطلاقا من مبدأ استمرارية سير المرافق العمومية الذي يتوخى ضمان تقديم الخدمات للأفراد وإشباع الحاجيات العامة والجمهرية في حياتهم بصفة منتظمة ومستمرة، فانه يترتب على انقطاع هذه الخدمات حصول خلل واضطراب في حياتهم اليومية، لذلك كان من الضروري ألا تكتفي الدولة بإنشاء المرافق العمومية فقط، بل تسعى إلى ضمان استمرارها وتقديمها للخدمات، حيث حرص اجتهاد القضاء الإداري على تأكيد هذا المبدأ واعتباره من المبادئ الأساسية¹⁹⁷ التي يقوم عليها القانون الإداري، ومع أن

¹⁹⁶ <https://www.finances.gov.ma/ar/.aspxfiche=5018>

¹⁹⁷ - أحمد بوعشيق، المرافق العامة الكبرى، الطبعة السابعة، دار النشر المغربية الدار البيضاء، 2002، ص:13.

المشرع يتدخل في كثير من الأحيان لإرساء هذا المبدأ في العديد من مجالات النشاط الإداري، فإن تقريره لا يتطلب نص تشريعي لأن طبيعة نشاط المرافق العمومية تستدعي الاستمرار والانتظام.

إن الوضعية الاستثنائية التي يعيشها المغرب جراء تفشي وباء كورونا المستجد، فرضت عليه إعلان حالة الطوارئ الصحية، واتخاذ مجموعة من الإجراءات ذات الطابع الوقائي والتي تحد من استمرارية سير المرافق العمومية بانتظام وباضطراد حماية للأمن الصحي للمواطنين والمواطنات منها توقيف الدراسة الحضورية بالمؤسسات العمومية والخصوصية بمختلف مستوياتها وأسلابها، وإغلاق العديد من الفضاءات والأماكن العمومية، وكذا توقيف بعض المرافق المرتبطة بخدمات موجهة للمواطنين بصفة مباشرة (كالنقل البري الجوي ومنع التنقل بين المدن) ، وتقييد مرافق أخرى من حيث مدة تقديم خدماتها للعموم ، حيث بالمقابل تم الإبقاء على مرافق عمومية حيوية لأداء خدماتها، والمربطة مباشرة بمواجهة تفشي الوباء، ويتعلق الأمر بمرفق الصحة، والشرطة الإدارية والأمن، وكذا استمرار مرافق حيوية أخرى في تقديم خدماتها (القطاع الخاص) لاسيما محلات بيع المنتجات الضرورية للمعيش اليومي للمواطنين، في حدود الضوابط المعمول بها. مما يوسع من مفهوم ونطاق المرافق العمومية، وي طرح مسألة مدى الحفاظ على مبدأ استمرارية المرفق العام بالمغرب في ظل حالة الطوارئ الصحية المعلن عليها بالمغرب والإجراءات المواكبة للحد من انتشار وباء كورونا المستجد.

سنقارب في هذا المبحث الثاني آفاق تدبير الصفقات العمومية في مواجهة الأزمات من خلال التدابير المتخذة للحد من جائحة فيروس كورونا – كوفيد- 19 (المطلب الأول)، والانتقال إلى الإجراءات الجديدة لتجنيب المقاولات الحاصلة على الصفقات العمومية من غرامات التأخير في التنفيذ (المطلب الثاني).

المطلب الأول : التدابير المتخذة للحد من جائحة فيروس كورونا –كوفيد- 19

في إطار التدابير المتخذة للحد من جائحة فيروس كورونا –كوفيد- 19، ومن أجل تجنب تطبيق غرامات التأخير في حق المقاولات الحاصلة على الصفقات العمومية نتيجة لتأخير لا يعزى إليها، فقد تقرر اتخاذ الإجراءات التالية :

● اعتبار الأثر المترتب عن حالة الطوارئ الصحية وإجراءات الحجر الصحي المطبقة على الأفراد، خارجا عن إرادة المقاولات الحاصلة على الصفقات، فيما يخص آجال تنفيذ الصفقات العمومية، ويندرج بالتالي في إطار حالات القوة القاهرة؛

● دعوة أصحاب المشاريع التابعين لإدارات الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية وباقي الهيئات الخاضعة للمراقبة المالية للدولة، إلى الموافقة على طلبات المقاولات التي تثير القوة القاهرة، بسبب إجراءات حالة الطوارئ والحجر الصحي المتخذة من قبل السلطات العمومية، دون الأخذ بعين الاعتبار أجل سبعة أيام لتقديم طلباتها في الموضوع؛

● إقرار تمديد الآجال التعاقدية، بواسطة عقد ملحق، سواء بالنسبة لصفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات، وذلك في حدود مدة الطوارئ الصحية؛

● دعوة أصحاب المشاريع كذلك، خلال فترة الطوارئ الصحية، إلى اللجوء عند الاقتضاء، إلى آليات تأجيل تنفيذ الأشغال أو التوريدات أو الخدمات أو أوامر إيقاف أو إعادة استئناف الخدمة؛

● تذكير مختلف المتدخلين في مجال الطلبات العمومية بضرورة إعطاء الأولوية، خلال فترة الطوارئ الصحية، للتبادل الإلكتروني بجميع أشكاله، للوثائق المثبتة وللمستندات، بدلا من الدعامات الورقية.

أوضح بلاغ للوزارة أن هذه الإجراءات تهم على الخصوص اعتبار الأثر المترتب عن حالة الطوارئ الصحية وإجراءات الحجر الصحي المطبقة على الأفراد خارجا عن إرادة المقاولات الحاصلة على الصفقات، فيما يخص تنفيذ الصفقات العمومية، ويندرج بالتالي في إطار حالات القوة القاهرة.

وفي هذا الصدد، دعت الوزارة أصحاب المشاريع التابعين لإدارات الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية وباقي الهيئات الخاضعة للمراقبة المالية للدولة، إلى الموافقة على طلبات المقاولات التي تثير القوة القاهرة، بسبب إجراءات حالة الطوارئ والحجر الصحي المتخذة من قبل السلطات العمومية، دون الأخذ بعين الاعتبار أجل سبعة أيام لتقديم طلباتها في الموضوع. كما أضافت أن الأمر يتعلق أيضا بإقرار تمديد الآجال التعاقدية، بواسطة عقد ملحق، سواء بالنسبة لصفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات، وذلك في حدود مدة الطوارئ الصحية.

من جهة أخرى، دعت الوزارة أصحاب المشاريع، خلال فترة الطوارئ الصحية، إلى اللجوء عند الاقتضاء، إلى آليات تأجيل تنفيذ الأشغال أو التوريدات أو الخدمات أو أوامر إيقاف أو إعادة استئناف الخدمة، مذكرة مختلف المتدخلين في مجال الطلبات العمومية بضرورة إعطاء الأولوية، خلال فترة الطوارئ الصحية، للتبادل الإلكتروني بجميع أشكاله، للوثائق المثبتة وللمستندات، بدلا من الدعامات الورقية.

المطلب الثاني: إجراءات جديدة لتجنيب المقاولات الحاصلة على الصفقات العمومية غرامات التأخير في التنفيذ

في إطار التدابير المتخذة للحد من جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19)، أعلنت وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، عن مجموعة من الإجراءات الرامية إلى تجنب تطبيق غرامات التأخير في حق المقاولات الحاصلة على الصفقات العمومية نتيجة لتأخير لا يعزى إليها¹⁹⁸.

وأوضح بلاغ للوزارة أن هذه الإجراءات تهم على الخصوص اعتبار الأثر المترتب عن حالة الطوارئ الصحية وإجراءات الحجر الصحي المطبقة على الأفراد خارجا عن إرادة المقاولات الحاصلة على الصفقات، فيما يخص تنفيذ الصفقات العمومية، ويندرج بالتالي في إطار حالات القوة القاهرة. وفي هذا الصدد، دعت الوزارة أصحاب المشاريع التابعين لإدارات الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية وباقي الهيئات الخاضعة للمراقبة المالية للدولة، إلى الموافقة على طلبات المقاولات التي تثير القوة القاهرة، بسبب إجراءات حالة الطوارئ والحجر الصحي المتخذة من قبل السلطات العمومية، دون الأخذ بعين الاعتبار أجل سبعة أيام لتقديم طلباتها في الموضوع¹⁹⁹.

وأضاف البلاغ أن الأمر يتعلق أيضا بإقرار تمديد الأجل التعاقدية، بواسطة عقد ملحق، سواء بالنسبة لصفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات، وذلك في حدود مدة الطوارئ الصحية.

من جهة أخرى، دعت الوزارة أصحاب المشاريع، خلال فترة الطوارئ الصحية، إلى اللجوء عند الاقتضاء، إلى آليات تأجيل تنفيذ الأشغال أو التوريدات أو الخدمات أو أوامر إيقاف أو إعادة استئناف الخدمة، مذكرة مختلف المتدخلين في مجال الطلبات العمومية بضرورة إعطاء الأولوية، خلال فترة

198 - [http://www.sgg.gov.ma/portals/0/AvantProjet/37/D ecret_marches_publics_Ar.pdf](http://www.sgg.gov.ma/portals/0/AvantProjet/37/D%20cret_marches_publics_Ar.pdf)

199 - احمد غزال، "المستجدات المتعلقة بدعم المقاولات الصغرى والمتوسطة على ضوء مرسوم الصفقات العمومية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 128 ماي - يونيو 2016، ص145.

الطوارئ الصحية، للتبادل الإلكتروني بجميع أشكاله، للوثائق المثبتة وللمستندات، بدلا من الدعامات الورقية.

أمام هذا الوضع عمل المشرع على تقديم بعض الضمانات القانونية، لتسهيل نفاذ المقاولات الصغرى والمتوسطة إلى الصفقات العمومية، من خلال إلزام صاحب المشروع بتخصيص نسبة عشرين في المائة (20 %) من المبلغ الكلي للصفقات التي يعتزم طرحها برسم كل سنة مالية للمقاولات الوطنية والمتوسطة.

إجراء آخر يتمثل في منح الأفضلية للعروض المقدمة من طرف المقاولات الوطنية، وذلك بإضافة نسبة مئوية لا تتعدى خمسة عشر في المائة (15%)، عند إجراء مقارنة بين عروض المتنافسين، المتعلقة بصفقات الأشغال والدراسات المرتبطة بها، عندما تتقدم مقاولات أجنبية بتعهدات لهذه الصفقات، إلا أنه ورغم إشادتنا بهذه المادة المشجعة للمقولة الوطنية، فإنه حذا لو كان هناك نظام تفضيلي للمقاولات الصغرى والمتوسطة أمام المقولة الوطنية الكبرى.

● التعاقد من الباطن

التعاقد من الباطن عقد مكتوب، يعهد بموجبه صاحب الصفقة إلى الغير بتنفيذ جزء من صفقته، و يمكن لصاحب المشروع أن ينص في دفتر الشروط الخاصة على بند يتضمن مقتضاه إلزام صاحب الصفقة، إذا قرر التعاقد من الباطن بشأن جزء من الصفقة، بإسناده إلى أصحاب أعمال مقيمين بالمغرب، وخصوصا إلى مقاولات صغرى ومتوسطة.²⁰⁰

فالتعاقد من الباطن يتيح للمقاولات الصغرى والمتوسطة فرصة الاستفادة من الصفقات العمومية الترابية، ويساعد على تأمين فعالية الطلبية العمومية المحلية خاصة انه لم يعد بمقدور مقولة واحدة القيام بجميع الأشغال والخدمات أمام التقدم العلمي والتكنولوجي، حيث كثرت التخصصات وتنوعت، وللابداع في هذه التخصصات وإتقانها أصبح من الضروري تعدد المقاولات، ولهذا أصبح التعاقد من الباطن ممارسة شائعة، خاصة لدى المقاولين والناشطين في القطاع الصناعي.²⁰¹

²⁰⁰ - عبد اللطيف الشدادى، "نظام الصفقات العمومية في ضوء مرسوم 20 مارس 2013 و دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال 2016"، الجزء الثاني، مطبعة ونشر سليكي اخوين- طنجة، الطبعة الأولى - يناير 2019، ص 259.

²⁰¹ - مليكة الصروخ، "الصفقات العمومية في المغرب الأشغال التوريدات الخدمات"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، دار القلم، الطبعة الثانية 2012، ص 245.

• تكوين تجمعات .

يمكن للمتنافسين، وخاصة المقاولات الصغرى والمتوسطة المبادرة منهم أن يكونوا فيما بينهم تجمعات لتقديم عرض وحيد، ويمكن أن يكون التجمع إما بالشراكة أو التضامن، ولا يمكن صاحب المشروع أن يحصر المشاركة في الصفقات التي يطرحها قصرا على التجمعات أو أن يشترط شكل التجمع إلا أنه يجب أن يتوفر كل عضو في التجمع بالشراكة أو التضامن، على شهادة التصنيف والتأهل للمشاركة في صفقة أشغال خاضعة لنظام التصنيف والتأهيل، وعلى شهادة الاعتماد للمشاركة في صفقة الأشغال المتعلقة بالدراسات أو الإشراف على الأشغال إن الاعتماد.

إن إمكانية التجمع بالشراكة أو التضامن، ستساعد المقاولات الصغرى والمتوسطة على أن تتجمع فيما بينها، حتى تتمكن من التنافس حول الصفقة، بالنظر إلى إمكانياتها الضعيفة التي قد تحول دون مشاركتها في عدد من الصفقات التي تتطلب مؤهلات تقنية ومالية مهمة.

• تسهيل عملية التمويل.

لقد تم وضع عدة آليات لتسهيل تمويل المقاولات الصغرى والمتوسطة، بهدف تحسين تنافسيتها، وقدرتها على المشاركة في الصفقات العمومية وتكثيف نشاطها بما يضمن قيمة مضافة أكبر، وامتصاص قوي لليد العاملة. ومن بين هذه الآليات :

ا. التسبيقات :

يراد بالتسبيقات في الصفقات العمومية،²⁰² المبالغ التي يدفعها صاحب المشروع إلى صاحب الصفقة، لتأمين تحويل النفقات الملتزم بها لأجل تنفيذ الأشغال، أو التوريدات أو الخدمات موضوع الصفقة المبرمة معه.²⁰³

وحتى يستفيد صاحب الصفقة من هذه التسبيقات، لابد من توفر الشروط التالية :

- أن يبدي رغبة في الحصول على هذه التسبيقات.

- أن تكون مدة الانجاز تعادل أو تفوق أربعة أشهر.

202 - مرسوم رقم 14.272.2 صادر في 14 من رجب 1435 - 14 ماي 2014 يتعلق بالتسبيقات في مجال الصفقات العمومية.

203 - فؤاد لفتوحي، "حكمة الصفقات العمومية وانعكاساتها على التنمية"، مرجع سابق ص 111.

- أن يعمل على تكوين كفالة شخصية وتضامنية، يلتزم من خلالها بإرجاع مجموع مبلغ التسبيقات المقدمة إليه.

ويحدد مبلغ التسبيق الممكن دفعه، في عشرة في المائة (10%) بالنسبة لمبلغ الصفقة الذي يقل عن عشرة ملايين درهم (10.000.000) درهم، مع احتساب الرسوم، وخمسة في المائة (5%) إذا تجاوز مبلغ الصفقة عشرة ملايين درهم، ودون أن يتجاوز مبلغ التسبيق برسم كل سنة 20 مليون درهم.

ب - رهن الصفقة العمومية :

إن الصفقات العمومية تتطلب اليوم من أصحابها توفير مبالغ هامة لتمويل صفقاتهم، مقارنة مع القدرة المالية المحدودة لأغلب المقاولات التي ترسو عليها الصفقات، الشيء الذي يتطلب تحسين معدلات لجوء المقاولات لتمويل الصفقات العمومية، من أجل تنفيذ التزاماتها التعاقدية في أحسن الظروف.

ونظرا لمحدودية النظام الحالي لرهن الصفقات العمومية الذي تم اعتماده منذ أكثر من 60 سنة (1948)،²⁰⁴ وعدم مجاراته للمستجدات التي طالت مسلسل تطور الطلبات العمومية، وعدم استجابته للهدف الأساسي الذي وضعت من أجله، والمتمثل في تسهيل ولوج المقاولات التمويل الصفقات العمومية، لا سيما المتوسطة والصغرى منها، تم وضع قانون جديد لرهن الصفقات العمومية ، والذي يدخل في إطار استراتيجية تهدف إلى إرساء إصلاح فعال وناجع لمنظومة الصفقات العمومية، تتجاوز البعد القانوني والمسطري، ليشمل تحديات ذات أبعاد اقتصادية و اجتماعية وبيئية للطلبات العمومية، لكون الصفقات العمومية، تعتبر رافعة قوية للسياسة الاقتصادية، ودعم فرص الشغل و حماية البيئة، وكذا التنمية المستدامة.

بالإضافة إلى تقوية آليات تمويل الطلبات العمومية بالنسبة للمقاولات المغربية، لاسيما المتوسطة والصغرى منها، وتشجيعها على تجاوز صعوبات تمويل الصفقات العمومية بواسطة آلية التسبيقات والدفعات، وبطبيعة الحال عن طريق إصلاح منظومة رهن الصفقات العمومية.²⁰⁵

204 - ظهير شريف رقم 1.15.05 صادر في 29 الآخر 1436 (19 فبراير 2015) بتنفيذ القانون رقم 112.13 المتعلق برهن الصفقات العمومية منشور في الجريدة الرسمية عدد 6342 الصادرة 21 جمادى الأولى 1436 (12 مارس 2015) نصوص عامة . دخل حيز التنفيذ 3 أشهر بعد نشره في الجريدة الرسمية والذي ينسخ ظهير 28 غشت 1948 حسب مقتضيات المادة 15 منه ؛

205 - ظهير شريف رقم 1. 15 . 05 صادر في 29 من ربيع الآخر 1436 (19 فبراير 2015) بتنفيذ القانون رقم 112. 13 المتعلق برهن الصفقات العمومية (ج ر عدد 6342 بتاريخ 12 مارس 2015).

ج- ضبط آجال الأداء :

حتى لا يتم الإضرار بالمقاوالات الصغرى والمتوسطة، جاءت القوانين ذات الصلة بالصفقات العمومية، لضبط آجال وفوائد التأخير الخاصة بالصفقات العمومية، حيث يتعين الأمر بدفع وأداء كل نفقة ناتجة عن تنفيذ صفقة عمومية، داخل أجل أقصاه تسعين (90) يوما.²⁰⁶

ويصدر الأمر بدفع هذه النفقة، داخل أجل أقصاه خمسة وسبعين (75) يوما، ابتداء من تاريخ معاينة الخدمة المنجزة، وفق الشروط المحددة في النظام العام للمحاسبة العمومية، ودفاتر تحملات الصفقات العمومية، وبعد أن تقدم إلى الأمر بالصرف جميع الوثائق المثبتة، التي يتعين على صاحب الصفقة الإدلاء بها. وتترتب بقوة القانون، ودون إجراء سابق عن عدم الأمر بدفع المبالغ المستحقة، لفائدة صاحب الصفقة، فوائد عن التأخير عندما يرجع التأخير للأساس للإدارة.²⁰⁷

وقد سار الاجتهاد القضائي الإداري المغربي في نفس الاتجاه، حيث اعتبر أن طلب الفوائد القانونية عن التأخير مؤسس، باعتباره تعويض عن ضرر التأخير في الأداء، مايتعين الاستجابة له.²⁰⁸

• خلق فروع جهوية للصندوق المغربي للصفقات

عندما صدر ظهير 28 غشت 1948 الخاص بنظام الرهن كان المرجو منه أن يحل معضلة التمويل البنكي لكن كانت النتائج ضعيفة فصدر قرار عن مدير المالية في 29 غشت 1950 يقضي بإنشاء الصندوق المغربي للصفقات. هذا الصندوق هو عبارة عن لجنة للدراسات تعطي رأيها للمصالح المختصة وكان يراقب من طرف الصندوق الوطني الفرنسي للصفقات، وابتداء من سنة 1961 تم تخفيض مساهمة المؤسسات المالية الفرنسية في رأسماله وعوض المسؤول الفرنسي مسؤول مغربي سنة 1966.

والصندوق المغربي للصفقات عبارة عن شركة مساهمة يتكون رأسمالها من مساهمات بنك المغرب وصندوق الإيداع والتدبير والقرض العقاري والسياسي بما قدره 66% ومؤسسات فرنسية تجارية بنسبة 34%. ويقوم الصندوق بتقديم مساعدات للمتعاقدین مع الهيئات العمومية على إثر صفقات في شكل قروض أو ضمانات إحتياطية.

206 - مرسوم رقم 2.17.696 صادر في 11 من ربيع الأول 1439 (30 نوفمبر 2017) بتحديد كفاءات سير مرصد آجال الأداء وتأليفه ؛

207 - تقرير لجنة المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية بمجلس النواب، حون القانون رقم : 112. 13 المتعلق برهن الصفقات العمومية، دورة أكتوبر 2014.

208 - <https://covid19.transparencymaroc.ma/?p=163>

● القروض

تكون على شكل سلفات مباشرة للمقاولات الصغرى والمتوسطة والتي يتعذر عليها الحصول على قروض من الأبنك لتعقد المسطرة، ولا يمكن أن يتعدى حجم هذه القروض في جميع الاحوال 500.000 درهم، وتكون على شكل تسبيقات في مرحلة ما قبل أن يصبح للمقاول الحق في المطالبة بالأقساط لدى الإدارة المعنية. ويأخذ هذا التمويل المسبق بعين الاعتبار الوضعية المالية التعاقد والخصائص المالي المحيط به وكذا المداخل المنتظرة من الصفقة، وتدفع هذه التسبيقات إما بطريقة جزافية أو جزء بجزء أو على أساس تبرير.²⁰⁹

كما يمنح الصندوق قروضا للتعبئة وقروضا تصاحب عملية الإنجاز، فالأولى يمكن أن تصل إلى 30% من قيمة المبلغ المدلى به في كشف الحساب ومدتها يجب أن لا تتعدى 90 يوما، اما الثانية وكما يدل عليها اسمها فهي ترافق الصفقة في مختلف مراحل تنفيذها تبعا للأشغال أو الخدمات المنجزة. وعموما تستفيد صفقات الأشغال العمومية كثيرا من هذه القروض التي يقدمها الصندوق حيث تصل نسبتها في بعض السنوات إلى حدود 86% في حين لا تتجاوز صفقات التوريدات 9% و الخدمات 5%.

● الضمانات الاحتياطية

يهدف الصندوق المغربي للصفقات إلى تعزيز موقعه إزاء المقاولات الصغرى والمتوسطة وفق إستراتيجية عمله الهادفة إلى تسهيل الاستفادة من القروض والخدمات، ولهذا فمهمته الأساسية ليست تقديم التسبيقات بقدر ما يتدخل بواسطة توقيعه على الأوراق أو الأوامر بأداء السلفة للمقاول، وبهذا التوقيع يمنح ضمانا للبنوك عن القروض الممنوحة ويحميها من خطر عدم الاستيفاء ويشجعها على تمويل المشاريع.²¹⁰

وهكذا يؤمن الصندوق المغربي للصفقات عمليات الاقتراض عن طريق عملية الرهن حيث يوجد موظف خاص تحال عليه طلبات القرض من طرف الأبنك لإبداء رأيه بشأنها والقيام بالدراسات التقنية اللازمة. فعن طريق إعطاء ضمان احتياطي يسهل الصندوق عملية الحصول على القروض للتمويل.²¹¹ ورغم كل ما يقوم به الصندوق المغربي للصفقات فإن دوره يبقى ذو محدودية إذ أن نشاطه يقتصر في

²⁰⁹ - توفيق السعيد ، مرجع سابق - ص 276.

²¹⁰ - عزيز قسومي، "حكمة الصفقات العمومية بين المنازعات الإدارية وتحقيق التنمية"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، الموسم الجامعي 2013 - 2014 ص 111.

²¹¹ - توفيق السعيد، مرجع سابق، ص 284 .

الغالب على منطقة الدار البيضاء أساسا ولا تستفيد منه المقاولات والمتواجدة في الجهات الأخرى للبلاد إلا نادرا، أضف إلى ذلك ارتفاع فوائده فهو يمنح قروضا قد يفوق سعرها 10% مما يجعله لا يختلف كثيرا عن البنوك. وإلى جانب كل المشاكل التي يعاني منها الصندوق المغربي للصفقات يمكننا القول بأنه قد حقق إنجازات يشهد له بها بحيث أنه قدم قروضا وساهم في إنجاز عدد كبير من المشاريع المتعلقة بالتجهيزات الأساسية.

● تحسين عملية ولوج المقاولات الصغرى والمتوسطة إلى المعلومات المفيدة

يعتبر تحسين عملية ولوج المقاولات الصغرى والمتوسطة إلى المعلومات المتعلقة بالصفقات العمومية من أهم الأوراش التي ينبغي الاشتغال عليها بهدف تحسين مشاركتها في الصفقات التي تبرمها الجماعات الترابية. وفي هذا الصدد ينبغي الاستفادة من الممارسات الجيدة على المستوى الدولي،²¹² باعتبار أنه ليس هناك تجربة نموذجية أو مثالية، بقدر ما هناك ممارسات جيدة يمكن الاستفادة منها، ومن بين هذه التجارب :

-التجربة الألمانية : بهدف تحسين ولوجية المقاولات الصغرى والمتوسطة إلى المعلومات المتعلقة بالصفقات العمومية، تتولى كل جهة تدبير مركز الإعلام حول الصفقات العمومية، يوفر للمقاولات خدمات إعلامية واستشارية، وكذا تكوينات في مجال التشريع الجاري به العمل.

-التجربة الإيطالية : تم اتخاذ مبادرة للتكوين والمساعدة لفائدة المقاولات الصغرى والمتوسطة على المستوى المحلي، حيث تم إنشاء مكاتب وبنيات تساعد هذه المقاولات على فهم مساطر التفويت، والتأقلم مع أدوات التفويت الإلكتروني، وقد أتاحت هذه البنيات المحلية تطوير خبرة محددة الأهداف، وسهلت عملية الولوج إلى الصفقات العمومية.

كما تم وضع قانون أخلاقي للحفاظ على المبادئ الأساسية في التعامل بين الممولين والمشتريين العموميين، ويشتمل على عدد من البنود المتعلقة بتضارب المصالح وواجب التكتّم والمعاملات مع الإدارة، ويتيح هذا القانون تفادي حالات تنازع المصالح، كما يتيح كار ويمكن من التقدم بتوصيات، وإخبار رؤساء القطاعات في حال عدم احترام هذا القانون.

²¹² - عبد المولى المسعيد، " اثر تطور نظام الصفقات العمومية على التنمية الاقتصادية والاجتماعية"، مؤلف جماعي "الصفقات العمومية على ضوء النموذج التنموي الجديد"، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، مطبعة دار القلم -الرباط، العدد الثامن 2019، ص125.

● تسهيل مشاركة المقاولات الصغرى والمتوسطة

يهدف تشغيل المقاولات الصغرى والمتوسطة في الصفقات العمومية، وزيادة على مختلف اجراءات والتدابير التي جاءت بها النصوص المنظمة للصفقات العمومية، والقوانين ذات الصلة فإننا ندعو إلى اتخاذ إجراءات أخرى من قبيل:

وضع قانون يشجع تقسيم الصفقات إلى حصص من البداية عوض الإشارات الواردة في المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية، بما يضمن مشاركة المقاولات الصغرى والمتوسطة. إضافة إلى وضع دليل عملي للمقاولات الصغرى والمتوسطة، يشمل معلومات حول المساطر و الخطوات التي ينبغي أتباعها للتقدم بالعرض.²¹³

إحداث جمعية معاهد المقاولات الصغرى والمتوسطة لدعم التعاون بين هذه الأخيرة، والمقاولات الكبرى، والتقريب فيما بينهم، وتدفع في اتجاه إقناع المقاولات الكبرى التي تتقدم بعروضها لهذه الصفقات إلى إشراك المقاولات الصغرى والمتوسطة في عروضها والمقاول الذاتي والتعاونيات و اتخاذ خطوات تتعلق بتبسيط مساطر الأداء²¹⁴، وتنهض باستعمال الوسائل الالكترونية للأداء السريع.

إن أهمية البعد الأخلاقي في العلاقة بين الجماعة الترابية وصاحب الصفقة سبق و أن عرفنا عقد الصفقة العمومية الترابية بأنه عقد يبرم بين الجماعة جهة، و أحد الأشخاص الذاتيين أو المعنويين يدعى مقاولا أو موردا أو خدماتيا من اجل إنجاز أشغال أو تسليم توريدات أو القيام بخدمات. وبطبيعة الحال،

²¹³ - **Mohamed Harakat** , « Gestion Publique , transparence et performance à la lumière de la nouvelle loi organique relative a la loi de finances » , Revue Marocaine d'Audit et de Développement , Imprimerie El Maarif Al Jadida , N° 43-2016, p 125.

²¹⁴ - القانون رقم 13.114 المتعلق بنظام المقاوَل الذاتي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 15.06.1 بتاريخ 29 من ربيع الآخر 1436 (19 فبراير 2015) .

-المرسوم رقم 2.15.617 الصادر في 24 من جمادى الآخرة 1437 (24 مارس 2016) بتحديد قواعد تنظيم وتسيير سجل التعاونيات.
-المرسوم رقم 2.15.258 الصادر في 20 من جمادى الآخرة 1436 (10 ابريل 2015) بتطبيق المواد 5 و 6 و 8 من القانون رقم 13.114 المتعلق بنظام المقاوَل الذاتي.

-مشروع مرسوم رقم 2.19.184 بتغيير وتميم المرسوم رقم 2.16.344 بتاريخ 17 من شوال 1437 (22 يوليو 2016) بتحديد آجال الأداء وفوائد التأخير المتعلقة بالطلبات العمومية

فهذا العقد هو تصرف قانوني يهدف بالدرجة الأولى إلى تحقيق مصالح الجماعة الترابية، و تحكمه مواد و أحكام و شروط متفق عليها مسبقا بين الطرفين المتعاقدين.

إلا أن واقع الممارسة العملية يؤكد على أن العديد من الصفقات تتعثر لاضطراب العلاقة بين الطرفين المتعاقدين، و في بعض الحالات لأسباب تافهة، حيث أن بعض مسؤولي الجماعات الترابية يعتبرون أنفسهم الطرف القوي في العلاقة التعاقدية، فيلجأون إلى القيام بممارسات مستفزة تجاه الطرف المتعاقد، الشيء الذي يؤدي إلى نشوب نزاعات، كان من الممكن تفاديها لو تم استحضار البعد الأدبي و الأخلاقي في هذه العلاقة، قوامها التكامل و التعاون والتعاوض عوض التنافر.

و علاقة بموضوع البحث، و في إطار تنقيبنا عن متطلبات الحكامة الجيدة في تدبير الصفقات العمومية الترابية، ارتأينا البحث في أهمية استحضار البعد الأخلاقي والأدبي في العلاقة بين الطرفين المتعاقدين، و مدى إسهامه في ضمان التنفيذ الجيد للصفقة العمومية الترابية.

خاتمة:

تتطلب معالجة الاختلالات التديرية في مجال الصفقات العمومية، تحديث منهجية التدبير، بكيفية تسمح بترسيخ قواعد الحكامة الجيدة على مستوى دورة حياة الصفقة العمومية، تبدأ بالإعداد الجيد لهذه الصفقات من خلال ترسيخ ثقافة التخطيط في إعداد مشاريع بحسب الأهداف والأولويات، ودعم الطابع التكاملي للتخطيط بين مختلف أصناف المتدخلين في الصفقات العمومية، واعتماد المقاربة التشاركية والالتقائية أثناء إعداد البرامج الوطنية والترابية .

كما أن الأمر يتطلب التأسيس لثقافة تديرية تقوم على أساس سيادة الشفافية والمنافسة والمساواة بين جميع المتنافسين، وترجمة هذه المبادئ على مختلف مراحل دورة حياة الصفقة العمومية، بدءا ببرمجة دقيقة تعمل على التوفيق بين ما يقتضيه الإعداد الجيد ، وتوخي الدقة في اختيار مسطرة الإبرام المناسبة التي تمكن من الوصول إلى المتعاقد الأمثل الذي بوسعه تلبية الحاجيات المراد- تلبيتها على أحسن وجه. كما ينبغي تنمية ثقافة المساءلة والمحاسبة، واعتماد الآليات الرقابية الحديثة، باعتبارها مرتكزات الجانب التديري للصفقات العمومية.

الخلاصة التي يمكن استنتاجها على مستوى تنظيم الصفقات العمومية بالمغرب، هو أنها تعرف في الآونة الأخيرة دينامية في النصوص المؤطرة لها من ناحية تعدد الإصلاحات المتتالية التي أضحت تشكل إحدى محاور الفلسفة التشريعية التي ينهجها المغرب في مجال الصفقات العمومية في إطار التكيف مع

تغيرات المحيط الاقتصادي واحترام الالتزامات الدولية، وليس مرده الحد من الاختلالات التديرية لأن ذلك يتطلب مقارنة شمولية في الإصلاح تأخذ فيه بعين الاعتبار كل الجوانب التقنية والقانونية والمؤسسية وكل الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية، من أجل جعل الصفقات أداة إستراتيجية تمكن الدولة والمؤسسات العمومية من الأداء الفعال لأدوار ذات طابع اقتصادي ومالي واجتماعي وبنيي.

هذا الأمر برهنت عليه الملاحظات والانتقادات التي وجهت لمرسوم 2013 إن على مستوى تكريس السلطة التقديرية للإدارة، أو على مستوى تنظيم صفقات الجماعات الترابية أو على مستوى محدودية آليات الشفافية و المراقبة والتدقيق، ومازالت ستبرهن عليه الممارسة العملية في ظل هذا الإصلاح الجديد، وإذا كانت الصفقات العمومية اليوم تعتبر رافعة قوية للسياسة الاقتصادية ودعم فرص الشغل وحماية البيئة وكذا التنمية المستدامة، فالمغرب لازال يحاول تجاوز الإشكالات المرتبطة بالصفقات العمومية ذات البعد التنظيمي والقانوني، خصوصا ما عرفته من إصلاحات ومستجدات في ظل جائحة كورونا من أجل الحفاظ على توازنات صاحب الصفقة وصاحب المشروع ولاسيما نائل الصفقة من أجل التطبيق السليم لمضامين التوجيهات الدستورية ومحددات النصوص القانونية بعيد عن التحديات ذات الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للصفقات العمومية، رغم أن هذه الأخيرة شكلت المنطلق الأساسي لإصلاح 2013، ليتبين أن هناك عدم انسجام أو هفوة ما بين الإطار القانوني وواقع الممارسة.

الإصلاح الذي كان الرهان عليه اليوم إصلاح يتماشى مع الاستحقاقات الدستورية والمؤسسية التي يعرفها المغرب، حتى يعرف النظام القانوني للصفقات العمومية نوعا من الاستقرار، لكن هناك جانب آخر لا يمكن أن يمسه أي إصلاح كيفما كان شكله، هو المرتبط بزرع الثقافة والمسؤولية التديرية لدى الفاعل العمومي في مجال الصفقات العمومية، وهو أمر شخصي يبقى مرتبط بعقلية كل مسؤول إداري يعمل في هذا المجال، لا يمكن للنصوص القانونية أن تغيره أو تتحكم فيه.

ولابد من الإشارة إلى أن الإحاطة بمحدودية نظام الصفقات العمومية بالمغرب في ضوء مرسوم 2013 هو أمر ليس بالهين ومحفوف بالمخاطر لعدة اعتبارات يمكن أن نجملها في أمرين أساسيين، أولا بعض الحدود التي لا يمكن أن تبرز إلا من خلال واقع الممارسة، وهو الذي لم تستطع أن تفرزه هذه الأخيرة على اعتبار أن الظرفية الاستثنائية التي عرفها المغرب في ظل جائحة كورونا أبانت عن مجموعة من الثغرات والنقائص، أما الأمر الثاني يتمثل في غياب و ندرة الإحصاءات والأبحاث العلمية والميدانية الذي كان مأمولا من اللجنة الوطنية للطلبيات العمومية أن تجسد هذا الدور، الأمر الذي يستعصي على الباحث تشخيص الواقع والوصول إلى الحقائق العلمية، ناهيك عن غياب التقارير الصادرة عن المؤسسات الرسمية خصوصا على مستوى الممارسة في إطار مرسوم 20 مارس 2013، ونشير هنا بالأساس

إلى المجلس الأعلى للحسابات بالنظر للدقة التي تميز تقاريره، بالتالي فقد اقتصرته هذه الدراسة المتواضعة على النص القانوني المنظم للصفقات العمومية بالمغرب في إطار المزاوجة ما بين الدراسة المقارنة والنقدية، وذلك للوصول إلى مواطن القوة والضعف التي ميزت هذا الإصلاح الجديد.

إن الإصلاحات القانونية بالرغم من ضرورتها وأهميتها سواء في مجال الصفقات العمومية، أو في مجالات أخرى ليست غاية في حد ذاتها وليست كافية لبلوغ الأهداف المتوخاة والنتائج المرجوة، فإلى جانب حسن تطبيق النصوص القانونية لابد من العمل على تحسين الممارسات وتطوير العقلية وتوطيد العزائم والاطلاع بالمسؤولية على أحسن وجه.

وقد أبانت الصفقات العمومية في ظل جائحة كورونا عن مجموعة من الحقائق الخفية، التي تحيط بتدبير هذا المجال الحيوي المتعلق بالإنفاق العمومي، وضرورته في الاقتصاد الوطني للدفع بعجلة التنمية. حيث كشفت التجربة المتعلقة بتدبير جائحة كورونا عن ضرورة عقلنة هذا المجال، بضرورة ترسيخ أسس ومقومات الإدارة الالكترونية، ورقمنة معاملاتها ضمانا لحقوق المتعاقدين مع الإدارة. وتشجيع الافضلية الوطنية بالنسبة للمشاركين في الصفقات العمومية عن طريق تأهيل المقاولات الصغرى والمتوسطة، والتعاونيات والمقاول الذاتي. وبالتالي فمنطق التدبير يبقى مطلب عن طريق تطبيق التوجهات الكبرى لدستور 2011 ، و تنزيل مبادئ الحكامة في صلب الإصلاحات القانونية للصفقات العمومية لتجاوز منطق التدبير الذي ما يزال يعتري واقع الصفقات العمومية، ولنا في حجم النفقات التي أسندت في زمن كورونا ما يكشف حجم الاختلالات المادية التي عرفت.

المحور الثالث:

التمويل الترابي
وإشكالاته في ظل
جائحة كورونا

من دروس الجائحة .. اقتصاديا واجتماعيا

الدكتور رضوان زهرو

أستاذ التعليم العالي

كلية الحقوق عين الشق- الدار البيضاء-

يمر العالم اليوم بأزمة حقيقية؛ أزمة أسوأ مما نعتقد، حتى إننا لا نستطيع الإحاطة بجميع جوانبها وتقييم مختلف تداعياتها؛ أزمة بنيوية عميقة؛ وهي للتذكير، ليست وليدة اليوم؛ الجائحة جاءت فقط لتبرزها وتخرجها إلى الوجود.

وإذا كانت الجائحة صحية بامتياز، فإن الأزمة من جانبها، أكبر من ذلك وأعمق، حيث إنها متعددة الأوجه والأبعاد؛ أزمة اقتصادية ومالية واجتماعية؛ أزمة لم يشهد لها العالم من قبل مثيلا، منذ أزمة الكساد الكبير خلال ثلاثينيات القرن الماضي.

أزمة أصابت الجميع من دون استثناء؛ أصابت الدول والتكتلات، أصابت الشركات والمؤسسات؛ دول كنا نظنها إلى الأمس القريب، قوية، انهارت، وباتت الحكومات فيها عاجزة عن مواجهة تداعيات بضعة أشهر من الحجر الصحي؛ تكتلات لسنوات اعتقدنا أنها مندمجة وموحدة ومتضامنة، انعزلت وانغلقت على نفسها، وبدأنا نسمع أكثر فأكثر، عن الخصوصية وعن الدولة القطرية والمصلحة الوطنية، على حساب العولمة والانفتاح والاندماج والقيم الكونية؛ كيانات عملاقة اليوم على حافة الإفلاس؛ ملايين الأشخاص حول العالم تحولوا في وقت وجيز، إلى صفوف العاطلين؛ اضطراب في الأسواق وفي سلاسل التموين الدولية؛ تباطؤ في الاقتصادات؛ تراجع شديد في الخدمات وفي الاستهلاك؛ مما أثر سلبا على شركات الطيران وعلى الفنادق والمطاعم ومراكز التسوق؛ انهيار تام في قطاع التصنيع؛ وسقوط بورصات في دول كبرى، أصابها الرعب، بعدما تناسلت وسريعا، التكهينات والتوقعات حول اقتصاد عالمي، يكتنفه الغموض على نحو غير مسبوق.

هل هي نهاية مرحلة وبداية أخرى؟ هل هي نهاية نظام اقتصادي عالمي وبداية آخر جديد؟ وهل نحن بصدد بداية تفكك وانحيار (أو بالأحرى تقادم) منظومة فكرية ومذهبية، سادت لعقود كثيرة، وتحتاج اليوم إلى مراجعة وإلى تحيين؟ أكثر من ذلك، هل هي نهاية نموذج في التنمية؛ نموذج تقليدي ليبرالي قائم على الحرية والانفتاح والاعتماد المتبادل ونظام السوق ولعبة العرض والطلب؟ هذه القواعد والمبادئ التي سادت لفترة طويلة جدا، واعتقد الجميع أنها هي دون غيرها، مفتاح الخير والرفاه والنماء بالنسبة للجميع، أصبحت اليوم عاجزة عن تحقيق التوازنات الاقتصادية والاجتماعية، لأن اقتصاد العالم في الواقع، قائم على الربحية وعلى التنافسية والفاعلية وكسب الأسواق الجديدة، بعيدا كل البعد عن قيم المساواة والديمقراطية والتعاون والتضامن والعدالة الاجتماعية.

أما عندنا نحن في المغرب، فالدولة التي أسرعَت إلى مواجهة الجائحة، بقيت صامدة، تقاوم بما أوتيت من قوة، ومعها وإلى جانبها، الاقتصاد والمجتمع.

اليوم، نكتشف بلدا قويا، متماسكا، يعيش الأزمة بأسلوبه الخاص، كعادته دائما في مثل هذه الظروف العصيبة؛ بلد يعيش الأزمة في صمت، لكن بكل أنفة وكبرياء وعزة نفس كذلك، رغم الصعوبات، ورغم الإكراهات: ركود وبطالة وتضخم، ارتفاع في المتطلبات، تراجع في الناتج الوطني، تراجع في الإيرادات، ندرة في الموارد، عجز في الميزانية وفي الميزان التجاري، نقص حاد في الاحتياطي من العملة الأجنبية (نتيجة تراجع حجم الصادرات ومداخيل السياحة وتحويلات المغاربة المقيمين بالخارج)

نكتشف مقاولات (كبرى أو صغرى) تعاني، بل تختنق؛ إنقاذها تطلب عناية مركزة وتنفسا اصطناعيا، من خلال ضمان أوكسجين و ضمان انطلاقا، كأنها لم تك تريح بالأمس؛ ضعيفة منهكة، تستجدي كل دعم ومساندة؛

نكتشف كذلك، معارف لنا وبعض من حولنا، وهم في أزمة، القريب منهم والبعيد، الجار والصديق، العامل والعاطل، من يشتغل في قطاع مهيكَل كالذي يعمل في القطاع غير مهيكَل، من فقد شغله، ومن لم يفقده؛ الجميع في الأزمة سواء.

إن استخلاص الدروس والعبر من هذه الجائحة يقتضي حتما مراجعة بعض اختياراتنا التنموية، خاصة في بعدها الاقتصادي والاجتماعي؛ فالجائحة جاءت لتكشف لنا عن واقع مريع؛ واقع إذا كنا لا نعلمه من قبل، فهذه مصيبة؛ أما إذا كنا نعلمه ونخفيه أولا نتحرك لتغييره، فتلك لعمرى خطيئة كبرى وذنب لا يغتفر؛ فقر وهشاشة؛ هشاشة الملايين؛ فحوالي 60% من الساكنة تعيش اليوم ظروف اجتماعية قاسية، ولا تستطيع العيش بكرامة؛ كذلك هشاشة المقاولات، حيث إن كثيرا من عمالها ومستخدميها لم تكن تصرح بهم لدى صندوق الضمان الاجتماعي، بعيدا عن أي مراقبة أو محاسبة. ولأن جزءا كبيرا منها مرتبط بالخارج، ولأن القطاع غير مهيكَل يهيمن على كثير من أنشطتها، فإن هذه المقاولات سرعان ما عرفت اختلالا مزمنًا في ماليتها، ونقصا حادا في خزيتها، بسبب العزل المنزلي، في المغرب كما في بقية دول العالم.

وإذا كان المغرب قد نجح نسبيا، واقترب من كسب الرهان، في تعامله مع الجائحة، وأصبح نموذجا يحتذى على المستوى العالمي، من خلال الإجراءات الاستباقية والجريئة والمتبصرة التي أمر بها جلالة الملك،

فإن ما ينتظرنا كبير وكبير جدا؛ حيث إن بؤادر أزمة حقيقية، تلوح في الأفق، و تجاوزها يقتضي في المقام الأول، كثيرا من الصبر والتضحية والتلاحم والتضامن؛ كما يقتضي كذلك وضع منهجية عمل واضحة، تحدد بدقة الأهداف والأولويات، عبر سياسات اقتصادية واجتماعية، مالية ونقدية، توسعية ومنظبطة، إرادية وطموحة، من قبيل:

- الزيادة في الإنفاق العمومي وفي الاستثمار العام وفي حجم الشراكات عام - خاص، بكل شفافية وديمقراطية، وعملا بمبدأ الأفضلية الوطنية، حفاظا على فرص الشغل المتاحة وعلى الطاقات الإنتاجية الوطنية،

- تمويل الاقتصاد، من خلال تمويل المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر، بالاعتماد على القروض الموجهة التي تستهدف بصفة خاصة، المقاولات المحتاجة أو تلك التي في وضعية صعبة، وتمويل الإبداع والابتكار، بالإضافة إلى ضخ (من طرف بنك المركزي) مزيد من الأموال في النظام المالي وتخفيض معدل الفائدة الرئيسي، ومعدل الاحتياطي الإلزامي، من أجل إتاحة المزيد من السيولة لأجل الإقراض، مع الرفع من قدرة مناخ ممارسة الأعمال على التكيف مع الأزمات في المستقبل.

- التدبير الجيد والعقلاني لاندماج الاقتصاد الوطني في نظام العولة، وفي مختلف الشراكات الثنائية والمتعددة الأطراف، حتى يصير هذا الاندماج بحق، اندماجا متوازنا، يحقق النمو، و يرفع من الدخل، و يساهم في تحسين المعيشة،

- إعادة الاعتبار للسوق المحلية، ودعم الطلب الداخلي.

- التفكير في وضع سياسة وطنية للتخزين الاستراتيجي على المديين المتوسط والبعيد، خاصة بالنسبة للمواد الأساسية، الغذائية والطاقية، وتوفير البنيات الأساسية لذلك، تحسبا لكل طارئ،

- تجنب ما أمكن، التبذير وسوء التصرف، مع الحكامة وحسن التدبير والتقليل من البдох والنفقات غير الضرورية من طرف الجميع، إدارات وأسر ومقاولات؛ فليس كل ما نشتهي ونريده يجب أن نتحصل عليه دائما،

- الإحساس أكثر، بالفقراء والمساكين والمحرومين والمقعدين... ومساعدتهم وتمويلهم والتمكين لهم،

و يبقى الأهم من كل ذلك، هو التشبث بالأمل في المستقبل، والثقة في قدراتنا وإمكاناتنا؛ الثقة في مواردنا البشرية المبدعة والمبتكرة، والثقة في مزايا التنافسية العديدة والمتنوعة.

إننا نحتاج اليوم، إلى "دولة تنموية"؛ "دولة تدخلية"، تجعل الإنسان في صلب العملية التنموية، ومحور اهتمامها وقراراتها؛ دولة تحسن قراءة الواقع جيدا، في ظل الظروف الحالية، وفي ظل السياق الدولي الذي نعيشه اليوم، والذي أقل ما يقال عنه أنه مضطرب وغير مستقر، يطبعه التوجه نحو الحمائية والانغلاق؛ دولة تحدد التوجهات الاستراتيجية الكبرى، على المدى البعيد، تتوفر على رؤية اقتصادية واضحة، تقوم على هدف استراتيجي؛ عنوانه البارز "إعادة البناء"؛ إعادة البناء الاقتصادي والاجتماعي لمغرب ما بعد الجائحة التي شلت مختلف مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية على مدى أشهر؛ ذلك أن المطلوب اليوم، ليس مخططا طموحا للإقلاع، أو استراتيجية تنموية شاملة؛ وإنما خطة ظرفية ومتدرجة، لإنعاش الاقتصاد وإعادة بنائه، على أسس صلبة ومتينة، من أجل استعادة الاستقرار الاقتصادي من جديد؛ خطة تأخذ بعين الاعتبار متطلبات "الأمن الاجتماعي" عند اتخاذ أي قرار، أو سن أي إجراء، أو تصميم أي مشروع في أي قطاع من القطاعات؛ خطة تحقق الشروط الدنيا "للدفاع الاجتماعي"، على غرار الدفاع الوطني، أو الدفاع عن الأمن القومي؛ وبذلك وحده نستطيع "تأمين التنمية" على المديين المتوسط والبعيد.

وخلاصة القول، إن الجميع يتطلع إلى عودة الأمور إلى طبيعتها الأولى؛ وإن كانت هذه العودة في اعتقادي، لا تبدو سهلة، والتحسين في المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية لا شك سيكون بطيئا، وسيطلب وقتا طويلا؛ وإن مغرب ما قبل كورونا سيختلف من دون شك عن المغرب القادم، بل العالم سيختلف عما كان عليه في السابق، بتحدياته وبفرصه، مع توقع تغيير جذري في موازين القوى، وحدوث تحول عميق في الاستراتيجيات التنموية في العديد من البلدان، حيث سنشهد في السنوات المقبلة، توجهها أكبر نحو الاعتماد على الذات وعودة قوية إلى الاقتصاد الطبيعي أو ما يسمى بـ "اقتصاد الاكتفاء الذاتي"، وذلك بالموازاة مع الاستمرار دائما في الانخراط في اقتصاد العولمة، لكن مع بعض المراجعات الضرورية؛ وإلا ستتهلك هذه العولمة بالكامل؛ فكلما طال أمد الجائحة، زادت العقبات أمام تدفق الأشخاص والسلع والرساميل؛ والخوف كل الخوف أن تصبح هذه العقبات هي القاعدة، حتى يصبح الأمر طبيعيا مع مرور الوقت، و يصعب بعد ذلك التغيير والانطلاق من جديد.

آثار جائحة كورونا كوفيد-19 على الاقتصاد الوطني وسؤال الإقلاع الاقتصادي

يونس مليح

باحث في المجال المالي والإداري

جامعة محمد الخامس بالرباط

المنسق الجهوي لمركز المنارة للدراسات والأبحاث

باحث بالمركز الوطني للدراسات القانونية

ملخص:

شهد العالم كله تغيراً ملحوظاً مؤخراً بسبب وباء كوفيد 19، وخسائر فادحة في الأرواح نتيجة هذا الوباء الذي أودى بحياة ملايين الأشخاص حول العالم، لاسيما في البلدان المتقدمة حيث يكون عدد حالات الوفاة مرتفعاً مقارنة بالدول التي لا يوجد بها نظام صحي متطور مثل البلدان الأفريقية السائرة على طريق النمو والتي يوجد بينها بلدنا المغرب. فمن المتوقع حدوث عواقب وخيمة في أعقاب هذا الوباء، خاصة على المستوى الاقتصادي حيث من المتوقع حدوث زيادة هائلة في معدل البطالة وخاصة التوقف غير المتوقع للأنشطة الاقتصادية. لذلك، من خلال هذا المقال، سنقوم بتحليل وفك شفرة الآثار الاقتصادية لهذا الوباء من أجل تحديد التوصيات الخاصة بإعادة انعاش الاقتصاد الوطني.

الكلمات المفتاحية: المغرب؛ فيروس كورونا؛ الآثار الاقتصادية، الانتعاش الاقتصادي.

Résumé:

Le monde entier a connu dernièrement un changement remarquable à cause de la pandémie du Covid19, de lourdes pertes en vies humaines à la suite de la pandémie du Corona, qui a coûté la vie à des millions de personnes dans le monde entier, en particulier dans les pays développés où le nombre de cas mortels est élevé par rapport aux pays sans système de santé développé comme les pays africains, sur le chemin de la croissance, en particulier notre Pays. De lourdes conséquences sont attendues suite à cette pandémie, surtout sur le plan économique où une augmentation exponentielle du taux de chômage est prévue et surtout des arrêts inattendus des activités économiques. De ce fait, à travers cet article, nous allons analyser et déchiffrer les impacts économiques de cette pandémie afin de dégager des recommandations pour une relance économique au Maroc.

Mots-clés : Maroc ; coronavirus ; effets économiques, relance économique.

Abstract:

The world has recently experienced a remarkable change due to the Covid19 pandemic, heavy loss of life as a result of the Corona pandemic, which claimed the lives of millions of people around the world, especially in developed countries where the number of fatal cases is high compared to countries without developed health systems such as African countries, on the path of growth, especially our country. Heavy consequences are expected as a result of this pandemic, especially in the economic field where an exponential increase in the unemployment rate is expected and especially unexpected stoppages of economic activities. Therefore, through this article, we will analyze and decipher the economic impacts of this pandemic in order to make recommendations for an economic recovery in Morocco.

Keywords: Morocco; coronavirus; economic effects, economic recovery.

الآلاف من الناس حول العالم، وخاصة في البلدان المتقدمة حيث عدد الحالات المميتة مرتفع مقارنة بالدول التي ليس لديها نظام صحي متطور مثل البلدان الأفريقية، على طريق النمو، ولا سيما بلدنا. من المتوقع حدوث عواقب وخيمة بعد هذا الوباء، وخاصة على المستوى الاقتصادي حيث من المتوقع حدوث زيادة هائلة في معدل البطالة وخاصة التوقفات غير المتوقعة في الأنشطة الاقتصادية. لذلك، من خلال

هذه المقالة، سنقوم بتحليل وفك شيفرة الآثار الاقتصادية لهذا الوباء، من أجل الخروج بتوصيات لإعادة إقلاع اقتصادي ببلادنا.

من أجل فهم وتحليل الوضع الصحي الحرج الذي يؤثر على القارة الأفريقية، وكذلك المغرب، وتفسير الإجراءات التي اتخذها المغرب لتقديم المساعدة لقارته الأصلية بشكل أفضل. نحن مضطرون للخوض في هذه الأسئلة المختلفة المذكورة أعلاه، والتي ستكون الموضوع والمحاور الرئيسية لمقالتنا:

المحور الأول: تحليل للوضع الاقتصادي العالمي والمغربي في زمن وباء فيروس كورونا

المحور الثاني: توصيات لإنعاش آمن للاقتصاد الوطني

المحور الثالث: النموذج الاقتصادي المغربي بعد كوفيد 19

المحور الأول: تحليل للوضع الاقتصادي العالمي والمغربي في زمن وباء فيروس كورونا

من خلال هذا المحور، سنجري تحليلاً للوضع الحالي للعالم والاقتصاد المغربي في عصر وباء كوفيد-19، فضلاً عن التدابير التي اتخذها المغرب لإبطاء مستوى انتشار هذا الفيروس القاتل. فالأثر الاقتصادي لأزمة كوفيد-19 منتشر على نطاق واسع في جميع أنحاء العالم، ولا يُطلب من دول العالم اليوم فقط إنقاذ حياة مواطنيها، ولكن قبل كل شيء إنقاذ المستقبل الاقتصادي لبلدانهم.

1- على مستوى الاقتصاد العالمي:

منذ الأيام الأولى لانتشار هذا الوباء، وجدنا أن هذه الأزمة وضعت النشاط الاقتصادي في جميع أنحاء العالم في حالة توقف كلي أو جزئي، مما أدى إلى خسائر تجاوزت 900 مليار دولار، وخفضت التجارة العالمية وفقًا لمنظمة التجارة العالمية بنسبة 13٪، بالإضافة إلى ركود في الاقتصاد العالمي بنسبة -3٪ وهو أسوأ ركود في تاريخ الاقتصاد العالمي، وستشهد حوالي 170 دولة انخفاضًا كبيرًا في نسبة الناتج المحلي الإجمالي PIB.

وقد أثارت هذه الأزمة تساؤلات عديدة حول الأسس المبني عليها النظام الاقتصادي العالمي الحالي، حيث تواجه الدول والحكومات الآن ضرورة أساسية تتطلب منها إجراء تغييرات جذرية وعميقة في استراتيجياتها الاقتصادية.

فقد أدى وباء الفيروس التاجي إلى توقف مساحات كبيرة من الاقتصاد العالمي، وهو وضع يتزايد وضوحه كل يوم. في منطقة اليورو، بحيث سجلت العديد من الدراسات الاستقصائية لقادة الأعمال انخفاضات قياسية مقارنة بالأشهر السابقة قبل الجائحة. وفي الولايات المتحدة لوحدها، ارتفعت طلبات التعويض عن البطالة الأولية إلى مستويات غير مسبوقة لم تشهدها البلاد منذ سنوات عديدة.

كذلك، دخل الاقتصاد العالمي مرحلة أزمة على جميع المستويات. فالاقتصاد العالمي انخفض بشدة إلى نسبة -2.3٪، وهو الأمر الذي يحيل إلى أزمة عام 2009 المسماة "أزمة الرهون العقارية" في الولايات المتحدة.

فأزمة كوفيد-19 أطلت في ووهان في ديسمبر 2019 وبالضبط في مقاطعة هوبي في وسط الصين، في حين كانت أزمة عام 2008 مالية في البداية مع إفلاس بنك ليمان براذرز (Lehman Brothers) في سبتمبر 2009، وضربت أزمة عام 2020 الاقتصاد الحقيقي مباشرة نتيجة الإغلاق والحجر الصحي.

فخلال أزمة عام 2008، نفذت البنوك المركزية "الانفجار الكبير Big Bang" حقيقياً عن طريق خفض أسعار الفائدة الرئيسية وضح كميات كبيرة من السيولة لشراء الديون العامة والخاصة. بالتأكيد، بالنسبة لأزمة 2020، ضخ الاحتياطي الفيدرالي والبنوك المركزية للاتحاد الأوروبي وكندا وإنجلترا أيضاً السيولة، ولكن إلى حد أقل، عندما تكون المعدلات الرئيسية منخفضة جدًا بالفعل²¹⁵.

²¹⁵ -group.bnpparibas, Covid19 : l'impact sur l'économie mondiale, par William DE WIJLDER, consulté le 30/04/2020.

في أزمة عام 2008، أنفقت الدول مبالغ ضخمة من المال لإنعاش الاقتصاد. هذه هي الطريقة التي وصل بها عجز الميزانية في فرنسا إلى -7٪ في عام 2009، وأممت الولايات المتحدة جنرال موتورز لتجنب الإفلاس. فرق آخر بين أزمتي سنة 2008 و2020 هو وزن وثقل الصين عالميا، التي أصبحت الآن القوة الاقتصادية الثانية على كوكب الأرض و "ورشة العالم l'Atelier du monde". وقد ظهر ذلك بوضوح أثناء إغلاق المصانع الصينية بسبب وباء كوفيد-19، الذي تسبب في مشاكل إمداد رئيسية لبقية العالم²¹⁶.

إن الوضع الحالي للفيروس التاجي له تأثير عميق على جميع أنواع الأعمال. فمع الإغلاق المؤقت لبعض الشركات وتراجع الأنشطة بالنسبة للكثيرين، فإن عواقب الوباء أسوأ على الاقتصاد العالمي من تلك التي أعقبت الأزمة المالية الكبرى في 2007-2008. فأول بلد يعاني من تأثير كوفيد-19 هي الصين، ثاني أكبر اقتصاد في العالم، حيث أدى الإغلاق الصارم، الذي تطلب إغلاق أو تقليص عدد من شركات التصنيع والتجزئة الكبيرة، إلى إبطاء الاقتصاد الصيني بشكل رهيب.

يُتوقع أن يحقق الاقتصاد العالمي أحد أسوأ أرقامه في التاريخ. فالتوقعات الاقتصادية لصندوق النقد الدولي FMI لشهر أبريل ليست متفائلة للغاية. فبعد توقع زيادة في الناتج المحلي الإجمالي العالمي في يناير 2020، يتوقع معهد "بريتون وودز Bretton Woods" أن ينخفض بنسبة 2.9٪ في عام 2020، مع الركود المتوحش في منطقة اليورو، في إسبانيا وإيطاليا على وجه الخصوص بنسب تصل إلى (-8٪ و -9.1٪). بالنسبة لعام 2021. كما تشير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OCDE) إلى خسارة على مستوى النمو سنوية قدرها 2 نقطتين مئويتين لكل شهر من الاحتواء و 4 إلى 6 نقاط مئوية على مدار الربع سنة في البلدان المتقدمة والناشئة²¹⁷.

فأول دولة عانت ولازات تعاني من تأثير COVID-19 هي الصين، ثاني أكبر اقتصاد في العالم. فقد أدى الإغلاق الشديد الذي تطلب إغلاق أو تقليص عدد من شركات التصنيع والتجزئة الكبرى، إلى تباطؤ الاقتصاد الصيني بشكل رهيب.

²¹⁶ - www.ecoactu.ma, covid19 : l'économie mondiale : de la crise de 2008 à celle de 2020. Consulté le 06/05/2020.

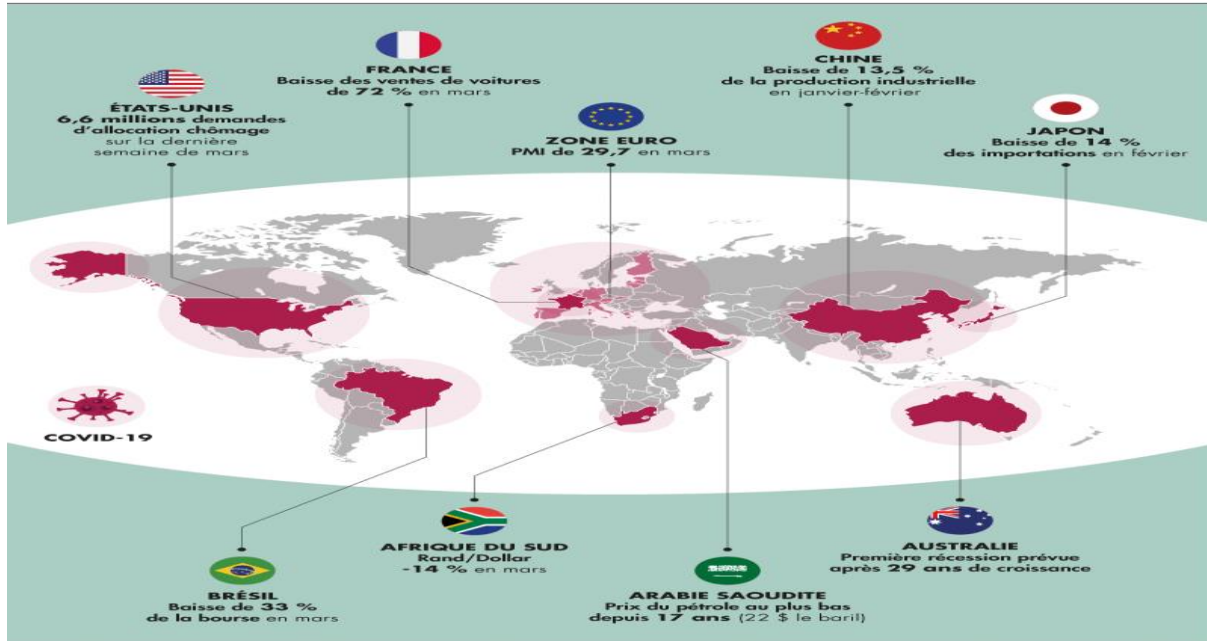
²¹⁷ - group.bnpparibas, Covid-19 : l'impact sur l'économie mondiale, par WILLIAM DE VIJLDER

كما تظهر الخريطة أدناه، فقد شهدت كل دولة في العالم تقريبًا أزمة غير متوقعة بسبب وباء

:Covid-19

خريطة رقم 1:

عرض لمقياس أزمة فيروس كورونا في العالم



المصدر: www.lafinancepourtous.com

بمجرد قراءة الخريطة أعلاه، نفهم من خلال هذه المؤشرات المختلفة للعديد من البلدان أنها تعرضت لصدمة اقتصادية كبيرة²¹⁸:

- في منطقة اليورو، انخفض مؤشر مديري المشتريات (مسح مديري المشتريات للشركات) وهو الأكبر على الإطلاق، بعد انخفاضه إلى 51.6 في فبراير. تم إنشاء هذا المؤشر بحيث يشير الرقم أقل من 50 إلى انكماش، ويمثل الرقم فوق 50 توسعًا في النشاط؛

- حجم الأزمة تاريخي أيضًا في بقية العالم. على سبيل المثال، شهدت أستراليا حتى الآن أطول فترة من النمو المستمر بين البلدان المتقدمة. من المرجح أن يتوقف هذا الاتجاه، حيث من المرجح أن يغرق Covid-19 البلاد في الركود؛

²¹⁸ - www.lafinancepourtous.com, l'impact de l'épidémie du covid19 sur l'économie mondiale, consulté le 10/06/2020.

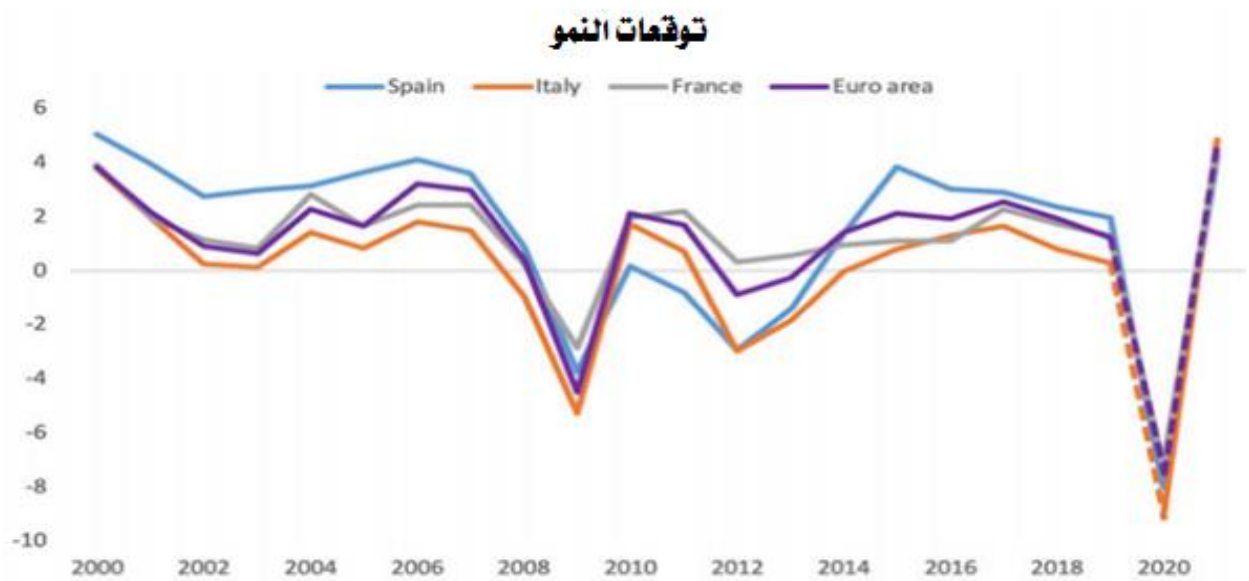
- في الولايات المتحدة، يتدهور سوق العمل بمعدل غير مسبوق. شهد الأسبوع الأخير من شهر مارس تسجيل 6.6 مليون أمريكي للبطالة، أي ضعف الأسبوع السابق، والذي كان قد سجل بالفعل "رقمًا قياسيًا". في المتوسط في السنوات الأخيرة، يسجل حوالي 250.000 أمريكي كعاطلين عن العمل كل أسبوع؛

- في الصين: انخفض الإنتاج الصناعي بنسبة 13.5٪ خلال شهري يناير وفبراير 2020، مقارنة بالفترة نفسها من عام 2019. ومثل هذا الانخفاض غير مسبوق في الصين منذ تحول البلاد نحو اقتصاد السوق في أواخر السبعينيات.

وفي ضوء التداعيات المختلفة لهذه الأزمة ومن أجل تحليلها، سنحاول تحليل تأثير Covid19 على الميزان التجاري والاقتصاد العالمي من خلال الشكل التالي:

الشكل رقم 1:

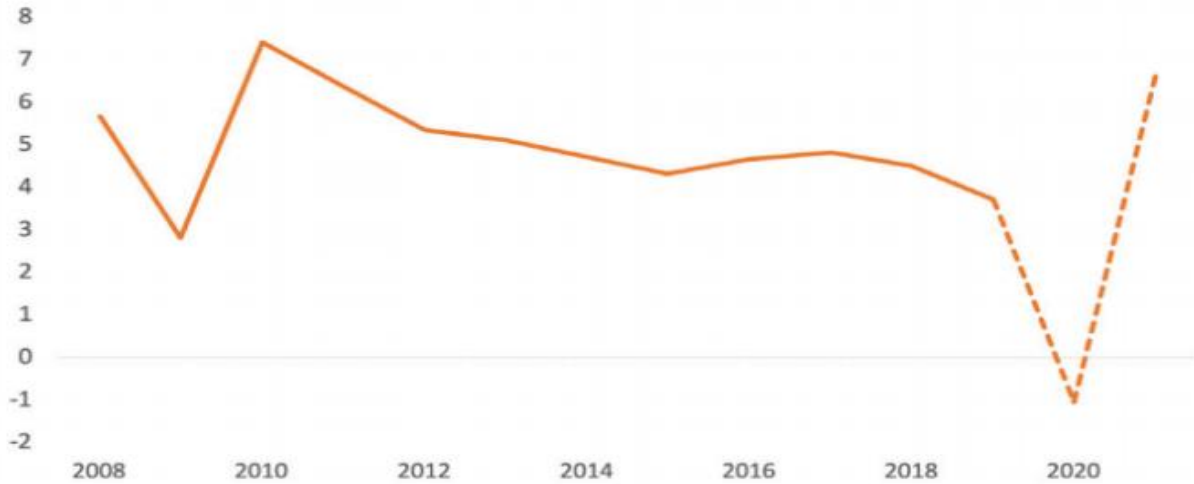
توقعات النمو - منطقة اليورو 2000-2021:



المصدر: صندوق النقد الدولي²¹⁹

الشكل رقم 2:

توقعات النمو - البلدان الصاعدة والنامية 2000-2021:



المصدر: صندوق النقد الدولي، تقرير آفاق الاقتصاد العالمي، أبريل 2020.

فيما يتعلق بالشكلين الأول والثاني اللذين يعبران عن توقعات النمو في منطقة اليورو والدول الناشئة على مدى العشرين عامًا الماضية، نرى أن النمو الاقتصادي قد سجل أدنى معدل، ويرجع ذلك إلى إغلاق الاقتصادات العالمية ونقص التسويق بين الدول المختلفة.

ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن هذه الأرقام يجب أن تؤخذ بحذر بالنظر إلى حالة عدم اليقين التي تحيط بالاقتصاد الدولي، على أمل أن يتم إيجاد حل طبي على المدى القصير لهذا الوباء، مما يسهل التعافي الكامل للنشاط الاقتصادي.

2- على مستوى الاقتصاد المغربي:

إن المغرب مثل البلدان الأخرى حول العالم، يواجه سيناريو اقتصادي غير مسبوق، يمليه انتشار وباء الفيروس التاجي الجديد كوفيد-19²²⁰. وهو الأمر الذي أكدّه الملك محمد السادس في خطابه الأخير

²¹⁹ – Rapport FMI, perspectives de l'économie mondiale, Avril 2020.

²²⁰ – www.mapbusiness.ma, à la lune, covid-19, l'économie marocaine à l'épreuve d'un choc inédit, consulté le 20/04/2020.

بمناسبة الذكرى 21 لتربعه على العرش، حيث أكد على أنه "إننا ندرك حجم الآثار السلبية، التي خلفتها هذه الأزمة، ليس على المستوى الصحي فقط، وإنما أيضا على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي. فقد شملت انعكاساتها مختلف القطاعات الإنتاجية، وتأثرت كثيرا مداخيل الأسر، وميزانية الدولة أيضا. لذا، أحدثنا صندوقا خاصا لمواجهة التداعيات الصحية والاقتصادية والاجتماعية لهذا الوباء. وما أثلج صدرنا أن هذه المبادرة، لقيت حماسا تلقائيا، وتضامنا متواصلا. وهو ما مكن من تعبئة 33 مليارا و700 مليون درهم. وقد بلغ مجموع النفقات إلى حدود الآن 24 مليارا و650 مليون درهم، تم صرفها لتمويل تدابير الدعم الاجتماعي، وشراء المعدات الطبية الضرورية. كما سيتم رصد خمسة ملايين لصندوق الضمان المركزي، في إطار إنعاش الاقتصاد"²²¹.

إن الآثار غير المسبوقه لهذا الوباء تهدد بالركود الاقتصادي العالمي، مما سيؤثر سلبا على الاقتصاديات الوطنية، بما في ذلك اقتصاد بلدنا. مما سيؤدي إلى انخفاض الطلب الخارجي الموجه إلى المغرب، ولاسيما إيرادات السياحة، والتحويلات من المغاربة المقيمين بالخارج، والاستثمار الأجنبي المباشر، بالإضافة إلى انخفاض الطلب المحلي، وتباطؤ النشاط الإنتاجي وانخفاض الاستهلاك. وبالتالي ستكون هناك آثار سلبية على حياة الشركات، وأداء الاقتصاد الوطني، وأرصدة الاقتصاد الكلي، وكذلك على التجارة وميزان المدفوعات²²².

لذلك، كان من الضروري وبالتأكيد الحفاظ على قدرة الاقتصاد المغربي لتلبية احتياجاته من المواد الغذائية الأساسية والغذاء والطاقة، فقطاع السياحة توقف، وتأثرت قطاعات التصدير وتراجع التحويلات المتوقعة من المغاربة المقيمين بالخارج والاستثمارات الأجنبية المباشرة.

بدون أدنى شك، فإن الناتج المحلي الإجمالي سيشهد انخفاضا كبيرا يصل إلى ناقص 4٪، مما سيؤثر حتماً على الاقتصاد الوطني وحجم الضغط والتجارة التي تولد العملات الصعبة. بينما على مستوى رصيد

²²¹ - خطاب الملك محمد السادس بمناسبة الذكرى 21 لعيد العرش المجيد - 2020/07/29، منشور على الموقع الرسمي للبوابة الوطنية للمملكة: <http://www.maroc.ma/ar-المجيد-العرش-21-لعيد-العرش-بمناسبة-الذكرى-21-لعيد-العرش-المجيد> /خطاب-صاحب-الجلالة-الملك-محمد-السادس-نصره-الله-بمناسبة-الذكرى-21-لعيد-العرش-المجيد-29072020/مكتبة

²²² - Rapport : « les mesures prises par le Maroc pour faire face aux répercussions sanitaires, économiques et sociales de la propagation du Covid-19 », A travers les réponses du Chef du Gouvernement Saad Dine EL OTMANI aux questions relatives à la politique générale au Parlement, Séance du 13 avril 2020 à la chambre des représentants Séance du 21 avril 2020 à la chambre des conseillers. Avril 2020, Page 26. <https://www.cg.gov.ma/ar>

الموازنة " Le solde budgétaire"، بالنسبة المئوية بين عامي 2000 و2020، يمكننا اليوم أن نرى منحى واضحاً وضعيفاً لرصيد الموازنة، والذي يندرج بصدمة اقتصادية قوية سيواجهها المغرب في الأيام القليلة المقبلة، إذا لم يكن هناك أي تحرك على مستوى تحريك عجلة الاقتصاد الوطني، ونشير هنا إلى أن عاهل البلاد أكد في خطابه الأخير على نقطة في غاية الأهمية وهي أنه: "وفي هذا الإطار، سيتم ضخ حوالي 120 مليار درهم في الاقتصاد الوطني، أي ما يعادل 11 في المائة من الناتج الداخلي الخام. وهي نسبة تجعل المغرب من بين الدول الأكثر إقداماً في سياسة إنعاش الاقتصاد بعد هذه الأزمة. وقد ارتأينا إحداث صندوق للاستثمار الاستراتيجي مهمته دعم الأنشطة الإنتاجية، ومواكبة وتمويل المشاريع الاستثمارية الكبرى بين القطاعين العام والخاص، في مختلف المجالات. ويجب أن يركز هذا الصندوق، بالإضافة إلى مساهمة الدولة، على تنسيق وعقلنة الصناديق التمويلية"، كلها نقط يجب على الحكومة التسريع في وضعها حيث أنها ستعجل في إعطاء دفعة جديدة للاقتصاد الوطني ما بعد الجائحة.

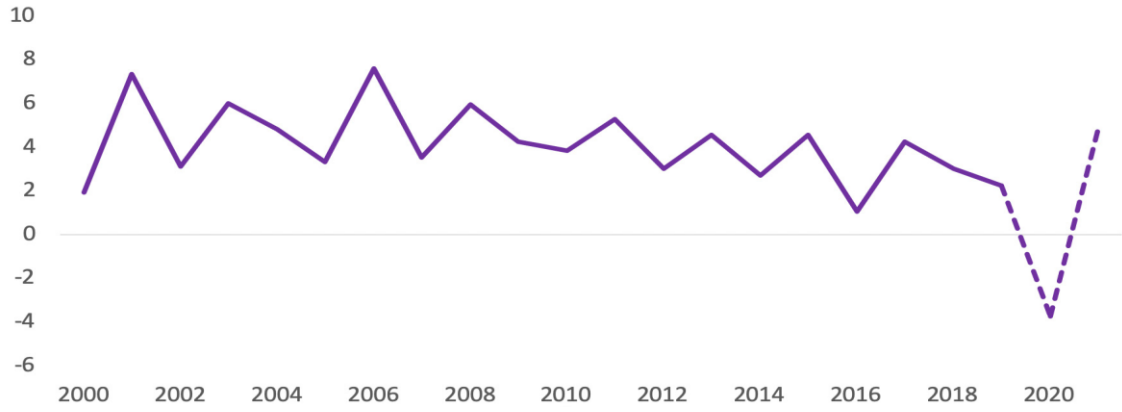
إن الاقتصاد المغربي هو اقتصاد يركز في المقام الأول على الاستهلاك والتجارة والسياحة، وقد يتعرض المغرب لخسائر كبيرة في عام 2020. حتى الآن، القطاعات الرئيسية المتضررة هي السياحة، السيارات والمنسوجات. مع نقل البضائع وعبورها بشكل طبيعي، يبدو أن تأثير كوفيد-19 على التجارة تحت السيطرة في الوقت الحالي. من ناحية أخرى، يمكن أن تنشأ مخاطر انخفاض الإمدادات والطلب الأجنبي، وخاصة من الاتحاد الأوروبي، والتي ستحدث مستقبلاً في قطاعات معينة.

فيما يتعلق دائماً بالاقتصاد المغربي، قدرت بعض الدراسات خسائر بنحو 30 مليار درهم في الربع الثاني من العام الحالي وتوقعات النمو التي من المتوقع أن تنخفض إلى أقل من 6.8٪، الأمر الذي قاد عاهل البلاد الملك محمد السادس، إلى اتخاذ مجموعة إجراءات وقائية صحية واقتصادية وغيرها لمواجهة هذا الوباء، ومن ثم إنشاء لجنة لليقظة الاقتصادية، هدفها الرئيسي هو: مراقبة وتيرة النمو الاقتصادي في بلادنا.

في نهاية هذا المحور، لا يوجد أدنى شك حسب ما يؤكد الشكل أدناه، على تأثير هذا الوباء على الناتج المحلي الإجمالي، وهو ما يتضح بوضوح من خلال البيانات التالية في المنحنى أدناه:

الشكل رقم 3:

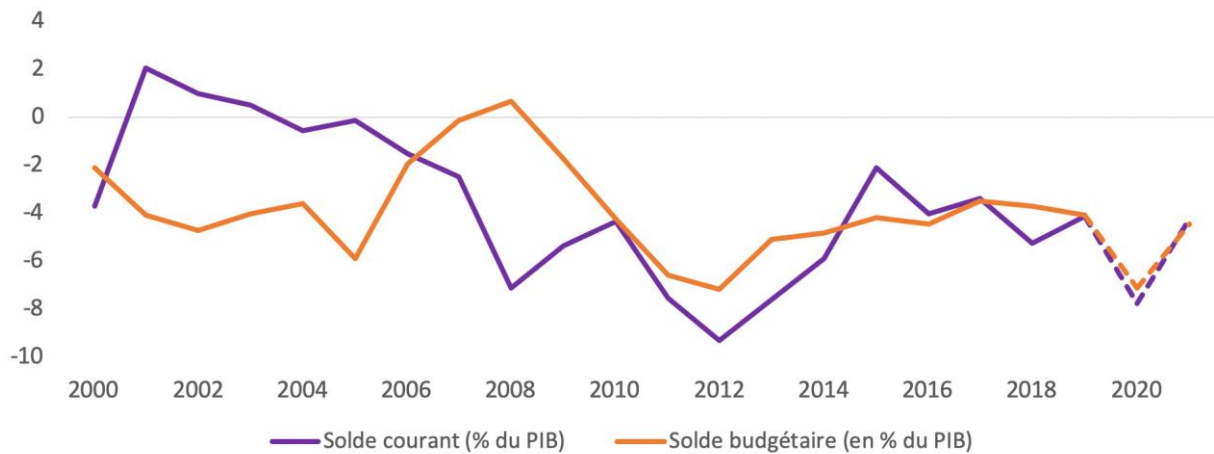
التغير في الناتج المحلي الإجمالي بالنسبة المئوية، 2021-2000:



المصدر: صندوق النقد الدولي ، تقرير آفاق الاقتصاد العالمي، أبريل 2020

الشكل رقم 4:

التغيير في الحساب الجاري ورصيد الميزانية 2000-2021



المصدر: صندوق النقد الدولي ، تقرير آفاق الاقتصاد العالمي أبريل 2020

يظهر المنحنى الأول أعلاه، بلا شك، أن الناتج المحلي الإجمالي سيشهد انخفاضًا كبيرًا يصل إلى سالب 4٪، مما سيؤثر حتمًا على الاقتصاد المغربي وحجم الضغط والتجارة التي تولد العملات الصعبة. بينما يوضح المنحنى الثاني رصيد الميزانية، ومع ذلك، من حيث النسبة المئوية بين عامي 2000 و 2020، يمكننا أن نرى اليوم منحنى واضحًا وضعيفًا لميزان الميزانية، مما يندر بصدمة اقتصادية قوية سيشهدها المغرب مستقبلاً، إذا لم يكن هناك رد فعل كبير على هذا المستوى.

فيما يتعلق باقتصاد المغرب، قدرت بعض الدراسات خسائر بنحو 30 مليار درهم في الربع الثاني من العام الجاري وتوقعات النمو التي من المتوقع أن تنخفض إلى أقل من 6.8٪²²³، الأمر الذي قاد الملك محمد السادس إلى اتخاذ بعض الإجراءات الوقائية الصحية والاقتصادية وغيرها من الإجراءات للتعامل مع هذا الوباء، ومن هنا تم إنشاء لجنة جديدة خاصة في ظل هذه الأزمة "لجنة اليقظة الاقتصادية"، بهدف رئيسي هو مراقبة وتيرة التنمية الاقتصادية في المغرب.

المحور الثاني: توصيات لإنعاش آمن للاقتصاد الوطني

لا ينكر أحد أن عواقب أزمة كوفيد-19 ستكون ثقيلة للغاية بالنسبة للمغرب وخاصة الجانب الاقتصادي، فالعالم قاطبة سيمس ويتأثر بهذه الجائحة، وسوف يتأثر المغرب لسبب واحد بسيط، وهو أن الاقتصاد العالمي قد أصبح معولم لحد كبير، تحت تأثير نقل الإنتاج وعولمة التجارة. ومع ذلك، نحن نعلم جيداً الدور الذي يلعبه الاستثمار الأجنبي المباشر والسياحة والتجارة في الاقتصاد الوطني.

وقد أشار محمد بنشعبون، وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة إلى "إن التفكير في ما بعد كورونا قد انطلق منذ مدة، مشيراً إلى أنه "تم التفكير الاستباقي داخل لجنة اليقظة لوضع السيناريوهات الممكن تنفيذها بالنسبة للمرحلتين المقبلتين".

ويأتي هذا التفكير، حسب وزير المالية، بالموازاة مع الإجراءات الآنية التي تم اتخاذها لدعم الشركات والأسر للتخفيف من آثار الأزمة وتطبيق حالة الطوارئ الصحية، موضحاً أنه تم التوافق في إطار لجنة اليقظة الاقتصادية على منهجية للتفكير الاستباقي تنبني على وضع السيناريوهات الممكن تنفيذها بالنسبة للمرحلتين القادمتين.

²²³ – Le Haut Commissariat au plan.

لذلك، على المغرب مواصلة العمل في إطار لجنة خاصة لرصد التطورات عن كثب والحاجة إلى تدابير السياسة الاقتصادية لتعزيز مرونة الاقتصاد الوطني للصدمات الناجمة عن الأزمة الصحية الحالية، كما أنه من الضروري إعادة التفكير في الخدمة العامة والتأكيد على أهمية أدوار الدولة التي يجب أن تزيد من إمكانياتها الاقتصادية وتحقق التنمية فيما يتعلق بالتعليم والصحة والقطاعات الاجتماعية، الضمان الاجتماعي، وخلق استثمارات في البنية التحتية التي تؤثر على الغالبية العظمى من المواطنين. كما ينبغي إجراء إصلاحات ضريبية لتنمية موارد الدولة بشكل منصف، وهو ما يعني "الضرائب التصاعدية" كإصلاح ضريبي حقيقي يساهم فيه الجميع بحسب قدراتهم التكاليفية.

لذلك، ومن أجل إعطاء دفعة قوية من أجل إعادة دوران عجلة الاقتصاد الوطني، فعلى بلادنا الدخول في برنامج ومشروع كبير لتمويل الاقتصاد، الذي تكبد خسائر فادحة بسبب الأزمة الناجمة عن وباء الفيروس التاجي الجديد (Covid-19).

فكما هو الحال اليوم، ليس لدى بلدنا خيار آخر، وهو مدعو إلى الدخول في الديون داخليًا وخارجيًا إلى أقصى حد ممكن، ولكن هذا يفترض أن هذا الدين يجب أن يمول ويصب في خانة الابتكار والبحث العلمي والترويج لنظام تعليمي جدي وهادف يستند على مقومات وركائز وليس على العشوائية.

أما بالنسبة للدور الأساسي الذي يجب أن تلعبه الضرائب في هذه اللحظة الحرجة من الجائحة، علينا أن نفكر في الإصلاح الضريبي الذي يدعم تخفيض ضريبة القيمة المضافة (TVA) من أجل تحفيز الطلب وتقليل التفاوتات وليس تخريب القوة الشرائية للمواطنين. يمكننا حتى أن نضيف أن المنتجات الراقية المستوردة من الخارج يجب أن تدخل نطاق التضريب المرتفع خلال هذه الفترة المرتبكة، وحتى التفكير في إعادة هيكلة الاقتصاد الوطني، كل هذا من أجل تحسين الميزان التجاري وتوجيه الاستهلاك نحو المنتجات المغربية التي تعتبر منتجات يمكنها منافسة المنتجات الأجنبية.

المحور الثالث: النموذج الاقتصادي المغربي بعد كوفيد 19

لقد أظهر نموذج التنمية الذي اعتمده المغرب لمدة ثلاثة عقود (أي منذ خطة التقويم الهيكلي) حدوده مؤخرًا، ومن هنا جاءت الحاجة إلى التفكير في نموذج جديد. ومع ذلك، أكد الملك محمد السادس

على ذلك عدة مرات في خطابه الأخيرة وأنشأ لجنة لمراجعة أسس هذا النموذج، واقترح نهج جديد أكثر فعالية وكفاءة²²⁴.

النموذج الجديد يجب أن يكون موضع تساؤل من قبل أزمة كوفيد 19؟ لا نعتقد ذلك، لأن هذه الأزمة ستترك أسئلة كثيرة على مختلف المستويات. ومع ذلك، يجب إجراء تحليل للنظريات المختلفة التي كانت أساس النموذج القديم، من أجل طرح نظريات سليمة وقبل كل شيء فعالة لنموذج التطوير الجديد. ومن النظريات التي أظهرت فعاليتها في هذا المستوى "نظرية المؤسساتية" التي تهدف إلى تدخل المؤسسات المختلفة للارتقاء بنموذج التنمية.

علاوة على ذلك، لا يزال المغرب بعيداً عن الاندماج الكامل لاقتصاد المعرفة الذي يخلق قيمة مضافة وثروة. كان التحدي الأكبر على مدى عقدين من الزمن هو عجز الاقتصاد المغربي عن تحقيق أكثر من متوسط نمو أقل من 4٪ سنوياً على الرغم من الجهود الكبيرة على صعيد الاستثمار العام والخاص ، بالإضافة إلى الاستثمار الأجنبي المباشر²²⁵.

من ناحية أخرى، يظل العائد على الاستثمار في تكوين الثروة والتوظيف منخفضاً أيضاً مقارنة بالدول الأخرى التي تنفذ جهوداً استثمارية مماثلة. إضافة إلى ذلك، فإن مردود "الشراكة" مع أوروبا من حيث تعزيز النسيج الصناعي الوطني وظهور اقتصاد وطني قوي يلبي احتياجات المجتمع من حيث الثروة والتوظيف، كانت ضعيفة. إن النمو الخجول للاقتصاد المغربي (الذي يتجاوز بالكاد الفاتورة البيئية التي تقدر بـ 3.7٪ من الناتج المحلي الإجمالي سنوياً) يرجع إلى الاعتماد الكلي تقريباً على رأس المال الثابت في نموه! يقع رأس المال الثابت عند 5٪ من الناتج المحلي الإجمالي ، ولكن لتحقيق نمو مستدام من 6 إلى 7٪ من الاقتصاد، يجب أن يصل رأس المال هذا إلى 50٪ من الناتج المحلي الإجمالي ، وهو أمر غير مستدام نظراً لأن المدخرات لا تتجاوز 30 ٪ من الناتج المحلي الإجمالي، ولا يمكن السعي للحصول على نسبة 20٪ المتبقية من الديون دون تعريض الرصيد الهش (على الرغم من العجز) لميزان المدفوعات للخطر. يمكن

²²⁴ – Rapport : la durabilité du modèle de développement marocain : l'option de l'économie verte, page 8.

²²⁵ –challenge.ma, Quel nouveau modèle économique pour le Maroc d'après Covid-19 ?

العثور على محركات نمو إضافية محتملة في سوق العمل ورأس المال غير المادي، فقط 46٪ من المغاربة يعملون، "23٪ على مستوى النساء"²²⁶.

الهدف الرئيسي لكل نموذج هو إحداث تغيير في معدلات الناتج المحلي الإجمالي ، ومع ذلك ، يجب أن يركز نموذج التنمية التالي على المغرب على الاقتصاد ، وكبر السن للسكان ، والعنف بأشكاله المختلفة، ونظام التعليم. يجب أن يكون للمغرب نظرة مستقبلية ، مثل البلدان المتقدمة في أوروبا والصين والهند وبالتالي، يجب أن نجد الحلول المناسبة لمختلف المشاكل التي لا تزال تشكل عقبات أمام التنمية. على سبيل المثال: البطالة والتهرب الضريبي والظلم الاجتماعي. يعتبر من الضروري أن يلبي النموذج الجديد التوقعات؛ مراجعة السياسة الزراعية وتعديل نظام التعليم وتكثيف البحث والتطوير في القطاعات ذات القيمة المضافة العالية وتشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي.

ومع ذلك، فإن هذا الانتقال إلى انعاش آمن للاقتصاد الوطني لن يكون سهلاً بالنسبة للمغاربة بالنظر إلى فاتورة الغلاف الثقيل للوباء، على سبيل المثال؛ زيادة نسبة البطالة، وإفلاس الشركات، وفقدان حصة سوق التصدير بسبب تعطل سلاسل القيمة، بالطبع سيستغرق هذا وقتاً طويلاً.

حتى الآن، يمكننا أن نكون متفائلين للغاية ونحكم على أن إعادة التشغيل هذه لها مزايا عديدة للشركات المغربية والاقتصاد الوطني بشكل عام، إذا احترمنا التدابير الصحية للنجاح في هذه الخطوة وتجنب أي مخاطر مرتبطة بالتعافي أو انتشار جديد لهذا الفيروس على الأراضي الوطنية. في هذه المرحلة، تم بالفعل توفير دليل الإيداع للشركات، ويجب أن تتمتع هذه الشركات بالقدرة على دمج البعد الاجتماعي والمجتمعي في نهجها الاستراتيجي، والذي يعتبر عاملاً رئيسياً لتحسين الشركات المغربية.

خاتمة:

يتعين على بلادنا الدخول في برنامج ومشروع كبير لتمويل وإعادة انتعاش الاقتصاد المغربي، الذي تكبد خسائر فادحة بسبب الأزمة الناجمة عن وباء الفيروس التاجي الجديد. كما يجب أن يستند قرار إعادة تشغيل الاقتصاد على العملة والضرائب والدين العام، التي تشكل "ثلاث طرق أساسية" لانعاش الاقتصاد المغربي. ولا خيار أمام بلدنا، وهو مدعو لتحمل الديون الداخلية والخارجية قدر الإمكان.

²²⁶ – Selon le rapport de la Banque mondiale « le Maroc à l'horizon 2040 – Investir dans le capital immatériel pour accélérer l'émergence économique ».

وأخيرًا ، يمكن أن نوصي ونضع خطة تحتوي على خطوتين لإعادة إطلاق ناجحة:

- يتكون الأول من إحياء فوري لتجارة التجزئة، والبناء، والمنسوجات، والسيارات، وصناعة الأدوية، وصناعة الأغذية؛

- يجب أن تؤثر المرحلة الثانية على بقية القطاعات لتعزيز النشاط الاقتصادي العام، بمعنى أن الفروع غير الرسمية (الإصلاحات، والسلع الوسيطة، وما إلى ذلك) "ذات أهمية حيوية للاقتصاد".

تدبير نفقات الجماعات الترابية في زمن الجائحة

د. مدني أحميدوش

أستاذ التعليم العالي

بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

ظهر المهرارز - فاس-

مقدمة

يواجه المغرب، على غرار كل دول العالم، تحديات اقتصادية ومالية خطيرة ما بعد انتهاء أزمة كورونا، في ظل التوقعات الأولية الصادرة عن مؤسسات وطنية ودولية، أكدت تسجيل تراجع كبير في

معدل النمو، بالإضافة إلى التأثيرات الخارجية على الاقتصاد الوطني، بسبب انكماش الاقتصاد العالمي، وخاصة البلدان التي تربطها بالمغرب علاقات اقتصادية وتجارية، كل ذلك ينضاف إلى التداعيات الاجتماعية للأزمة، التي فرضت على الدولة نهج سياسة التقشف لتقليص الإنفاق العمومي ودعم القدرة الشرائية للمواطنين،، مع اللجوء إلى الاقتراض الخارجي، للحفاظ على توازنات الميزانية العمومية.

شرع المغرب في تطبيق حالة الطوارئ الصحية مباشرة بعد ظهور الحالات الأولى المصابة بفيروس كوفيد-19، وعمل على اتخاذ سلسلة من الإجراءات للحد من انتشار هذا الوباء؛ ومن أهمها إصدار مرسوم قانون رقم 2.20.292 المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها من أجل سد الفراغ التشريعي القائم. كما اتخذت السلطات العمومية مجموعة من التدابير للتخفيف من الآثار الاقتصادية والاجتماعية لتفشي الفيروس على مستوى ميزانية الدولة، كإحداث حساب خصوصي بعنوان: "الصندوق الخاص لتدبير ومواجهة وباء فيروس كورونا"²²⁷، وتم خلق لجنة اليقظة الاقتصادية لتتبع الوضع القائم، والتي قامت باتخاذ مجموعة من الإجراءات كتأجيل التصريحات وأداء بعض الضرائب وتبسيط بعض المساطر وتعزيز الإدارة الإلكترونية... كما قام رئيس الحكومة بإصدار منشور من أجل التدبير الأمثل للنفقات خلال فترة حالة الطوارئ الصحية، وذلك في ظل السياق الاقتصادي العالمي والوطني المتأثر بالتداعيات السلبية لهذه الجائحة.

بعد القرار الذي اتخذته الحكومة بنهج سياسة التقشف في صرف الاعتمادات المالية المخصصة لنفقات الدولة والمؤسسات العمومية برسم السنة الحالية، وذلك في إطار الحفاظ على توازن الميزانية بسبب تداعيات فيروس كورونا على الاقتصاد الوطني، وجه وزير الداخلية، عبد الوافي لفتيت، دورية لولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم، من أجل التدبير الأمثل لنفقات الجماعات الترابية.

المطلب الأول: تعريف النفقة العامة المحلية وأنواعها

يعرف بعض الفقه المالي النفقة المحلية بأنها "مبلغ من المال تقتطعه إحدى الجماعات المحلية من أموالها قصد إشباع حاجة عامة محلية"²²⁸، ومن الملاحظ هنا أن هذا التعريف تنقصه الدقة لأنه لا يمكن اعتبار النفقة المحلية بأنها مبلغ من المال بقدر ما هي ترجمة للاعتماد إلى نفقة وبذلك يمكن اعتبارها

²²⁷ -مرسوم 2.20.269 المتعلق بإحداث حساب مرصد لأموال خصوصية يحمل إسم الصندوق الخاص بتدبير جائحة كورونا، كوفيد-19، الصادر بتاريخ 16 مارس 2020، والصادر في الجريدة الرسمية عدد 6865 مكرر، بتاريخ 17 مارس 2020، الصفحة: 1540.

²²⁸ -بنمير المهدي: الجماعات المحلية والممارسة المالية بالمغرب س، لا، ج، م، 1994، ص 150

استعمال للاعتمادات، وعليه يمكن اعتبار النفقة المحلية هي عملية استعمال الاعتمادات من طرف شخص عمومي (جماعة محلية) بقصد إشباع حاجات عامة محلية.

وبذلك فالنفقة المحلية تنطوي على عناصر أساسية:

-أنها ذات طابع مالي أو نقدي؛

-أنها تنجز من طرف شخص عمومي (الجماعة المحلية)؛

-أنها تهدف إلى إشباع حاجة عامة محلية

أما أنواعها فهي تنقسم إلى نفقات إجبارية (التسيير) وأخرى اختيارية (التجهيز) فالأولى هي التي تخصص للنشاط العادي والطبيعي للجماعات الترابية فالمادة 39 من التنظيم المالي 08-45 حددت نفقات التسيير في نفقات الموظفين والأعوان والصيانة والتوريدات المتعلقة بإرجاع الدين الامدادات الممنوحة والمساهمات في عمليات ذات فائدة محلية أو وطنية أو تحملات أخرى. أما الثانية نفقات التجهيز فهي نفقات غير عادية تتضمن مصاريف استثنائية لا تكرر خلال السنة يرتبط وجودها بتوفر الاعتمادات المالية اللازمة، تمكن أهميتها في محور التنمية المحلية وهي تشمل مجموعة من الاشغال مثلا الماء الصالح للشرب ، التجهيزات الكهربائية، النقل العمومي.....

المطلب الثاني: تدخل سلطة الوصاية وقراءة في وضعية الموارد المالية

الفرع الأول: تدخل سلطة الوصاية في فترة الظروف الاستثنائية

يتعلق الأمر بمختلف التدخلات الصادرة عن سلطة الوصاية في مجال تنفيذ الميزانية، فرغم حضور سلطة الوصاية في كل مراحل إعداد وتحضير الميزانيات المحلية وكذا المصادقة عليها لأجل توحيد السياسات المحلية مع السياسة المركزية وتفادي الاختلالات، إلا أن هذا الحضور يتعدى مراحل الإعداد والمصادقة إلى مراحل تنفيذ النفقات المحلية.

هذا التدخل يطرح إشكال سياسي وأكاديمي وقد كرس التنظيم المالي للجماعات المحلية تدخل سلطة الوصاية على مستوى النفقات انطلاقا من المادة 42 حين نص على: "يجب أن تتضمن ميزانية الجماعات المحلية ومجموعاتها الاعتمادات المتعلقة بالنفقات الإلزامية والموارد الضرورية لتغطيتها.

هكذا تقوم سلطة الوصاية تلقائيا بتسجيل كل نفقة إجبارية لم يتم إدراجها بميزانية الجماعات المحلية أو مجموعتها وتتخذ لهذا الغرض كل تدبير ضروري بما في ذلك نفقة غير إجبارية ولا يجوز أن يباشر تلقائيا بصفة صحيحة أي تسجيل لنفقة إجبارية ما لم يتم دعوة المجلس مسبقا للقيام بذلك بموجب مداولة تتم طبقا للمقتضيات التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل..."

كما يظهر تدخل سلطة الوصاية على مستوى تنفيذ النفقات المحلية، فالمادة 43 تنص على أنه "إذا امتنع الأمر بالصرف عن وضع حوالة خاصة بنفقة وجب تسديدها من قبل الجماعة المحلية أو المجموعة، يمكن لسلطة الوصاية أن تقوم ، بعد طلب استفسارات من الأمر بالصرف، بتوجيه إعدار إليه بوضع الحوالة. وفي حالة عدم التنفيذ في أجل أقصاه 30 يوما بعد تاريخ الإعدار، يمكن أن توضع هذه الحوالة تلقائيا بقرار لوزير الداخلية أو من ينوب عنه.

إذا كانت المالية العمومية تأثرت بفعل فيروس كورونا، مما استدعى تعديل قانون المالية للسنة، فإن المالية الترابية بدورها تضررت بفعل هذا الفيروس، نظرا لارتباط المالية الترابية بالمالية العمومية، وبالموضع الاقتصادي الوطني.

الفرع الثاني : وضعية الموارد المالية لجماعات الترابية أثناء الجائحة

لقد حدد دستور 2011²²⁹ والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية²³⁰ مجموعة من موارد الجماعات الترابية (الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات) بالإضافة إلى القانون 47.06²³¹، فحسب

²²⁹-ظهير شريف 1-11-91 الصادر بتنفيذ دستور 2011، بتاريخ 29 يوليوز 2011، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 30 يوليوز 2011، الصفحة: 3600.

²³⁰-ظهير شريف 1.15.83 الصادر بتنفيذ القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، بتاريخ 7 يوليوز 2015، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015، الصفحة: 6585.

-ظهير شريف 1.15.84 الصادر بتنفيذ القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، بتاريخ 7 يوليوز 2015، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015، الصفحة: 6625.

-ظهير شريف 1.15.85 الصادر بتنفيذ القانون التنظيمي 113.14، بتاريخ 7 يوليوز 2015، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015، الصفحة: 6660.

²³¹-ظهير شريف 1.07.203 الصادر بتنفيذ القانون 47.06 المتعلق بمجبايات الجماعات المحلية، بتاريخ 30 نونبر 2007، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 5583، بتاريخ 3 دجنبر 2007، الصفحة: 3734.

الفصل 141 من الدستور الجديد نجد أن للجماعات الترابية موارد ذاتية وموارد مرصودة من قبل الدولة أي محولة من طرفها.

ومع جائحة كورونا عرفت مالية الجماعات الترابية اكراهات متعددة، أثرت بشكل كبير على ميزانية الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، خصوصا أن الجماعات الترابية قبل هذه الجائحة كانت تعاني من محدودية المداخيل وارتفاع النفقات، فبالنسبة للشق المرتبط بالموارد المالية خاصة المنصوص عليها في القانون 06-47 المنظم للجبايات المحلية عرفت تراجعا كبيرا وخطيرا خاصة أثناء فترة تطبيق الحجر الصحي وحتى بعد رفعه التدريجي وبالتالي تعطل تطبيق مجموعة من الرسوم المحلية المستخلصة لفائدة الجماعات الترابية كالرسم المهني " (المادة 5) "الرسم على بيع المشروبات (المادة 64) والرسم على مؤسسات الإيواء السياحي (الفنادق- الأندية الخاصة- النزل- قرى العطل- الإقامات السياحية- دور الضيافة- مراكز وقصور المؤتمرات وكل مؤسسة سياحية أخرى خاضعة لأحكام القانون 61.00²³² المتعلق بالمنشآت السياحية) (للمادة 70) و"الرسم على النقل العمومي" المنصوص عليه في المادة 83 من القانون 06-47 فنتيجة منع السفر بين المدن لا يمكن فرض هذا الرسم، وبالتالي نلاحظ أنه بفعل توقف العديد من الأنشطة بسبب فيروس كورونا، نتج مع هذا التوقف إضعاف مداخيل الجماعة، دون أن ننسى الموارد المرصودة من قبل الدولة لها والمتمثلة بالأساس في الضريبة على القيمة المضافة.

كما أن مجالس العمالات والأقاليم تضررت بفعل هذا الفيروس، خصوصا وأنها تستفيد فقط من ثلاثة رسوم حسب ما هو منصوص عليه في المادة الثالثة من القانون 06-47. أما الجهات والتي اعتبرها دستور 2011 قاطرة للتنمية، هي كذلك تضررت بهذه الجائحة، خصوصا وأنها تتوفر فقط على ثلاثة رسوم ذاتية حسب ما هو منصوص عليه في المادة الرابعة من القانون السالف الذكر، بالإضافة إلى رسمين تستفيد منهما، هما في الأصل من الموارد الذاتية للجماعة، لكنها تستفيد من العائدات، وهما الرسم على الخدمات الجماعية بنسبة 5٪ (حسب المادة 37 من القانون 06-47)، والرسم على استخراج مقالع الرمال بنسبة 10٪ (حسب المادة 94 من القانون السالف الذكر)، كما أنه بالرجوع إلى

²³² -ظهير شريف 1.02.176 الصادر بتنفيذ القانون 61.00 بمثابة النظام الأساسي للمؤسسات السياحية، بتاريخ 13 يونيو 2002، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 5030، بتاريخ 15 غشت 2002، الصفحة: 2329.

القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، وبالضبط في المادة 188، نجد أن الجهات تستفيد من الموارد المحولة لها من طرف الدولة، والمتمثلة بالأساس فيما يلي:

-5٪ من الضريبة على الشركات؛

-5٪ من الضريبة على الدخل؛

-20٪ من عقود التأمين.

وبما أن هذه الضرائب الوطنية قد تضررت بفعل جائحة كورونا، فلن تستطيع الدولة تخصيص هذه النسب لفائدة الجهات، مما سينعكس سلبا على البرامج التنموية، خصوصا أن الجهات تعتمد على هذه المداخل في التمويل نظرا لضعف مواردها الذاتية السالفة الذكر.

المطلب الثالث: تدابير ترشيد نفقات الجماعات الترابية

وأمام هذه الوضعية بادرت الوزارة الوصية إلى اتخاذ قرارات تهم تقليص الإنفاق العام المحلي بدرجة أساسية، خصوصا في المجالات التي تعتبر غير ضرورية في الوقت الراهن، وذلك بسبب تدني مستوى المداخل العمومية، وهذا يتطلب ترشيد الإنفاق العام مع ضمان الحد الأدنى للنفقات الموجهة لاستمرارية المرافق العمومية. وفي هذا الإطار، أصدر رئيس الحكومة منشورا تحت رقم 03/2020 بتاريخ 25 مارس 2020 يتعلق بتأجيل الترقيات وتأجيل مباريات التوظيف (وإن كان العنوان يتضمن إلغاء التوظيف ويختلف عن مضمون المنشور الذي ينص على التأجيل فقط)؛ وذلك من أجل تخفيف العبء عن ميزانية الدولة وتوفير موارد مالية لمواجهة الجائحة، وإن كان هذا المنشور يخاطب ميزانية الدولة فقد تم اعتماده على مستوى الجماعات الترابية.

لكن إذا كان تأجيل التوظيف منطقيا ويتماشى مع الظروف الاستثنائية حيث لا يمكن تنظيم مباريات التوظيف في الوقت الذي منع فيه كل التجمعات، فإن تأجيل الترقيات يثير تساؤلات مهمة؛ فالتبرير بكونها ستخفف العبء عن الميزانية غير ذي جدوى مقارنة مع بعض مظاهر الإنفاق العام الأخرى.

وفي السياق نفسه، قامت وزارة الداخلية بإصدار دورية أخرى تحت رقم 6578 بتاريخ 15 ابريل 2020 حول التدبير الأمثل لنفقات الجماعات الترابية برسم سنة 2020، وذلك على غرار منشور رئيس

الحكومة الموجه للدولة والمؤسسات العمومية، هذا المنشور يحث رؤساء مجالس الجماعات الترابية على تعليق وتأجيل الالتزام بالنفقات غير الضرورية في الوقت الرهان.

لكن مع ضمان تنفيذ النفقات الإجبارية وتلك المتعلقة بمواجهة هذه الجائحة وآثارها، ويلاحظ أن الدورية ركزت فقط على بعض النفقات الإجبارية، خصوصا تلك التي لها علاقة بضمان استمرارية مرفق الجماعة الترابية كرواتب وتعويضات الموارد البشرية، والنفقات المتعلقة باستهلاك الماء والكهرباء والاتصالات وواجبات الكراء، دون أن تتضمن النفقات المتعلقة بالديون المستحقة. وفي هذا الإطار، من المفروض أن يقوم صندوق التجهيز الجماعي على وجه الخصوص بتأجيل تلقي الديون المستحقة له في هذه الظرفية، وإعادة برمجة جداول استهلاك القروض، خصوصا أن مجموعة من المشاريع الممولة ستعرف توقفا وإجراءات استثنائية. ثم الدورية لم تذكر ضمن النفقات الإجبارية النفقات المتعلقة بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية الصادرة ضد الجماعة الترابية، في المقابل تم التركيز على النفقات المخصصة لمواجهة جائحة كورونا والمحددة بشكل توافقي بين سلطة المراقبة ورؤساء المجالس المنتخبة.

كما أصدرت وزارة الداخلية دورية تتيح لرؤساء مجالس الجماعات الترابية إدخال تعديلات على ميزانياتها لأجل تغطية النفقات المستجدة الخاصة بمواجهة جائحة كورونا في ظل حالة الطوارئ الصحية التي اعتمدها المغرب منذ 20 مارس 2020.

وتتيح هذه الدورية، التي تم إصدارها الأربعاء 25 مارس 2020 وتحمل عدد F/1248، لرؤساء ورئيسات مجالس الجماعات الترابية إدخال تعديلات على ميزانيات الجماعات الموكل لهم تديرها دون مداولة أو مشاوره مع مجالسهم لاستجابة لنفقات مستجدة بقوة الظرفية الوبائية، التي فرضتها جائحة كورونا فيروس.

وأوضحت الدورية، التي وقعها العامل مدير المالية المحلية، حمزة بلكبير، والموجهة لولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم و موضوعها التصدي لجائحة كورونا فيروس وآثارها الصحية والاقتصادية والاجتماعية، (أوضحت الدورية) أن رؤساء ورئيسات مجالس الجماعات الترابية يُسمح لهم بإجراء تعديلات على ميزانيات الجماعات، التي يتولون تديرها، دون الحاجة إلى مداولات مع المجالس. سواء تعلق الأمر بفتح قروض ميزانية جديدة بضمانة موارد متوفرة لم تتم برمجتها بعد، أو من خلال تحويل وإعادة برمجة قروض سابقة.

وزادت الدورية موضحة أن هذه التعديلات الميزانية، يمكن القيام بها إما عبر أذونات خاصة أو قرارات التحويل موقعة من قبل رؤساء ورئيسات المجالس الجماعية ومؤشر عليها من قبل الولاية والعمال.

المطلب الرابع: تبسيط بعض المساطر المتعلقة بصفقات الجماعات الترابية

أما ما يرتبط بالصفقات العمومية، فقد أتاحت الدورية -المشار إليها أعلاه- للجماعات الترابية إمكانية اللجوء إلى المسطرة التفاوضية لشراء العتاد والتجهيزات وكل التحملات التي تهم مواجهة جائحة كورونا. كما أصدرت وزارة المالية دورية تحت عدد 9 بتاريخ 2 ابريل 2020 تتعلق بتبسيط بعض المساطر المتعلقة بالصفقات العمومية للدولة وللجماعات الترابية، حيث ركزت على التعامل الإلكتروني وعدم تسليم الوثائق والمستندات الورقية، بالإضافة إلى عدم التشديد في المطالبة بالتوقيع الإلكتروني على الوثائق بالنسبة للمقاولات التي تواجه صعوبات في الحصول على الشهادة الإلكترونية.

بالإضافة إلى ذلك، وأمام الصعوبات التي قد تواجه المقاولات الحاصلة على الصفقات العمومية لتنفيذ التزاماتها التعاقدية اتجاه الدولة بشكل عام، واتجاه الجماعات الترابية بشكل خاص، ولتجنب تطبيق غرامات التأخير في حقها، تم اتخاذ مجموعة من التدابير الاستثنائية، وعلى رأسها اعتبار الأثر المترتب عن حالة الطوارئ الصحية وإجراءات الحجر الصحي المطبقة على الأفراد خارجا عن إرادة المقاولات الحاصلة على الصفقات، فيما يخص آجال تنفيذ الصفقات العمومية، ويندرج بالتالي في إطار حالات القوة القاهرة، والموافقة على طلبات المقاولات التي تثيرها دون الأخذ بعين الاعتبار أجل سبعة أيام لتقديم هذه الطلبات، بالإضافة إلى تمديد الآجال التعاقدية بواسطة عقد ملحق بالنسبة لجميع أنواع الصفقات، كما أتاحت التدابير لأصحاب المشاريع إلى اللجوء عند الاقتضاء إلى آليات تأجيل تنفيذ الأشغال أو التوريدات أو الخدمات أو أوامر إيقاف أو إعادة استئناف الخدمة، وكل ذلك في حدود مدة الطوارئ الصحية.

كما قررت الحكومة المغربية إعطاء الأفضلية للمنتجات الوطنية، وذلك من خلال اعتمادها بشكل أساسي في الصفقات العمومية، بهدف التخفيف من آثار تداعيات جائحة كورونا على الاقتصاد الوطني .

جاء ذلك في منشور لرئيس الحكومة، سعد الدين العثماني، وجهه إلى كل من الوزراء والوزراء المنتدبين بالإضافة إلى المندوبين السامين والمندوب العام، دعاهم فيه إلى تفعيل الأفضلية الوطنية وتشجيع المنتجات المغربية في إطار الصفقات العمومية.

ويُلزم القرار أصحاب المشاريع، بـ"منح الأفضلية للمواد والمنتجات المغربية، وخصوصاً التقليدية منها أو المصنعة"، إذ يتم تقنين ذلك من خلال التنصيب في دفاتر الشروط الخاصة ودفاتر التحملات المتعلقة بصفقات الأشغال والتوريدات التي تبرمها الإدارات والجماعات الترابية والمؤسسات والمقاولات العمومية على عدد من المقتضيات .

وتتضمن هذه المقتضيات تطبيق المواصفات القياسية المغربية المعتمدة، أو مواصفات قياسية أخرى مطبقة في المغرب بموجب اتفاقيات دولية، وحصر اللجوء إلى المواد المستوردة في الحالات التي لا يتوفر فيها منتج مغربي يستجيب للمعايير التقنية المطلوبة .

وسيكون أصحاب المشاريع، في إطار الصفقات التي تبرمها الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية، ملزمين بإعداد شهادة إدارية تتضمن التبريرات الضرورية في حالة تطبيق معايير دولية مخالفة للمواصفات القياسية المغربية أو اللجوء إلى المنتوجات المستوردة.

وتنص المادة 156 من قانون الصفقات العمومية في المغرب على تخصيص 20% من المبلغ التوقعي لمبلغ الصفقات والتوريدات والخدمات لفائدة المقاولات الوطنية، في حين أن هذه النسبة لا تتجاوز 10% من المبلغ الإجمالي للصفقات حالياً.

أما التعاونيات والمقاولات الذاتية، وفقاً للتعديل الذي أدخل على مرسوم الصفقات العمومية سنة 2019، فقد تم فتح المجال لها لأول مرة للاستفادة من الصفقات العمومية، إذ تم رفع نسبة المقاولات الصغرى والمتوسطة من 20% إلى 30% .

وسبق لوزارة الصناعة والتجارة والاقتصاد الرقمي، أن شكلت لجنة تعمل على إحصاء المنتجات التي يُمكن تصنيعها داخل البلاد، وذلك في أفق اشتراط ترخيص حكومي مسبق على استيراد نظيراتها من الخارج .

وتأتي هذه الخطوة، في سياق دعم المنتجات الوطنية والتي تحمل علامة "صنع في المغرب"، وحمايتها من المنافسة الدولية. خاصة بعد الخسائر التي مُنيت بها بسبب جائحة كورونا .

وتعمل اللجنة بتنسيق وثيق مع إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة، وأيضاً المديرية العامة للضرائب، بالإضافة إلى الفيدراليات المهنية، على تحديد الآليات الكفيلة بتنزيل هذه الرؤية، وذلك دون خرق المقتضيات التي تنظم عمل منطقة التجارة العالمية.

خاتمة

يمكن القول من خلال ما سبق وتزامنا مع أزمة انتشار وباء كوفيد 19 أنه يلزم منح الجماعات الترابية في إطار تفعيل مبدأ التدبير الحر المنصوص عليه في الفصل 136 من الدستور، الاستقلال المالي والسلطة التقديرية، حتى تتمكن من اتخاذ قرارات مالية مناسبة وملائمة لها سواء قرارات ذات الارتباط بالنفقات أو تلك المتعلقة بالموارد كأن توسع من وعائها الجبائي، وتتخلص من تبعية ميزانيتها للموارد المحولة من طرف الدولة، وحتى لا تلجأ إلى الإقتراض، وبالتالي تكون لها القدرة على مواجهة مختلف الأزمات مثل أزمة جائحة كورونا الحالية، بالإضافة إلى ذلك التنزيل الصحيح لبعض مقتضيات دستور 2011 والتي تؤكد على الجهوية المتقدمة، فالأمر يقتضي كما سبق الإشارة إلى ذلك توفير الموارد الذاتية الكافية للجهات على الخصوص ومراعاة خصوصيات كل جهة على حدة، إذ كيف يمكن الحديث عن الجهوية المتقدمة والنموذج التنموي الجديد والحال أن هذه الجهات لا تتوفر إلا على ثلاثة رسوم ذاتية.

ويمكن أن نستشف معظم هذه المعوقات بالنسبة للرسوم الجهوية، من خلال المرتكزات التي انبنى عليها القانون الجبائي رقم 06-47، فرغم أن هذا القانون تميز عن غيره من القوانين السابقة بثلاث مبادئ أساسية إلا أنه لم يعد صالحا لمسايرة التغيرات التي شهدها المغرب، وتتجلى أهم هذه المعوقات في ضعف عدد ومردودية الرسوم المستحقة للجهات.

الجهوية المتقدمة وسؤال الجباية المحلية: أية تطورات لأية رهانات؟

ياسر الصافي

باحث بسلك الدكتوراه بجامعة محمد الخامس بالرباط

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-سلا-

تقديم

لقد شكل نظام الجبايات المحلية المغربية عبر محطات تاريخية، تمتد جذورها إلى عهد ما قبل الحماية؛ فالمغرب قبل هذا العهد لم يعرف نظاما جبائيا بالمفهوم الحديث، بل كانت هناك أنظمة عرفية موروثة عن الثقافة الإسلامية كالمكوس، الإغشار، الجزية. أما مرحلة الحماية فقد انطبعت بالتأسيس الأولي لنظام جديد أشر على جملة من الإصلاحات السياسية والاقتصادية والإدارية والعسكرية والتعليمية والقضائية مع الإصلاحات المالية والجبائية الوطنية والمحلية⁽²³³⁾.

أما مرحلة الاستقلال، فلقد كانت في بدايتها امتدادا لمرحلة الحماية، بدليل أن النظام الجبائي الاستعماري، ظل ساريا المفعول إلى غاية صدور الظهير الشريف رقم 1.60.121 في 23 مارس 1962 الذي جمع الضرائب والرسوم والواجبات المرخص بها لميزانية البلدية، ولما جاء به ظهير 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي أدخل تعديلات مهمة عززت دور ومكانة الجماعة الترابية إلى جانب مرسوم 30 شتنبر 1976 المتعلق بمحاسبة الجماعات المحلية، الذي عمل على تنظيم الجانب المحاسب المنظم للجبايات المحلية. فتوالت الإصلاحات بالتعديلات التي لحقت الجباية العقارية بمقتضى القانون المالي لسنة 1978 الذي أحدث الضريبة على الأراضي الغير المبنية ثم جاء ظهير 28 دجنبر 1984 وظهير 30 دجنبر 1987

²³³ - ظهير 22 يوليوز المتعلق بالميزانية البلدية 1916.

الذين جاء بتعديل الرسم الجماعي على الحفلات وظهير 31 دجنبر 1985 الذي خص المجموعات الحضرية بنسبة 50% من منتج ضريبة النظافة.

وتنفيذا لقانون الإطار المتعلق بالإصلاح الجبائي بتاريخ 23 أبريل 1984، الذي كان يرمي إلى النهوض بالجماعات المحلية، كما أنه قرر برصد ميزانية الدولة لأموال تمكن الجماعات من القيام بمهامها، وخصص لها الضريبة المهنية والحضرية المفروضة على العقارات التي يسكنها ملاكها والضريبة العقارية مع تخصيص 30% من منتج الضريبة على القيمة المضافة.

ونظرا للتطور الاقتصادي والاجتماعي للبلاد بررت حاجيات إضافية ومتزايدة تتطلب تلبيةها التفكير في البحث عن الوسائل الكفيلة بتنمية الموارد الذاتية للجماعات الترابية، الأمر الذي فرض على المشرع القيام بإصلاح النظام الجبائي المحلي والذي توج بالقانون رقم 89.30. بيد أن هذا القانون، لم يعد مسائرا لمتطلبات المالية المحلية وحاجياتها التنموية، بالإضافة إلى عدم قدرته على مواكبة الإصلاح الإداري الذي عرفته سياسة اللامركزية ولاسيما بعد صدور الميثاق الجماعي لسنة 2002 الذي أتى بإصلاحات جديدة تندرج في سياق التوجهات الأساسية لسياسة اللامركزية.

وهكذا جاء قانون رقم 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية ليتجاوز الاحتلالات المتعددة ولتمكين الجماعات الترابية من التوفير على منظومة جبائية أكثر نجاعة، لخلق نوع من التوازن بين الملزم والإدارة الجبائية المحلية وتحقيق الاستقلال المالي المحلي الذي يضمن للجماعات الترابية القيام بالوظائف الاقتصادية والاجتماعية المنوطة بها على الوجه المطلوب.

فهل جاء إصلاح 2007 بجديد لحل إشكالية التدبير المالي للجماعة الترابية أم أنه جاء ليكرس مضامين الإصلاحات السابقة. إنها إشكالية تتعدد فيها الرؤى وقد تصدى إليها كل باحث من زوايته وتولى دراستها في جانب معين دون الجوانب الأخرى، وركز اهتمامه حسب ثقافته وأهدافه والمعلومات المتوفرة لديه. وهل استطاع هذا الإصلاح التكيف مع تطورات دستور 2011 على المستوى الترابي؟

المبحث الأول: التطور التاريخي للنظام الجبائي المحلي

المطلب الأول: الجبائية المحلية ما قبل الحماية

كان النظام الجبائي إبان تلك الفترة يخضع في عمقه لموروث اسلامي صرف، يمتاز بسيادة الدولة السلطانية مع غياب مطلق لمقومات السيادة الإدارية، فكان المخزن اداة تنفيذية بيد الحكم السلطاني تقوم بجمع الضرائب الشرعية، وتحولها الى بيت مال المسلمين. علما ان المركزية المطلقة التي كانت سائدة، قد رافقتها بعض بوادر عدم التمرکز التي كانت بعض أعمالها تباشر من قبل بعض الأعوان المخزنيين الغير ممرکزين كالباشوات والقواد والأمناء، الذين كان يوکل لهم مهمة تحصيل الضرائب. واتسمت هذه الفترة بنوع من الفرض التلقائي التسلطي والتعسفي في المجال الجبائي لتاريخ المغرب⁽²³⁴⁾.

فإذا كانت الضرائب ذات المصدر التشريعي الديني تشكل توافقا وتطابقا بين المخزن ورعاياه، فإن الجباية أو الضريبة غير الشرعية دينيا ظلت محل نزاع دائم بينهما الشيء الذي تولد عنه ظهور نوعين من القبائل :

- قبائل المخزن، التي كانت تدين بالولاء الديني والدينيوي للسلطان ؛
- قبائل السببة، التي كانت لا تعترف للسلطان الا بالسلطة الدينية ليس الا، وبالتالي كانت ترفض أداء الضريبة للخزينة السلطانية.

ولقد عرف المغرب في فترة ما قبل الحماية وخاصة بعد الفتوحات الاسلامية تطبيق الزكاة مع الجزية والخراج، كنظام ضريبي أموي فحاول الأدارسة محاربة ذلك، إلا أن الصراعات القبلية لم تساعدهم على تحقيق مبتغاهم، فجاء المرابطون وشهد المغرب إبان حكمهم رخاء اقتصاديا واسعا حتى سميت فترتهم بالجنة الضريبية⁽²³⁵⁾. فنحا الموحدون نفس المنحى وطوروا نظام الضرائب، تبعهم السعديون وقرروا ما كان يبدو لهم صالحا لقيام مخزن دولتهم باعتماد الجبايات التي توفر لهم الدعم المالي. وبصفة مقتضبة، فإن الجباية المغربية خلال هذه الفترة (ما قبل الحماية)، كانت تستنبط أحكامها من التشريع الإسلامي بالإضافة الى بعض الإقرارات (الخراج المكس النائية)، جعلت المخزن آنذاك في منأى

²³⁴ - سعيد جفري، "سلسلة أريد أن أعرف"، ج.9، ص : 57.

²³⁵ - عبد الغني خالد : "تاريخ الجباية بالمغرب (ق 19)"، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 2002 .

عن إصدار اجتهادات ضريبية جديدة، وبالتالي فقد امتازت تلك الفترة حسب بعض الفقهاء بثلاث خصائص :

- خاصية التلقائية (الهدية) ؛
- الخاصية الزجرية (الحركة) ؛
- الخاصية التعويضية (الغرامة والذعيرة).

أما عن مدن الأيالة الشريفة خلال تلك المرحلة الزمانية، فقد عرفت تجاوزات خطيرة في ميدان الضرائب تولدت عنها اضطرابات كبيرة ناتجة عن الظلم الجبائي الذي لحق سكانها ودفع بهم الى التمرد عن المخزن والكف عن أداء الضريبة، فتقهقرت الأوضاع الاقتصادية للبلاد، وفتح الباب على مصراعيه لمطامع الدول الخارجية بدعوى ضمان ديونها وفرضت بذلك الحماية. وبصفة عامة، تميزت تلك الفترة بعدم التوفر على جهاز جبائي منظم بل اعتمدت على الضرائب الدينية والسيادية والتجارية، مما يجعل جانبها الجبائي ذا طابع تقليدي مع تأثيرها بالأوضاع الدولية، التي تولدت عنها تضم جباية خاصة كنظام الحماية القنصلية.

المطلب الثاني : الجباية المحلية خلال مرحلة الحماية والاستقلال

مرحلة حساسة عرفت عدة تغييرات وشاها دخول عناصر جديدة على الحياة الاقتصادية المغربية، تجلت على الخصوص في التخلي التدريجي على الضرائب ذات المنظور الديني، فركب بعد ذلك المغرب قطار العولمة التقليدية، وظهرت بوادر معالم التجارة الخارجية. ولمعرفة دقيقة لهذه المرحلة يتوجب الوقوف على المستجدات والتوصيات، وكذا التعليمات التي أملاها كل من مؤتمر الجزيرة الخضراء (7 أبريل 1906) ومعاهدة الحماية لسنة 1912، على الرغم من المجهودات الجبارة التي بذلها كل من السلطانين سيدي محمد بن عبد الله والحسن الأول من اجل تنظيم وضبط الجباية.

أ – إملاءات مؤتمر الجزيرة الخضراء 7 ابريل 1906 :

تعاقب المملكات، (Dynasties) ارتفاع عدد السكان ؛ تزايد الحاجيات انعدام التجهيزات، كثرة القروض، عدم قدرة المخزن على الوفاء بالالتزامات المالية الداخلية والخارجية، كانت جميعها سببا مباشرا في خضوع المملكة المغربية سياسيا واقتصاديا للإملاءات الخارجية، فقضت المعاهدة للقيام على سبيل المثال ببعض الاصلاحات الضريبية كفرض الترتيب على الاجانب والمغاربة على حد سواء، كما أحدثت ضرائب جديدة كالضريبة الحضرية والضريبة المهنية وحقوق التسجيل والتنبر، مع إلحاق تعديلات مهمة بالنظام الجمركي الذي كان معمولاً به، وبالتالي فإن معاهدة الجزيرة الخضراء قد أملت وضع نظام مالي وجبائي محلي ووطني.

ب – إملاءات معاهدة الحماية 30 مارس 1912 :

يستشف من معاهدة الحماية ل 30 مارس 1912، ان المستعمر لم يكن يهتم بالشأن المحلي عكس ما كان يطمح اليه من نهب الأموال وفرض ضرائب جديدة، للرفع من مداخيله المالية لمواجهة المقاومة والمتطلبات التي كانت تحتاجها الظرفية. فبادرت فرنسا الى إصلاح نظام الترتيب والضريبة الحضرية والضريبة المهنية، كما قامت بإحداث ضرائب جديدة كالرسوم غير المباشرة على بعض المواد الاستهلاكية كالسكر والزيت والكحول، وأحدثت ايضا رسوم التسجيل والتنبر وعمدت الى اجراء اقتطاعات على المرتبات والأجور.

وبذلك، عمد المستعمر الى طبع النظام الضريبي المغربي بالدمغة الفرنسية، فجاء ظهير 22 يوليوز 1916 ليتضمن فصله الأول وجوب تأسيس الضرائب (المتعلقة بالميزانية البلدية)، فشهدت المنظومة الضريبية الحديثة انذاك سيلا من الرسوم تصب في تدعيم ميزانية البلديات، التي ازدادت نفقاتها بشكل ملموس ففرضت واجبات وأتاوة على الحفلات وموزعي الماء.

وبعد مضي حوالي ثمانية أشهر، توالى البحث على الموارد وخرج الى الوجود ظهيران جديدان الاول بتاريخ 1917/03/27 والثاني بتاريخ 20 ابريل 1917، توخى من ورائهما المستعمر سد حاجيات المدينة وفرضت الرسوم الجبائية على الكلاب والسيارات ومكوس الابواب وواجبات الاسواق. الا ان مردوديتها ظلت ضئيلة بالمقارنة مع المتطلبات التي تحتاج اليها المدينة، الشيء الذي حدا بالسلطات المستعمرة

التخلي مركزيا على جزء من مداخلها المتعلقة بالضريبة الحضرية والضريبة المهنية سنتي 1942 و1948، وان كانت هذه الاخيرة قد تراجعت السلطات المركزية على فكرة التخلي عنها لفائدة البلديات واستخلصتها لفائدة الميزانية العامة.

فجاء بعد ذلك اصلاح 29 دجنبر 1948 الذي ألغى مكوس الابواب، وأنشأ نظام ضريبة المعاملات ابتداء من فاتح 1949، الشيء الذي أدى بالمدن الى تحصيل اعتمادات مهمة مكنتها من انجاز حاجياتها من التجهيزات المحلية. وبشكل مقتضب، فلقد امتازت هذه الفترة بحدثين كبيرين طبع الجباية بالمغرب بالتجديد من جهة، وظهور بعض الشوائب التي قلصت المداخل بشكل ملحوظ من جهة اخرى.

وبعد حصول المغرب على الاستقلال بتاريخ 18 نونبر 1956، جاء في احدى كلمات المغفور له محمد الخامس >لقد انتهى عهد الحجر والحماية وبزغ فجر الحرية والاستقلال...لقد رجعنا من الجهاد الأصغر الى الجهاد الأكبر جهاد التشييد والتعليم...<< خطاب كان حافزا كبيرا لمغرب ضعيف البنيات قليل الامكانيات منهك الاقتصاد، معتمدا اعتمادا شبيه كلي على الأطر الفرنسية المشبعة بروح الاستعمار والبيروقراطية، والذين كانوا يفضلون العمل بالقوانين والضوابط التي وضعها نظامهم، الذي كان لا يجتهد الا في نهب خيرات البلاد وتكريس سياسة التبعية الاقتصادية والسياسية والثقافية.

فبدأ المغرب يتخلص تدريجيا من مرحلة الحجر، لكي يدخل مرحلة الرشد التي دشنها بمغربة الأطر وهيكلية الادارة واحداث ترسانة قانونية، تعطي للبلاد النبراس الذي يضئ طريق البناء والتجهيز، مع السعي الى تحقيق دولة الحق والقانون وارساء نظام المؤسسات الديمقراطية، مع الحفاظ على النسيج الاجتماعي الذي يتكون من فسيفساء قبلية (العرب، البربر "زيان، الريف، سوس" الصحراويون)، دون اغفال بطبيعة الحال التشريع الرباني (القرآن و السنة) باعتباره الملاذ الاول لتشريع المسلمين .

وبصفة عامة، كانت الادارة المغربية بداية الاستقلال تمتاز بإشكالية التعقيد والتمركز المفرط وضعف الخدمات المقدمة والافراط في السلوكات اللاأخلاقية، كالإرتشاء واستغلال النفوذ ونهب المال العام، فعرف المغرب آنذاك عشوائية في التدبير انعكست سلبا على اقتصاده، الشيء الذي حدا بمدبريه الى نهج أسلوب حديث ومعتلن يخرج البلاد من ضيم الاستعمار واحتكار بعض الاشخاص الذين وكل

اليهم امر التسيير. فلاح في الأفق الدساتير والتقسيمات الادارية ومواثيق الجماعات الترابية، الى غير ذلك من القوانين المختلفة التي تنظم جميع القطاعات.

أما عن الجانب الذي يهمننا بالخصوص والمتعلق بالجباية، فلقد اهتم المغرب كما أسلفنا بخلق الوحدات الترابية التي يعهد لها بتدبير الحياة اليومية للمواطنين، فظهرت أول لبنات النظام الجبائي المحلي بمقتضى ظهير 23 مارس 1962، وبعد مرور مدة زمنية تقل قليلا على سنتين أي بتاريخ 23 نونبر 1963 ظهر قانون تعديلي نص على وجود نوعين من الواجبات الضريبية :

- إجبارية كرسوم النظافة ؛
- اختيارية كرسوم الفتح المبكر والإغلاق المتأجر.

ثم جاء بعد ذلك ظهير 22 فبراير 1973، والذي كانت تعديلاته تنص على تغيير بعض التسميات من الادارات البلدية الى الادارات الجماعية. وبعد ترسيخ مبدأ الديمقراطية المحلية شيئا ما بعد ظهور مؤشرات على عافية البلاد من التبعية المطلقة، لجأ المشرع الى إعطاء المجالس المنتخبة سلطات تقريرية بدل السلطات الاستشارية التي كانت تحظى بها من خلال ظهير 1960، فجاء الميثاق الجماعي الجديد ل 30 شتنبر 1976 والذي جعل من رئيس الجماعة ⁽²³⁶⁾ (LE BOSS)، في النظام المحلي -مع بعض التحفظات-، ومنحه اختصاصات واسعة في جميع المجالات، وصاحب ظهور الميثاق الجماعي القانون المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيأتها بتاريخ 30 شتنبر 1976، الذي أعطى بدوره لرئيس الجماعة المحلية صفة الأمر بالصرف، والأمر بالصرف هو المسؤول على تنفيذ ميزانية الوحدة الترابية بشقيها الإيراداتي والنفقاتي.

تلت هذه المرحلة، فترات مالية عصيبة كاد المغرب ان يصاب حسب ذكر جلاله المغفور له الحسن الثاني بالسكتة القلبية، فجاء برنامج التقويم الهيكلي سنة 1983 وذلك بتزامن مع ظهير 23 ابريل

²³⁶ - نقصد بالمصطلح تعدد اختصاصات رؤساء الجماعات وتوسعها: (يجتمع بالمجلس باستدعاء من الرئيس، ينفذ الرئيس مقررات المجلس، يمثل الرئيس الجماعة في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، يجتمع المجلس تحت رئاسة الرئيس، ضابط الحالة المدنية، ينفذ جميع التدابير الرامية إلى استتباب الأمن وضمان سلامة المرور والصحة والحفاظة على القوة العمومية داخل الجماعة، يطلب من السلطة المحلية استخدام القوة العمومية في نطاق القانون قصد ضمن المصالح الجماعية، الرئيس هو الرئيس التسلسلي على الموظفين، يتولى التعيين في المناصب).

1984 (نظام القانون- الإطار)، الذي وضع إطارا للإصلاح الضريبي والذي تضمنت أحد مواده وجوب تنمية الموارد المالية للجماعات المحلية، الشيء الذي حدا بالمشروع الى استصدار القانون رقم 89/30 المتعلق بالضرائب والرسوم لفائدة الجماعات المحلية بتاريخ 21 نونبر 1989، الذي نظم بدقة ووضوح كيفية تحديد وعاء واستخلاص كل ضريبة او رسم ووضع حد للغموض والابهام الذي كان يميز ظهير 1962، الذي جاء بدوره بإيجابيات وسلبيات التي تم المشروع استدراك النواقص واستصدار للقانون رقم 47/06 بتاريخ 30 نونبر 2007.

بخلاصة، فإن الجباية في المغرب عرفت تطورا ملموسا عبر المراحل التاريخية التي طبعت مسار البلاد، فمن جباية دينية ممرضة تكاد تنعدم بها الضرائب المحلية (فترة ما قبل الحماية)، الى نشوء نظام ضريبي محلي محتشم تركّز على إشباع حاجيات المستعمر ليس إلا (فترة الحماية)، ثم الانتقال الى نظام ضريبي جبائي محلي يمتاز بالتجديد والمعاصرة يتماشى وحاجيات المدن المتزايدة من التجهيز و النماء (عهد الاستقلال).

المبحث الثاني : القانون 47.06 والجهوية المتقدمة: المعوقات والمتطلبات

من بين الأشياء التي تشكل قطيعة مع الجهوية المتقدمة نجد القانون 47.06، حيث أن هذا الأخير تم تشريعه سنة 2008 في ظل ظروف اقتصادية واجتماعية وسياسية تختلف عن الجهوية المتقدمة التي تم سنّها في سنة 2011 من خلال الدستور الجديد للملكة، حيث يمكن القول من خلال ما تم ذكره بأن هذا الاختلاف الزمني يعد مظهرا واضحا من مظاهر عدم ملائمة القانون للجهوية، وبالتالي فإن التقطيع الترابي الجديد الذي جاء به الجهوية المتقدمة لا يتماشى ولا يتواءم مع إطار وظروف وفكر القانون 47.06.

المطلب الأول: التقطيع الترابي وإشكالاته

يوضح خطاب 6 نونبر 2008 أن "نجاح الجهوية رهين باعتماد تقسيم ناجح يتوخى قيام مناطق متكاملة اقتصاديا وجغرافيا ومنسجمة اجتماعيا وثقافيا"، فحسب الخطاب الملكي، يرتبط نجاح هذا الورش بنجاعة التقسيم الجهوي كأساس للإصلاح على المستويين البلدي والوطني، والتقسيم يعد من

الإشكالات الدائمة في الإصلاحات من هذا النوع لكونه يتحكم فيما تبقى ومكونات الجهوية، فالخطاب الملكي يطرح بصريح العبارة مشكل الهوية الجهوية والتكامل بين الجهات²³⁷.

وتبين كثير من التجارب العالمية أن نجاح التجربة الجهوية يرتبط بمدى نجاح "التقطيع الجهوي"، أي الأسس التي تم اعتمادها، في إنشاء جهات تمتاز بالدينامية الاقتصادية والتكامل الوظيفي والتدبير الترابي العقلاني، فهذا التنوع في الأهداف يعتبر في حد ذاته، تحديا واضحا للتقسيم الذي طرح في الجهوية المتقدمة، بحيث تقاس صحة التقطيع بمدى سداذه من حيث قابليته لإنجاح الجهوية المتقدمة²³⁸.

فمسألة التقطيع الترابي على غاية من الأهمية، فهي الحلبة التي ستجري على مسرحها كل أطوار الاستحقاقات الانتخابية، وهو الفيصل المفضي إلى خلق وحدات ترابية ستحيي فيها كتلة بشرية معينة وتُزاول فيها أنشطة متعددة والمفروض العمل على أن تتوافر بها وسائل استقطاب مساعدة على الاستقرار، لذلك لا يجب الاستهانة بهذا الورش الهام، نظرا للرهانات المعلقة عليه عبر العديد من المستويات سواء منها البشرية أو الاقتصادية أو الاجتماعية وقس عليه، فاللحظة الانتخابية محدودة في الزمن، لكن التقسيم الترابي، على العكس، ممتد في الزمن، وعائده لا ينعكس على حزب واحد فقط بل على المجالات الترابية برمتها وعلى مختلف الأصعدة. لا ننسى أيضا أن المشاركة أضحت خيارا دستوريا قائما يتماشى ومبادئ الحكامة المنشودة، لكن شريطة أن يكون هذا النقاش حقيقيا وغير مفتعل، بحيث يجعل مصلحة المجال هي الأولى، وإلا تحول إلى سجل ترهنه خلفيات أخرى، تكبح عجلة الإصلاح وتهدر زمن التشريع بل وخطرا على الديمقراطية بذاتها، فالنقاش الحقيقي رهين بصدق النية كما يقول الفقهاء²³⁹.

و بهذا تكون إشكالية التقطيع الترابي تمثل وجها أو مظهرا من مظاهر عدم استجابة القانون 47.06 للجهوية المتقدمة بحيث أن القانون وضع في أرضية مقسمة تقطيعا ترابيا اعتبره الجهوية المتقدمة تقطيعا متجاوزا وبالتالي يستحيل أن تتحقق الإستجابة.

²³⁷ -El Yaagoubi Mohamed, LA notion de régionalisation avancée dans les discours royaux, Remald, série thème actuel, numéro spécial 71, 2011, p :25.

²³⁸ -علي بولريح، الجهوية والتنظيم الترابي نحو جهوية متقدمة بالمغرب، مطبعة طوبريس، طنجة، 2012، ص:119

²³⁹ - رشيد لبكر، التقطيع الترابي لن ينجح بدون انخراط للمنتخبين والقوى المحلية، مقال منشور بالموقع الإلكتروني التالي لجريدة الوطن الآن:

<http://alwatan-press.info>

فكل المهتمين يتفقون على أن قضية الموارد تعد أساس وجوهر الجهوية، وتبين تجربة عدة دول أنه من الصعب إيجاد ضرائب خاصة بالمجالات الترابية، وهذا ما يفسر الإشارة إلى صندوق التضامن في الخطاب الملكي وتقرير اللجنة الاستشارية²⁴⁰.

لدى فمن الضروري تبني قانون يحدد نظام وطرق تدخل هذا الجهاز، كما يمكن للجهات أن تتراهن على التعاون فيما بينها أو بين القطاعات الوزارية، عبر صندوق التأهيل الاجتماعي الذي يهدف إلى الإسراع بسد مظاهر العجز الكبرى في الجوانب المرتبطة مباشرة بالتنمية البشرية، والتي تتقاطع بشكل واسع مع مجالات اختصاص الجهات حسب ما جاء في التقرير، إلا أنه من المستحب توضيح الإطار القانوني لهذا الصندوق، خصوصا فيما يتعلق بالاختصاصات وصلاحيات هذا الصندوق ورئيسه، كما تتوقف تقوية الوسائل المالية أيضا على إيجاد جباية خاصة لتمكين الجهات من النهوض بمهامها التنموية في مراعاة مستلزمات العقلنة والانسجام والتكامل²⁴¹.

فالتقطيع الترابي الجهوي يشكل مفتاح نجاح ورش الجهوية الرامي إلى تحقيق التنمية الشاملة المستدامة، كما يجب أن يتم على ضوء التنمية المجالية، معتبرا أن تحقيق هذه التنمية يقتضي وضع آليات تتجلى في محددات وظيفية والتكامل والتوازن والتضامن والتنافس والتعددية والتنوع، واعتماد تقسيم ترابي يراعي الخصوصيات الجهوية مبني على التجانس اللغوي والجغرافي والتاريخي، وكذا منح الجهوية وظائف اقتصادية واجتماعية، وأن يتم خلق مجموعة من المؤسسات تكون داعمة لعمل الجهات.

المطلب الثاني: مكانة الجهة كمظهر من مظاهر عدم استجابة القانون 47.06

إذا كان من شأن التقطيع الترابي الجديد الذي جاءت به الجهوية المتقدمة يختلف عن ذلك المعتمد عند وضع قانون 47.06، يكون مظهرا من مظاهر عدم استجابة القانون للجهوية المتقدمة، فإن مكانة الجهة كجماعة ترابية في الوقت الذي وضع فيه القانون 47.06 أيضا لم تكن هي المكانة التي منحها إياها الجهوية المتقدمة، بحيث كانت الجهات دائما ضحية القوانين المنظمة للجبايات نظرا لما تعانيه المجالس الجهوية من ضعف حجم المداخل، مع العلم أنها هي من تشكل الإطار الخاص للتنمية على المستوى المحلي. هذا ما جعل اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة تعلي بمكانة الجهة كجماعة ترابية تقوم

²⁴⁰ - تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة، يمكن تحميله من الرابط الإلكتروني التالي:

<http://www.regionalisationavancee.ma/>

²⁴¹ - El Yaagoubi Mohamed, Op Cit, p :27.

بالدور الأساس في التنمية وفضاء رئيسي لبلورة السياسات العمومية في بعدها الجهوي، فموازاة مع الاختصاصات المنوط بها، سواء منها الذاتية أو المنقولة المتعلقة أساسا بالتشغيل والنهوض بمحيطها الترابي، والتكوين المهني ودعم المقاولات.

فلكي تتمكن الجهة باعتبارها جماعة ترابية من ممارسة الاختصاصات المنوطة بها في ميدان التنمية الجهوية، لا بد من توفرها على إمكانيات ووسائل مالية للقيام بمهامها، فتأسيس العمل بنظام جهوي محلي يستلزم منح الجهة الأدوات والوسائل المالية اللازمة لتفعيل الاستقلالية الجهوية، فلا يمكن الحديث عن قرار تنموي جهوي مستقل في ظل غياب تمتيع الجهة بالموارد المالية الكافية²⁴².

لذلك، ينبغي توفير موارد مناسبة لتلبية حاجيات الجهة حتى تقوم بوظائفها على أكمل وجه، فالجهوية المتقدمة تستوجب الزيادة في الموارد المرصودة للمجالس الجهوية من قبل الدولة بشكل ملموس، لكي تتمكن من إنجاز أعمال في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، يتعين الرفع من عائدات الضرائب والرسوم المرصودة من طرف الدولة بالمجالس الجهوية برفعه من الحصة المرصودة لها من الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات من 1% إلى 5%، واقتسام متساوي بين الدولة والمجالس الجهوية لعائدات رسوم التسجيل و الضريبة السنوية الخاصة على العربات ذات المحرك، ثم تخويل أهلية الاستفادة من عائدات الضريبة على القيمة المضافة، وستمكن هذه المقترحات من رفع الموارد السنوية الإجمالية للجهات إلى ما لا يقل عن 8 ملايين درهم. وبهذا تكون الجهة تتمتع بسلطة جبائية توفر لها موارد مالية ذاتية قارة تساعد على تحقيق الاستقلال المالي الفعلي واستقلالية في الرسوم والضرائب.

فعلى مستوى الجماعات الحضرية والقروية وبالإستناد إلى الميثاق الجماعي في إطار القانون رقم 17-08 نلاحظ حجم الصلاحيات التي تتوفر عليها المجالس الحضرية والقروية في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ما يعني أن جبايات هذه الجماعات ينبغي أن تسير هذه الوظيفة سواء على مستوى المردودية أو على مستوى الرفع من قدرات الجماعات الترابية على خلق الاكتفاء الذاتي والمالي الذي يجعل منها قادرة على تدبير نفسها بنفسها.

انطلاقا من هذا المعطى، فإن القانون الجبائي رقم 06-47 منح للجماعات الترابية 11 رسم، منها 4 رسوم محددة بالقانون في أسعار ثابتة، هذه الرسوم هي:

²⁴² - مصطفى معمر، إكراهات النظام المالي للجهة بالمغرب، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص، يونيو 2005، ص 174.

الرسم المهني؛

رسم السكن؛

رسم الخدمات الجماعية؛

الرسم على المياه المعدنية ومياه المائدة.

و تعتبر هذه الرسوم المذكورة الأكثر أهمية، لعدة اعتبارات أهمها أنها ذات مردودية مرتفعة بالمقارنة مع باقي الرسوم. في حين تم تحديد سعر أدنى و أقصى لباقي الرسوم. زد على ذلك أن هذه الرسوم يتم استخلاصها من طرف الدولة باستثناء رسم المياه المعدنية، وما يترتب عن ذلك من اقتطاع مقابل التدبير كما يلي :

❖ رسم السكن 10% للميزانية العامة؛

❖ الرسم المهني 10% لفائدة غرف التجارة والصناعة والخدمات وغرف الصيد

البحري، و 10% لفائدة الميزانية العامة؛

❖ رسم الخدمات الجماعية 5% لفائدة ميزانية الجهات.

إذن ومن خلال النسب المذكورة يتجلى لنا وبشكل واضح أن الجماعات الترابية لا تستفيد وحدها من مردودية هذه الرسوم، وإنما تستفيد معها ميزانية الدولة بسبب التدبير، في حين كان لزاما أن تستفيد منها الجماعات الترابية، طالما أننا نتحدث عن مطلب الاستقلال المالي سواء من خلال عائدات الرسوم أو من حيث التحصيل .

فلا شك في أن التمويل الذاتي يشكل أحد العناصر الأساسية التي تمكن الجهة من القيام بنشاطها، سواء في ميدان تغطية النفقات الاستهلاكية أو في ميدان تمويل الاستثمارات، فالتمويل الذاتي يعد أحد المعايير الرئيسية التي تقاس بها درجة الاستقلال المالي الجهوي عن كل تدخل للدولة أو باقي الأجهزة في ميدان التدبير المالي. وتسيير الجهة لشؤونها المالية بنفسها سواء في ميدان الإنفاق أو الاستثمار²⁴³.

²⁴³ - محمد بوجنون، السياسة الجهوية بالمغرب بين إكراهات الواقع ومتطلبات التنمية المحلية، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية (الجهوية الموسعة بالمغرب أي نموذج مغربي على ضوء التجارب المقارنة؟) طوب بريس الرباط، الطبعة الأولى فبراير 2010، ص: 66 .

ومن خلال الرسوم ضعيفة المردودية الممنوحة للجهات والتي أشرنا إليها سابقا، فإنها لا تساهم في الرفع من مردودية مداخل الجهات حتى يتسنى لها تحقيق اكتفاءها المالي والذاتي، وهو ما يتجلى بشكل واضح من خلال النظر في أرقام وحصيلة هذه الرسوم الجهوية، والتي تشكل قطيعة مع مبادئ الاستقلال المالي والذاتي اللذان نادى بهما دستور 2011، وأيضا مبادئ الجهوية المتقدمة.

لذلك، يجب العمل على تمكين الجهة من التحكم في مواردها المالية وخاصة الذاتية، نظرا للأهمية البالغة لهذه المسألة، إذا أريد للجهة أن تساهم عبر البرمجة والتخطيط العقلاني، في النهوض بالتنمية الجهوية والوطنية، وأن تكون قادرة على تحقيق المشاريع والعمليات والأشغال المسطرة لتلبية الحاجيات الأساسية للسكان وخاصة الأولويات منها²⁴⁴.

وكذا العمل على توسيع السلطة الجبائية للجماعات الترابية؛ بتمكينها من سلطة اختيار الأوعية الجبائية التي تناسبها، ومنحها إمكانية الاقتراح والمساهمة في تحديد الإعفاءات والتخفيضات التي تنسجم مع واقعها الترابي وخصوصياته، بالإضافة إلى منحها سلطة واسعة في إحصاء وتحصيل أوعيتها، والقيام بعملية المراقبة والتفتيش، وذلك من أجل تمكينها فعلا من حرية إدارة شؤونها، واتخاذ المبادرة، وتحقيق فعالية التدبير، ووضوح الفعل العمومي، والمسؤولية، والديمقراطية المحلية²⁴⁵.

وهذا لا يمكن أن يتحقق إلا عن طريق التنصيب على نقل السلطة التنفيذية من ممثلي الدولة إلى رؤساء المجالس الجهوية؛ وهو ما تم تفعيله من خلال نص الفصل 139 من دستور 2011، الذي نص على أنه "يقوم رؤساء مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، بتنفيذ مداوالات هذه المجالس ومقرراتها". كما أن دستور 2011 عمل على التخفيف من سلطة الوصاية الممارسة على المجالس الجهوية، وذلك من خلال الفصل 136 الذي نص على أنه "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر"، كما أنه أكد من خلال الفصل 143 من الدستور على أنه "لا يجوز لأي جماعة ترابية أن تمارس وصايتها على جماعة أخرى"، وفتح بينها إمكانية التعاون من خلال الفصل 144 حينما نص على أنه "يمكن للجماعات الترابية تأسيس مجموعات فيما بينها، من أجل التعاضد في البرامج والوسائل".

²⁴⁴ - محمد ولزيكي، الجهة أمام تحديات التنمية الاقتصادية والاجتماعية - جهة فاس بولمان نموذجاً، رسالة دبلوم السلك العالي في التدبير الإداري، المدرسة الوطنية للإدارة، السنة الجامعية 2004/2003، ص 2013.

²⁴⁵ - Abdellatif Ouerdighi, Mémoire de fin d'étude pour l'obtention du diplôme du cycle supérieur en gestion administrative, école nationale d'administration, 2003-2005, P: 87.

والعمل على تعزيز اللامركزية الترابية والديمقراطية المحلية، وهو ما أكد عليه الدستور الجديد في الفصل 146 حينما تحدث عن أنه تحدد بقانون تنظيمي شروط تدبير الجهات والجماعات الترابية لشؤونها بكيفية ديمقراطية، أو في الفصل 153 حينما نص على أن الجماعات الترابية أشخاص اعتبارية، خاضعة للقانون العام، تسير شؤونها بكيفية ديمقراطية، أو حينما تحدث في الفصل 155 على خضوع المرافق العمومية في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور²⁴⁶.

إذن، ومن خلال جل ما تم ذكره عن المعوقات التي تعترض ملائمة القانون 47.06 للجهوية المتقدمة، يمكننا الزيادة على ذلك بالقول، بأن الجهة من خلال هذا القانون وفي الوقت الذي تم فيه سنه تعتبر غير ملائمة بتاتا، ولا يمكننا الحديث عن جهوية متقدمة في ظل قانون يعج بالعديد من السلبيات التي تضر بطبيعة الحال بالموارد المالية للجماعات الترابية.

خاتمة

ومن خلال قراءة النصوص المؤطرة للجباية المحلية وباستقراء جل محطاتها التاريخية وجذورها الجنينية، والتي شكلت نقطة تحول في مجال دعم وتنمية الموارد المالية للجماعات المحلية، من خلال إحداث الرسوم، وربط طرق تحصيلها وهيكلتها إدارتها فالهدف من فترة ما قبل الحماية إلى الآن هو اعتماد أو ملائمة الجباية المحلية مع جباية الدولة.

لذلك، فنحن نتمنى كباحثين وفي أفق عاجل وعلى ضوء ما أسفر عنه تقرير المجلس الأعلى للحسابات على جبايات الجماعات المحلية لسنة 2013، أن يعاد النظر في المنظومة المالية والجبائية، ولاسيما. النظام المالي والمحاسبي، للظهير الشريف، رقم 1.76.584 والذي مر على تطبيقه ما يزيد عن ربع قرن والمرسوم رقم 2.76.576 المتعلق بسن نظام للمحاسبة للجماعات المحلية، أبان عن عدم قدرتها على مواكبة مستجدات اللامركزية ببلادنا وللمستجدات الترابية التي جاء بها دستور 2011.

**الملزم الجبائي المحلي في ظل جائحة كورونا،
ما بين واجبات الإقرار الجبائي وإكراهات الحجر الصحي.**

أحمد بوتوميلات

باحث بسلك الدكتوراه

²⁴⁶ - هشام مليح، في الحاجة إلى إصلاح قانون الجبايات المحلية، مرجع سابق، ص: 25.

ملخص:

عقب الإعلان عن حالة الطوارئ الصحية بالمغرب، وجد الملزمون بأداء بعض الرسوم المحلية أنفسهم أمام وضع غير مسبوق. فتحت طائلة عقوبات جبائية أو جنائية، كان هؤلاء الملزمون مضطرين من جهة إلى أن يضعوا لدى المصالح المختصة الإقرارات المنصوص عليها في القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية ومن جهة أخرى إلى أن يظلوا في الحجر الصحي طبقا لمقتضيات المرسوم بقانون رقم 2.20.292 بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها.

وحيث أنهم كانوا ما بين المطرقة والسندان، فقد كان لزاما على دافعي الضرائب والرسوم المحلية إيجاد السلوك الذي سيمكنهم من تفادي العقوبات الجبائية في سياق موسوم بالتوقف المؤقت لأغلبية الأنشطة الاقتصادية. ومن جانب آخر، فحالة العطالة التقنية لهذه الأنشطة ما كان لينتج عنها سوى نقص في المداخل الجبائية لسائر الجماعات الترابية في الوقت الذي كان على هذه الوحدات الترابية المساهمة أكثر في المجهودات المبذولة من طرف الدولة لمواجهة الجائحة والحد من آثارها.

من خلال فحص انعكاسات جائحة كورونا على واجبات الملزمين فيما يتعلق بالجبايات المحلية، تهدف هذه الدراسة إلى تحليل ما اعتمدته السلطات العمومية كحلول لوضعية التضاد التي نتجت على إثر حالة الطوارئ الصحية مابين واجب إيداع الإقرارات الجبائية المتعلقة بالرسوم المحلية وواجب البقاء في الحجر الصحي.

كلمات مفتاحية: واجبات الملزمين - الجبايات المحلية - القاعدة الجبائية - الإقرار الجبائي - حالة الطوارئ الصحية - جائحة كورونا كوفيد 19.

Abstract:

Following state health emergency declaration in Morocco, the persons indebted to some local taxes faced a difficult situation. To avoid tax or penal sanctions, taxpayers need to file to the concerned authorities their declarations as defined in law n° 47-06 related to local authority taxation. On the other hand, they need to remain in confinement as determined by public authorities injunctions under Legislative Decree n° 2-20-292 that establish special provisions for the health emergency state and the measures for declaring it.

Trapped between the hammer and the anvil, the taxpayers were looking for the conduct to adopt during confinement to avoid the sanctions related to fiscal standards knowing that the majority of economic activities are in temporary cessation. In addition, the unemployment situation concerning these activities could only result in a reduction in the fiscal resources of the entire local authorities. On their turn, these decentralized entities are called upon to contribute more to the efforts of the state to face the pandemic and reduce its effects.

By examining the impact of the Covid-19 pandemic on taxpayers' local tax obligations, this study seeks to analyze the solutions initiated by the public authorities to resolve the conflicting situation arising from the state of health emergency between the duty to file tax declarations and the obligation to remain in confinement.

Key Words: *Taxpayer's obligations, local taxation, fiscal norm, fiscal statement, state of health emergency, pandemic covid-19.*

Résumé :

Suite à la déclaration de l'état d'urgence sanitaire au Maroc, les redevables de certaines taxes locales se sont trouvés face à une situation inédite. Sous peines de sanctions fiscales ou pénales, ces redevables étaient obligés d'une part de déposer auprès des services compétents des déclarations prévues par la loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités locales et d'autre part de rester en confinement suite aux injonctions prises par les autorités publiques en vertu du décret-loi n° 2-20-292 édictant des dispositions particulières à l'état d'urgence sanitaire et les mesures de sa déclaration.

Se trouvant ainsi entre le marteau et l'enclume, les contribuables cherchaient la conduite à adopter qui leur permet d'éviter durant le confinement les sanctions liées à des normes fiscales dans un contexte marqué par la cessation temporaire de la majorité des activités économiques. Par ailleurs, l'état de chômage technique desdites activités ne pouvait se traduire que par une baisse des ressources fiscales de l'ensemble des collectivités territoriales alors que ces entités décentralisées étaient appelées à contribuer davantage aux efforts de l'Etat dans la lutte contre la pandémie et la réduction de ses effets.

En examinant les répercussions de la pandémie covid-19 sur les obligations des contribuables en matière de fiscalité locale, cette étude cherche à analyser les solutions initiées par les autorités

publiques pour résoudre la situation antinomique née suite à l'état d'urgence sanitaire entre l'obligation de déposer les déclarations fiscales et l'obligation de rester en confinement.

Mots clés: obligations des contribuables-fiscalité locale – norme fiscale-déclaration fiscale - état d'urgence sanitaire –pandémie covid 19

مقدمة

في نظام جبائي ذي طابع إقراري، يتعين على الملزم " الإدلاء بإقرارات صادقة ودقيقة للمادة الجبائية"²⁴⁷، على أن تقوم الإدارة الجبائية بمراقبة الإقرارات المدلى بها ومطالبة الملزمين عند الحاجة بتقديم الإثباتات التي تراها ضرورية. غير أنه عقب الإعلان عن حالة الطوارئ الصحية بالمغرب، وجد الملزمون بأداء بعض الرسوم المحلية أنفسهم أمام وضع غير مسبوق؛ فتحت طائلة عقوبات جبائية أو جنائية، كان هؤلاء الملزمون مطالبين بأن يضعوا لدى المصالح المختصة الإقرارات المنصوص عليها في القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية²⁴⁸ وفي نفس الوقت بأن يظلوا في الحجر الصحي طبقا لمقتضيات المرسوم بقانون رقم 2.20.292 بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها²⁴⁹.

وبهذا برز تضاد ما بين نظام القواعد القانونية المؤطرة لحالة إعلان الطوارئ الصحية ونظام القواعد القانونية المتعلقة بالجبايات المحلية وذلك في إطار نوع من التنازع الذي يمكن أن يطرأ عادة ما بين القوانين. وهو الأمر الذي جعل المخاطب بهاذين القانونين ما بين مطرقة أحدهما وسندان الآخر في ظل وضع تميز بالنسبة للعديد من الملزمين بالتوقف الجزئي أو الكلي للأنشطة الاقتصادية وبالنسبة للجماعات الترابية بنقص في الموارد المالية الضرورية للمساهمة إلى جانب باقي السلطات العمومية في مواجهة انعكاسات هذه الجائحة.

²⁴⁷Bouvier (M), Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt, LGDJ, 13e édition, Paris, 2016.

²⁴⁸القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.195 بتاريخ 19 من ذي القعدة 1428 (30 نوفمبر 2007)، الجريدة الرسمية عدد 5583 بتاريخ 3 ديسمبر 2007، ص. 3735.

²⁴⁹مرسوم بقانون رقم 2.20.292 صادر في 28 رجب 1441 (23 مارس 2020) يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، الجريدة الرسمية عدد 6867 مكرر بتاريخ 24 مارس 2020، ص. 1782.

ولضرورات هذا البحث، سنعتمد التمييز الذي استعمله الأستاذ مارك بلتي²⁵⁰ ما بين القواعد الجبائية (Normes fiscales) والقواعد التضريبية (Normes d'imposition) مدرجا ضمن الأولى قواعد القانون الجبائي العامة والموجهة لجميع الملزمين وجاعلا الثانية مقتصرة على القواعد الفردية الموجهة لأفراد معينين دون غيرهم. وبالرجوع إلى الإشكالية المطروحة فإن الملزم برسم محلي أمام قاعدة جبائية تتعلق بضرورة إيداع إقرار لدى مصلحة الوعاء المختصة وتحت طائلة قاعدة تضريبية تلزمه، في حالة عدم إيداع هذا الإقرار، بأداء زيادة في مبلغ الرسم المحلي المستحق أو الذي كان سيستحق في غياب كل إعفاء من هذا الرسم أو تخفيض منه كما أنه مطالب باحترام قاعدة قانونية أخرى تتعلق بضرورة التزام الحجر الصحي وإلا تعرض لعقوبة الحبس أو الغرامة أو هما معا.

وحتى نتمكن من الإحاطة بمختلف جوانب الموضوع، سننطلق من فرضية أن السلطات العمومية بحثت عن حلول تمكن من الحد من تداعيات جائحة كوفيد-19 ولاسيما فيما يخص وضعية التضاد المشار إليها أعلاه بين القواعد المتعلقة بالجبائيات المحلية والقواعد المؤطرة لحالة الطوارئ الصحية. وهو ما يستدعي البحث في إشكاليات إيداع الإقرارات الجبائية المتعلقة بالرسوم المحلية قبل وبعد إعلان حالة الطوارئ الصحية (المبحث الأول) وكذا الحلول التي تم اعتمادها من طرف السلطات العمومية خلال فترة حالة الطوارئ الصحية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: واجبات إيداع الإقرارات الجبائية المتعلقة بالرسوم المحلية قبل وبعد إعلان حالة الطوارئ الصحية

يمكن تعريف الإقرار الجبائي بأنه: "عملية أو سلوك طوعي يقوم به الملزم اتجاه الإدارة الجبائية، لأجل المساعدة على تحديد الدخول أو الأرباح الخاضعة أو المعفاة من الضريبة أو الرسم"²⁵¹. وكمينطلق سيتم اعتبار الملزم المحلي كل شخص ذاتي أو معنوي يمكن أن يكون خاضعا للرسوم المحلية التي نص عليها القانون رقم 47.06 المتعلق بجبائيات الجماعات المحلية.

وكما سبقت الإشارة إلى ذلك، يتعين على هذا الملزم احترام قواعد القانون رقم 47.06 فيما يخص إيداع الإقرارات الجبائية داخل آجال معينة وذلك بعد ملئ مطبوع نموذجي أعدته الإدارة. غير أنه بعد

²⁵⁰Pelletier (M), Les normes du droit fiscal, Dalloz, Nouvelle Bibliothèque de Thèses, Paris, 2008, Vol. 78 p.40-41

²⁵¹جفري (س)، الجبائيات المحلية، مكتبة الرشاد، سطات، 2015، ص.188.

الإعلان عن حالة الطوارئ الصحية بالمغرب، أصبح هذا الملزم مطالبا باحترام ضوابط خاصة (المطلب الثاني) تختلف عن تلك المعمول بها خلال الظروف العادية (المطلب الأول).

المطلب الأول: القواعد القانونية المؤطرة لإيداع الإقرارات السنوية المتعلقة بالرسوم المحلية خلال الظروف العادية

لقد وضع المشرع مجموعة من الواجبات على كاهل الملزمين المحليين والتي ضمنها مواد من القانون رقم 47.06 ولاسيما تلك الواردة تحت عنوان "واجبات الملزمين"، حيث يتعين على الملزم ببعض الرسوم المحلية سواء المسيرة من طرف مصالح الدولة أو الجماعات الترابية أن يودع لدى المصالح الجبائية المختصة إقرارات جبائية.

أولاً: واجبات الملزمين المتعلقة بالرسوم المحلية المسيرة من طرف الدولة

تقوم مصالح الدولة بتدبير ثلاث رسوم جماعية من خلال قيام المديرية العامة للضرائب بتدبير وعائها وإسناد مهمة تحصيلها إلى الخزينة العامة للمملكة. ويتعلق الأمر بالرسم المهني، رسم السكن ورسم الخدمات الجماعية، والتي يقوم الملزم المحلي بإيداع إقرارات بشأنها لدى مصالح المديرية العامة للضرائب سواء كان هذا الملزم مقاولاً أو أسرة.

1. بالنسبة للإقرارات الواجب إيداعها من طرف المقاولات

إذا كان الملزم مقاولاً خاضعة للرسم المهني، فإنه يقوم بإيداع الإقرارات التالية:

■ إقرار بالتسجيل في جدول الرسم المهني لدى المصلحة المحلية للضرائب التابع لها مقره الاجتماعي أو مؤسسته الرئيسة أو موطنه الضريبي داخل أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً التي تلي تاريخ الشروع في مزاولة النشاط ؛

■ إقرار إجمالي يبين بالنسبة لكل مؤسسة مستغلة الأراضي والمباني والتجهيزات والتهيئات والمعدات والأدوات تاريخ اقتنائها وتاريخ اشتغالها أو تركيبها والمكان الملحقة به وثمان تكلفتها وذلك في أجل أقصاه 31 يناير من السنة الموالية لسنة الشروع في مزاولة النشاط ؛

■ إقرار يبين كل التغييرات الواقعة داخل المؤسسة والتي من شأنها الزيادة أو النقصان في العناصر الخاضعة للرسم وذلك في أجل أقصاه 31 يناير من السنة المالية لسنة وقوع هذه التغييرات ؛

■ إقرار في حالة العطالة الجزئية أو الكلية يتم إيداعه لدى المصلحة المحلية للضرائب التابع لها مقره الاجتماعي أو مؤسسته الرئيسية أو موطنه الضريبي داخل أجل أقصاه 31 يناير من السنة المالية لسنة العطالة ؛

■ إقرار بتفويت أو توقف النشاط أو نقله أو تغيير الشكل القانوني للمؤسسة وذلك داخل أجل خمسة وأربعون (45) يوما من تاريخ وقوع إحدى هذه الحالات علما أنه في حالة وفاة الملزم يصبح أجل إيداع الإقرار من طرف ذوي الحقوق هو ثلاثة (3) أشهر تبتدى من تاريخ الوفاة.

في حالة عدم احترام الواجبات المشار إليها أعلاه، تطبق الجزاءات التالية:

■ كل ملزم لم يقدّم داخل الأجل المحدد بإيداع إقرار التسجيل بجدول الرسم المهني يتعرض لزيادة قدرها 15% من مبلغ الرسم المستحق أو الذي كان سيستحق في غياب كل إعفاء من الرسم أو تخفيض منه علما أنه في جميع الأحوال، لا يمكن أن يقل مبلغ الزيادة عن خمسمائة (500) درهم ؛

■ في حالة عدم إيداع الإقرار بالعناصر الخاضعة للرسم أو التأخير في ذلك أو عدم الإقرار بتغييرات متعلقة بهذه العناصر أو في حالة الإدلاء بإقرار ناقص وغير كاف يطبق الرسم وفق العناصر التي في حوزة الإدارة مع تطبيق زيادة قدرها 15% تحتسب على أساس مبلغ الرسم المستحق أو الذي كان سيستحق في غياب كل إعفاء من الرسم أو تخفيض منه؛

■ في حالة عدم الإدلاء بالإقرار بعطالة المؤسسة، يفقد الملزم الاستفادة من الإبراء من الرسم أو التخفيض منه بسبب العطالة ؛

- في حالة عدم الإدلاء بإقرار تفويت أو توقف النشاط أو نقله أو تغيير الشكل القانوني للمؤسسة يتعرض الملزم لتطبيق زيادة قدرها 15% تحتسب على مبلغ الرسم المستحق أو الذي كان سيستحق في غياب كل إعفاء من الرسم أو تخفيض منه.

وتجدر الإشارة، إلى أنه طبقا لمقتضيات المادة 38 من القانون رقم 47.06، تطبق على المقاولات فيما يخص رسم الخدمات الجماعية نفس المقتضيات المتعلقة بالرسم المهني.

2. بالنسبة للإقرارات الواجب إيداعها من طرف الأسر

بالنسبة للأسر الخاضعة لرسم السكن، يتعين عليها إيداع الإقرارات التالية:

- إقرار بانتهاء أشغال البناء أو تغيير ملكية العقار أو الغرض المخصص له؛
- إقرار بشغور خلال شهر يناير من السنة الموالية لسنة الشغور مع الإشارة إلى مكونات المحلات الشاغرة والمدة وأسباب الشغور مثبتا ذلك بجميع وسائل الإثبات علما أن هذا الإقرار يعتبر بمثابة طلب إبراء من رسم السكن.

في حالة عدم القيام بهذه الواجبات، تفرض الجزاءات التالية:

- يتعرض الملاك أو ذوو حق الانتفاع الذين لم يدلوا داخل الآجال المحددة بالإقرارات بانتهاء أشغال البناء أو بتغيير المالك أو بتغيير الغرض المخصص له لزيادة قدرها 15% تحتسب من مبلغ الرسم المستحق أو الذي كان سيستحق في غياب الإعفاء الكلي أو الجزئي من الرسم؛

- يفقد الملاك أو ذوو حق الانتفاع الذين لم يستجيبوا لاستدعاء المفتش المنصوص عليه في المادة 26 من القانون رقم 47.06، أو الذين لم يدلوا داخل الآجال المحددة بإقرار الشغور، حق الاستفادة من الإبراء من الرسم الصادر بسبب الشغور.

وتجدر الإشارة، إلى أنه طبقا لمقتضيات المادة 38 من القانون رقم 47.06، تطبق على الأسر فيما يخص رسم الخدمات الجماعية نفس المقتضيات المتعلقة برسم السكن.

وبناء على ما سبق، فإن الإقرارات الواجب الإدلاء بها بالنسبة للرسم المهني، رسم السكن ورسم الخدمات الجماعية هي إقرارات ظرفية مرتبطة بحالات خاصة وليس لها طابع الإلزام السنوي كما هو ملاحظ بالنسبة للرسوم المحلية المسيرة من طرف الجماعات الترابية.

ثانياً: واجبات الملزمين المتعلقة بالرسوم المحلية المسيرة من طرف الجماعات الترابية

طبقاً لمقتضيات المادة 167 من القانون رقم 47.06، فإن المصالح الجبائية التابعة للجماعات الترابية تقوم بتدبير الرسوم المحلية باستثناء الرسم المهني، رسم السكن ورسم الخدمات الجماعية وتتلقى الإقرارات السنوية والظرفية المتعلقة بتلك الرسوم.

1. بالنسبة للإقرارات السنوية

الملزم المحلي مطالب، حسب النشاط المزاوول، قبل فاتح أبريل من كل سنة بإيداع الإقرارات التالية:

- إقرار، من طرف كل بائع لمشروبات تستهلك في المكان الذي تباع فيه، بالمداخيل المحققة خلال السنة المنصرمة وذلك بالنسبة للرسم على محال بيع المشروبات؛
- إقرار، من طرف مستغلي مؤسسات الإيواء السياحي، يتضمن عدد الزبناء الذين أقاموا بالمؤسسة خلال السنة المنصرمة وذلك بالنسبة للرسم على الإقامة بالمؤسسات السياحية؛
- إقرار، من طرف المؤسسات التي تستغل ينابيع مياه معدنية أو مياه المائدة المعدة للاستهلاك في شكل قنينات، بعدد اللترات أو كسور اللترات وذلك بالنسبة للرسم على المياه المعدنية ومياه المائدة؛
- إقرار، من طرف المستغل المرخص له باستخراج مواد المقالع، بطبيعة وكمية المواد المستخرجة برسم السنة المنصرمة وذلك بالنسبة للرسم على استخراج مواد المقالع؛
- إقرار، من طرف أصحاب الامتياز ومستغلي المناجم، بالكميات المستخرجة من المواد المنجمية خلال السنة المنصرمة، بالنسبة للرسم على استخراج مواد المقالع؛

■ إقرار، من طرف الهيئات التي تقدم الخدمات بالموانئ، برقم الأعمال الذي تم تحقيقه خلال السنة المنصرمة، وذلك بالنسبة لرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ.

وبالنسبة للرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية، يتعين على مالكي أو حائزي الأراضي الحضرية غير المبنية، الخاضعة لهذا الرسم أو المعفاة منه، أن يودعوا لدى مصلحة الوعاء الجماعية قبل فاتح مارس من كل سنة، إقرار بهذه الأراضي يتضمن جميع البيانات المتعلقة بتصفية الرسم.

وتجدر الإشارة، أنه في حالة عدم إيداع الإقرارات المشار إليها أعلاه أو عند إيداعها خارج الأجل، فإنه تطبق على مبلغ الرسم المستحق زيادة قدرها 15%.

2. بالنسبة للإقرارات الظرفية

بحسب الوقائع التي يمكن أن تؤثر على عناصر تصفية الرسوم المحلية، فإنه يتعين على الملزمين إيداع إقرارات بهذه الوقائع كما يلي:

■ إقرار بتغيير المالك أو تخصيص الأرض أو تفويتها وذلك بالنسبة للرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية ؛

■ التصريح بالتأسيس عند الشروع في نشاط محل بيع المشروبات أو نشاط سيارات الأجرة وحافلات النقل العمومي للمسافرين؛

■ إقرار بتفويت النشاط أو توقيفه أو نقله أو تغيير الشكل القانوني للمؤسسة وذلك بالنسبة للرسم على الإقامة بالمؤسسات السياحية، والرسم على محال بيع المشروبات والرسم على النقل العمومي للمسافرين؛

■ الإقرار بالعطالة الجزئية أو الكلية بالنسبة للرسم على محال بيع المشروبات.

ونشير أنه في حالة عدم احترام الواجبات سالفه الذكر، تطبق الجزاءات المتعلقة بالوعاء الواردة بالباب الأول من القسم الثالث للقانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.

المطلب الثاني: إيداع الإقرارات السنوية المتعلقة بالرسوم المحلية بعد إعلان حالة الطوارئ الصحية

من الناحية القانونية، فإن الإجراءات المتخذة في إطار حالة الطوارئ الصحية نتجت عنها صعوبات ورهانات سواء بالنسبة للملزم المحلي أو المصالح الجبائية التابعة للجماعات الترابية.

أولاً: صعوبات إيداع وتلقي الإقرارات خلال فترة حالة الطوارئ الصحية

المرسوم بقانون رقم 2.20.292 يعتبر الأساس القانوني لحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها. واستناداً إلى مقتضيات المادة 2 من هذا المرسوم، فقد أصدر رئيس الحكومة بتاريخ 24 مارس 2020 المرسوم رقم 2.20.293 بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا-كوفيد 19²⁵²، والذي تم تعديله عدة مرات لتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية. وقد حدد هذا المرسوم مجموعة من الشروط التي يتعذر معها أيداع وتلقي الإقرارات.

1. بالنسبة لتشديد الإجراءات المقيدة للتنقل

لقد منحت المادة 2 من المرسوم رقم 2.20.293 للسلطات العمومية صلاحية اتخاذ التدابير اللازمة من أجل عدم مغادرة الأشخاص لمحل سكنهم مع اتخاذ الاحتياطات الوقائية اللازمة، طبقاً لتوجيهات السلطات الصحية. وعليه، فمجرد اتخاذ هذه التدابير يتعذر على الملزم مغادرة محل سكنه للوفاء بالتزاماته الجبائية ولاسيما تلك المتعلقة بإيداع إقراراته لدى المصالح الجبائية التابعة للجماعة أو الجهة.

وتجدر الإشارة، أنه طبقاً للمادة الرابعة من المرسوم بقانون رقم 2.20.292 يعاقب على مخالفة الأوامر والقرارات الصادرة في إطار التدابير سالفة الذكر بالحبس من شهر إلى ثلاثة أشهر وبغرامة تتراوح بين 300 و1300 درهم أو بإحدى هاتين العقوبتين، وذلك دون الإخلال بالعقوبة الجنائية الأشد.

من جانب الإدارة المكلفة بتلقي الإقرارات، فهي الأخرى معرضة لصعوبات تلقي هذه التصاريح بعد التدابير المتخذة لمواجهة جائحة كوفيد 19. فالموظفون واعوان الإدارة الجبائية المكلفون بتلقي هذه

²⁵²مرسوم رقم 2.20.293 صادر في 29 رجب 1441 (24 مارس 2020) بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا-كوفيد 19، الجريدة الرسمية عدد 6867 مكرر بتاريخ 24 مارس 2020، ص. 1783.

الإقرارات يخضعون لنفس القواعد المقيدة لتنقلهم مما يؤثر سلباً على قدرة المصالح الجبائية في هذا المجال.

2. بالنسبة لتخفيف الإجراءات المقيدة للتنقل

طبقاً لمقتضيات المادة 2 من المرسوم رقم 2.20.293، فإن الملزم المحلي أو من ينوب عنه للقيام بالتزاماته لا يمكنه مغادرة محل سكناه إلا في الحالات التالية:

- التنقل من محل السكنى إلى مقرات العمل، ولاسيما في المرافق العمومية الحيوية والمقاولات الخاصة والمهن الخرة في القطاعات والمؤسسات الأساسية المحددة بقرارات للسلطات الحكومية المعنية، مع مراعاة الضوابط التي تحددها السلطات الإدارية المعنية من أجل ذلك؛
- التنقل من أجل اقتناء المنتجات والسلع الضرورية للمعيشة، بما في ذلك اقتناء الأدوية من الصيدليات؛
- التنقل من أجل الذهاب إلى العيادات والمصحات والمستشفيات ومختبرات التحليلات الطبية ومراكز الفحص بالأشعة وغيرها من المؤسسات الصحية، لأغراض التشخيص والاستشفاء والعلاج؛
- التنقل لأسباب عائلية ملحة من أجل مساعدة الأشخاص الموجودين في وضعية صعبة، أو في حاجة إلى الإغاثة.

ومن خلال ما سبق، لا تندرج ضمن الحالات الواردة أعلاه الذهاب إلى المصالح الجبائية لإيداع الإقرارات الجبائية. وهو ما يجعلنا نفترض أن الإطار القانوني لحالة الطوارئ الصحية أدى إلى صعوبة قيام الملزم المحلي بإيداع إقراراته السنوية لدى المصالح الجبائية المختصة. علماً أن هذا الملزم، يمكنه إيداع إقراراته إذا تمكن من تخطي حواجز المراقبة الموضوعية لفرض احترام التدابير المتخذة في إطار حالة الطوارئ الصحية.

أما بالنسبة للمصالح الجبائية، وعلى غرار الوحدات الإدارية التابعة للدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، فإنها توصلت بدورية وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة عدد 2020/1 بتاريخ 16

مارس 2020، بشأن التدابير الوقائية من خطر انتشار وباء كورونا ولاسيما تلك المتعلقة بالعمل قدر الإمكان على توفير الخدمات على الخط بما من شأنه الحد من توافد المرتفقين على مصالح الإدارة.

ثانيا: رهانات إيداع وتلقي إقرارات الملزم المحلي

يشكل إيداع الإقرارات من طرف الملزمين رهانا ماليا سواء بالنسبة للملزم المحلي أو بالنسبة للجماعات الترابية.

1. بالنسبة لأثر الجزاءات الجبائية على الملزم المحلي

يتعرض الملزم الذي لم يودع إقراره أو قام بإيداعه خارج الأجل لتطبيق جزاء يتمثل في زيادة الرسم المستحق بمقدار 15% التي قد تنضاف إلى الجزاءات عن الأداء المتأخر للرسم. وتؤدي هذه الزيادات إلى رفع المبلغ الذي يتحمله الملزم والذي يجعل هذه الزيادة بعد أربع سنوات تفوق في بعض الأحيان مبلغ الرسم الأصلي. وفي هذا الإطار، فإن الملزم يمكن أن يستند على مقتضيات المادة 162-111 يقدم طلبا للإبراء أو التخفيف من الزيادات والغرامات والذعائر وباقي الجزاءات المنصوص عليها في القانون رقم 47.06.

وتجدر الإشارة، أنه فيما يخص الرسوم المحلية التي تقوم بتدبيرها الجماعات الترابية، فإن طلب الإبراء أو التخفيف سالف الذكر يوجه إلى وزير الداخلية أما بالنسبة للرسوم المحلية التي تقوم بتدبيرها المديرية العامة للضرائب فإن الطلب يوجه إلى الوزير المكلف بالمالية.

2. بالنسبة للموارد المالية للجماعات الترابية

يعتبر إيداع الإقرارات مرحلة مهمة في تأسيس الرسوم المحلية وتحصيل الموارد الذاتية للجماعات الترابية في غياب الإرادة أو في بعض الأحيان القدرة للقيام بإحصاء للوعاء الضريبي وبعمليات المراقبة الضرورية قانونا. وبذلك "أصبح الإقرار قاعدة عامة بالنسبة للنظام الجبائي المحلي، حيث أصبحت الإدارة الجبائية المحلية تعتمد على مضمون هذه الإقرارات لتحديد المساهمة الجبائية للملزم المحلي، ماعدا في الحالات التي حددها المشرع بخصوص بعض الرسوم التي تعتمد المعاينة المباشرة من طرف لجنة الإحصاء"²⁵³.

²⁵³ جفري (س)، مرجع سابق، ص. 189.

المبحث الثاني: الحلول المعتمدة لإيداع الإقرارات السنوية المتعلقة بالرسوم المحلية خلال فترة حالة الطوارئ الصحية

بالنظر إلى صعوبات إيداع الإقرارات السنوية المتعلقة بالرسوم المحلية خلال فترة حالة الطوارئ الصحية، وبافتراض وجود حلول لحالة التنازع ما بين القواعد القانونية، يتعين رصد الحلول المعتمدة وتحليل مدى فاعليتها في حالة وجودها.

وفي هذا الإطار، قمنا ابتداء من 25 ماي 2020، باتصالات هاتفية مع موظفي وأعوان المصالح الجبائية لبعض الجماعات الترابية ووضعنا على مواقع التواصل الاجتماعي ابتداء من تاريخ رفع الحجر الصحي بتاريخ 26 يونيو 2020 استمارة لفائدة الأعوان والموظفين العاملين بهذه المصالح وذلك بخصوص المواضيع التالية:

- الصعوبات المرتبطة بإيداع الإقرارات السنوية؛
- مصادر الصعوبات على صعيد القواعد الجبائية التي تفرض إيداع هذه الإقرارات؛
- الحلول المقترحة لتجاوز هذه الصعوبات؛
- مدى وحدود الحلول المقترحة.

لعرض ومناقشة نتائج هذه الدراسة، سنعتمد فيما يلي محورين أساسيين أحدهما يتعلق بالحلول المؤسسية على تأويل القواعد الجبائية أما الآخر فسيتناول الحلول المؤسسية على تعديل القواعد الجبائية.

المطلب الأول: الحلول المؤسسية على تأويل القواعد الجبائية

من خلال النتائج المحصل عليها، يتبين أن أكثر من 70% من المستجوبين يؤكدون تقلص عدد الإقرارات المودعة مقارنة بنفس العدد الذي تم التوصل به خلال السنة المنصرمة. كما صرح 73% من المستجوبين، بأن دورية وزير الداخلية عدد 7186 بتاريخ 11 ماي 2020 بشأن انعكاسات حالة الطوارئ الصحية على تطبيق الجزاءات المتعلقة بالموارد المالية المدبرة من طرف الجماعات الترابية، قدمت بعض الحلول لتجاوز الإشكاليات المرتبطة بإيداع الإقرارات السنوية.

أولاً: دور التأويل الإداري في ميدان الجبايات المحلية

تندرج دورية وزير الداخلية عدد 7186 بتاريخ 11 ماي 2020 ضمن التأويل الإداري الذي تمارسه الإدارة لتطبيق التشريع الجبائي الجاري به العمل وهو الأمر الذي يستدعي بحث القيمة القانونية لهذا التأويل وأثره القانوني.

1. من حيث القيمة القانونية

إن كثرة الدوريات في المجال الجبائي كظاهرة ملاحظة في العديد من الدول نتج عنها "ارتباط تطبيق القانون الجبائي بالتأويل الذي تعتمده الإدارة للقاعدة القانونية الجبائية"²⁵⁴. ومن خلال هذه العلاقة، تكمن القيمة القانونية للتأويل الذي تقوم به الإدارة الجبائية.

وبالتالي فهذا التأويل يستمد قيمته من القواعد القانونية المرتبط بها والتي يشكل معها جبل ثلج يمثل جانبه الخفيفي حين تشغل القواعد القانونية جانبه الظاهر. وهو ما جعلتضارب الآراء حول القيمة القانونية لهذا التأويل إلى إبراز أثره القانوني.

2. من حيث الأثر القانوني

على الرغم من النقاش الدائر حول مكانة التأويل ضمن منظومة القواعد القانونية، فإن أثره القانوني يمكن أن يوضح مكانته داخل هذه المنظومة. ولنأخذ على سبيل المثال، دورية وزير الداخلية عدد 7186 بتاريخ 11 ماي 2020 والتي استندت إلى مقتضيات المادة 6 من المرسوم بقانون رقم 2.20.292 ومقتضيات القانون رقم 47.06 لاتخاذ التدابير التالية خلال فترة حالة الطوارئ الصحية:

■ عند أداء الملزمين للرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية عن سنة 2020، يتم تطبيق الجزاءات عن الأداء المتأخر المنصوص عليها بالمادة 147 من القانون رقم 47.06 من دون أن تشمل هذه الجزاءات فترة الطوارئ الصحية ؛

■ في حالة عدم إيداع مالكي أو حائزي الأراضي الحضرية غير المبنية، الخاضعة للرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية أو المعفاة منه، لإقرار بهذه الأراضي قبل فاتح مارس 2020، أو

²⁵⁴Katir(E), La doctrine administrative fiscale : une norme juridique ou des effets juridiques ?, REMALD, n° 131, novembre-décembre 2016, p.181-191

إيداعه بعد هذا التاريخ، فيتم تطبيق الجزاءات عن عدم الإقرار أو وضع الإقرار خارج الأجل المنصوص عليها بالمادة 134-I من القانون رقم 47.06 ؛

■ بالنسبة للرسوم المحلية الأخرى التي يتعين على الملتزمين دفع مبالغها قبل انصرام الشهر الموالي لكل ربع سنة وإيداع إقرارات تتعلق بها قبل فاتح أبريل من كل سنة، فإن أداء مبالغ هذه الرسوم عن الربع الأول من سنة 2020 وإيداع الإقرارات برسم سنة 2020 بعد فاتح أبريل لهذه السنة، لا يترتب عنه تطبيق الجزاءات المنصوص عليها بالمادتين 134-I و147 المشار إليهما أعلاه؛

■ عند أداء الملتزمين لرسم من الرسوم الإقرارية المشار إليها أعلاه وذلك عن السنوات التي تسبق سنة 2020، يتم تطبيق الجزاءات المنصوص عليها بالمادة 147 من القانون رقم 47.06 سالف الذكر من دون أن تشمل هذه الجزاءات فترة الطوارئ الصحية كما تطبق الجزاءات المنصوص عليها بالمادة 134-I من نفس القانون في حالة عدم إيداع الإقرار أو إيداعه خارج الأجل.

ثانيا: حدود التأويل الإداري في ميدان الجبايات المحلية

يتبن من خلال ما سبق، أن التأويل الإداري للقواعد الجبائية المتعلقة بالرسوم المحلية يظل رهينا بالظروف التي أدت إلى ظهوره. وعلى هذا الأساس، فإن دورية وزير الداخلية التي سقناها كمثال للتأويل الإداري تظهر حدود هذا التأويل سواء من حيث مجال التطبيق أو من حيث الآثار القانونية.

1. من حيث مجال التطبيق

لقد اعتمد التأويل الإداري على القواعد الجبائية الموجودة للتأثير على قواعد التضريب المنتجة خلال فترة الطوارئ الصحية مستعملا مقتضيات المادة 6 من المرسوم بقانون رقم 2.20.292 التي كانت تنص على توقف سريان مفعول الآجال التشريعية والتنظيمية ابتداء من تاريخ إعلان حالة الطوارئ

الصحية وإلى غاية الإعلان عن رفعها، أي قبل تعديل هذه المادة بموجب القانون رقم 42.20²⁵⁵ الذي أصبح بموجبه لدى الحكومة صلاحية أن تقرر، خلال فترة حلة الطوارئ الصحية المعلن عنها، وقف سريان مفعول كل أجل من الأجل المنصوص عليها في النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

وعلاوة على ما سبق فإن الحلول الواردة بدورية وزير الداخلية تهتم فقط الرسوم المحلية التي تقوم بتدبيرها الجماعات الترابية، وبذلك فإن مجال تطبيق التأويل الإداري المعتمد من طرف هذه الدورية لا يشمل الرسوم المحلية التي يتم تدبيرها من طرف المديرية العامة للضرائب.

2. من حيث الآثار القانونية

إن عدم تطبيق الجزاءات المتعلقة بالوعاء والتحصيل بموجب دورية وزير الداخلية عدد 7186 بتاريخ 11 ماي 2020، بالنسبة للملزمين الراغبين في تأدية الرسوم المحلية خلال فترة حالة الطوارئ الصحية، يجعل للتأويل الذي اعتمدته الإدارة في هذه الحالة يتوفر على نفس الآثار القانونية للإعفاء من هذه الجزاءات الجبائية الذي يتم عادة بموجب نصوص قانونية.

ولقد سبق للمشرع أن اتخذ في هذا الإطار، نصوصا تم بموجبها إلغاء الزيادات والغرامات المتعلقة بالضرائب، الرسوم، الأتاوى ومختلف الحقوق المستحقة لفائدة الجهات، العمالات والأقاليم والجماعات وذلك تشجيعا للملزمين على أداء بما ذمهم لفائدة هذه الجماعات الترابية. وهكذا، فقد صدر بالجريدة الرسمية في سنة 2013 القانون رقم 120.12 المتعلق بإلغاء الزيادات والغرامات والذعائر وصوائر التحصيل المتعلقة بالرسوم والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجماعات والعمالات والأقاليم والجهات²⁵⁶ وفي سنة 2018 صدر القانون رقم 82.17 المتعلق بإلغاء الزيادات والذعائر وصوائر التحصيل المتعلقة بالضرائب والرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات²⁵⁷.

²⁵⁵ صدر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.67 بتاريخ 4 ذي الحجة 1434 (25 يوليو 2020)، الجريدة الرسمية عدد 6903 بتاريخ 27 يوليو 2020، ص 4150.

²⁵⁶ صدر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.13.07 بتاريخ 27 ربيع الأول 1434 (8 فبراير 2013)، الجريدة الرسمية عدد 6130 بتاريخ 28 فبراير 2013، ص 2061.

²⁵⁷ صدر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.17.111 بتاريخ 17 ربيع الآخر 1439 (5 يناير 2018)، الجريدة الرسمية عدد 6638 بتاريخ 11 يناير 2018، ص 181.

المطلب الثاني: الحلول المؤسسة على تعديل القواعد الجبائية

لقد أبان البحث الذي قمنا به، أن 88% من المستجوبين يعتبرون أن حل الإشكاليات المتعلقة بإيداع الإقرارات المرتبطة بالرسوم المحلية يستدعي تغيير التشريع الجاري به العمل في حين لا يرى 6% من المستجوبين ضرورة هذا التغيير. ومن حيث الوسيلة التي يمكن اعتمادها في تعديل القواعد الجبائية، فإن 70% من المستجوبين يرون أنه من الأفضل أن يتم بواسطة مشروع قانون أما 30% من المستجوبين فيعتقدون أنه من الأفضل أن يتم هذا التعديل بواسطة مقترح قانون. وهو ما يدفعنا من خلال هذه النتيجة، إلى إبراز مكانة المبادرة التشريعية في مجال الجبايات المحلية ومعرفة حدودها.

أولاً: المبادرة التشريعية في مجال الجبايات المحلية

بعد الإعلان عن حالة الطوارئ الصحية وظهور معالم انعكاساتها على المستوى الاجتماعي والاقتصادي، لوحظ قيام بعض مكونات البرلمان المغربي بمبادرات لملائمة القوانين الجاري بها العمل مع المستجدات التي فرضتها هذه الحالة. وقد كان القانون رقم 47.06 أحد القوانين التي استهدفتها المبادرة التشريعية سواء من طرف فرق الأغلبية أو من فرق المعارضة.

1. المبادرة التشريعية لفرق المعارضة

لقد قامت إحدى فرق المعارضة إلى طرح مبادرة لتعديل مقتضيات القانون رقم 47.06 لمعالجة بعض الإشكالات المطروحة على إثر الإعلان عن حالة الطوارئ الصحية. ويتعلق الأمر بمقترح القانون الذي تم إيداعه من طرف فريق الأصالة والمعاصرة لدى مكتب مجلس النواب بتاريخ 13 ماي 2020. وقد هم مقترح القانون المقدم تعديل المواد 8، 16، 64، 68، 75 و 87 من القانون رقم 47.06 من خلال التنصيص على أنه خلال فترة حالة الطوارئ الصحية:

- يستحق الرسم المني فقط بالنسبة للفترة السابقة والشهر الجاري وبالنسبة للإقرار بتفويت أو توقيف النشاط أو نقله أو تغيير الشكل القانوني للمؤسسة، فإن أجل إيداع الإقرار يصبح هو ثلاثة أشهر تبتدئ من تاريخ الإعلان عن حالة الحجر الصحي الإجباري؛
- تطبق هذه المقتضيات أيضاً حالة الاستثناء وحالة الحصار؛

■ الإعفاء أو التخفيض من الرسم على محال بيع المشروبات في حالة الإغلاق الإجباري من طرف السلطات العمومية المختصة بسبب الحجر الصحي أو حالة الطوارئ أو حالة الاستثناء أو حالة الحصار؛

■ إيداع الإقرار بتوقيف نشاط مستغلي مؤسسات الإيواء السياحي بقرار من السلطة المختصة بسبب حالة الطوارئ الصحية أو حالة الاستثناء أو حالة الحصار يتم داخل ثلاثة أشهر من انتهاء هذه الأسباب؛

■ الإعفاء من الرسم على النقل العمومي للمسافرين في حالة التوقف الإجباري الذي تفرضه السلطة الحكومية المختصة بسبب حالة الطوارئ الصحية وحالة الاستثناء وحالة الحصار.

2. المبادرة التشريعية لفرق الأغلبية

من جهته، قدم فريق العدالة والتنمية الذي ينتمي إليه رئيس الحكومة، مقترح قانون يغير ويتمم المرسوم بقانون رقم 2.20.292 من خلال التنصيب على توقف فوائد ورسوم وغرامات التأخير المرتبطة بأداء جميع الضرائب والرسوم.

وارتباطا بميدان الرسوم المحلية قام فريق العدالة والتنمية في 10 يونيو 2020 بإيداع:

■ مقترح قانون بإلغاء الزيادات والغرامات والذعائر وصوائر التحصيل المتعلقة بالضرائب والرسوم والحقوق والمساهمات والأتاوى المستحقة لفائدة الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات؛

■ مقترح قانون يغير ويتمم المقتضيات المواد 8، 69، 76 و 88 من القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية وذلك باعتبار توقف النشاط المهني خلال فترة حالة الطوارئ الصحية بمثابة عطالة جزئية وعدم أداء الرسم على محال بيع المشروبات، الرسم على الإقامة بالمؤسسات السياحية والرسم على النقل العمومي للمسافرين طيلة مدة العطالة الجزئية مع حصول الملزم على تخفيض من الرسم المهني يعادل مدة هذه العطالة الجزئية.

ثانيا: حدود المبادرة التشريعية في ميدان الجبايات المحلية

على الرغم من العيوب التي يمكن رصدها على مستوى تحرير مقترحات القوانين، فإن ذلك لا ينقص من دورها في رصد الحاجة لتعديل النص من أجل الاستجابة لمطالب شريحة من الملزمين.

1. من حيث شكل مقترحات القوانين

إن قراءة مقترحات القوانين المقدمة يمكن أن تبرز للملاحظ بعض الأخطاء التي ارتكبت والتي قد تدل على الاستعجال الذي صاحب تحريرها. فعلى سبيل المثال، تنص المادة الأولى من مقترح القانون الذي تقدم به فريق الأصالة والمعاصرة على تغيير وتتميم أحكام المواد 8، 16، 64، 68، 69، 83 في حين أن النص يتضمن تعديل المواد 8، 16، 64، 68، 75، 87.

أما مقترح القانون المقدم من طرف فريق العدالة والتنمية لتغيير وتتميم القانون رقم 47.06 فهو يشير إلى هذا الأخير باعتباره القانون المتعلق بجبايات الجماعات المحلية ومجموعاتها في حين أنه يتعلق بجبايات الجماعات المحلية فقط.

2. من حيث مضمون مقترحات القوانين

من خلال مقارنة مقترحات القوانين سالفه الذكر، يلاحظ أنها همت أساسا الرسم المهني، الرسم على محال بيع المشروبات، الرسم على الإقامة بالمؤسسات السياحية والرسم على النقل العمومي للمسافرين. مما يستنتج منه، أن الحلول المقدمة تهم شريحة معينة من الملزمين وهي فئة مالكي المقاهي، المطاعم، المؤسسات السياحية، سيارات الأجرة وحافلات النقل العمومي للمسافرين.

وحيث أن الحلول المضمنة بمقترحات القوانين سالفه الذكر تستهدف فقط بعض الرسوم المحلية، فإنها لا تعني الملزمين بأداء الرسوم المحلية الأخرى المترتبة أيضا عن مزاولة أنشطة اقتصادية، معرضة بدورها الانعكاسات جائحة كوفيد 19، ونقص الرسم على عمليات تجزئة الأراضي، الرسم على المياه المعدنية ومياه المائدة، الرسم على استخراج مواد المقالع، الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ والرسم على استغلال المناجم.

وبذلك، فإن مقترحات القوانين المقدمة كانت قاصرة في تقديم حلول تشمل جميع الرسوم المحلية، كما أن ما قدمته يثير العديد من الملاحظات التي يمكن إجمالها فيما يلي:

■ الخلط بين حالة الطوارئ الصحية، وحالات الاستثناء والحصار والتي لا تؤدي بالضرورة إلى توقف النشاط الاقتصادي باعتبار أنها تتعلق بسير المؤسسات الدستورية خلال ظروف معينة؛

■ الحديث عن عطالة جزئية لتكييف حالة توقف النشاط المهني خلال فترة حالة الطوارئ الصحية، لا يستقيم مع تعريف المادة 69 من القانون رقم 47.06 التي تنص على أنه : "يقصد بالعطالة الجزئية عطالة مجموع مرافق المؤسسة التي تشكل موضوع استغلال منفصل"؛

■ عدم اعتماد الإقرار الجبائي الإلكتروني كوسيلة لتسهيل قيام الملزم بواجباته الجبائية.

خاتمة

لقد شكلت جائحة كورونا 19 مناسبة لانطلاق مبادرة تشريعية هامة من طرف أعضاء مجلس النواب، فيما يتعلق بإنتاج قواعد قانونية جديدة في مجال الجبايات المحلية. إلا أن الحلول التي تضمنتها هذه المقترحات لم تمكن الملزم المحلي من تجاوز الإشكالات المرتبطة بالإقرار الجبائي في ظل الحجر الصحي. كما أن الدوريات التي صدرت عن وزارة الداخلية بعد إعلان حالة الطوارئ الصحية اكتفت بتوجيه إرشادات عامة للمصالح الجبائية بشأن التعامل مع الوضع الجديد.

وفي إطار البحث عن الحلول التي يمكن اعتمادها لتجاوز هذه الإشكالات، فإن الإقرار الجبائي الإلكتروني يمكن أن يطرح نفسه بديلا عن الإقرار الجبائي الورقي المعمول به حاليا، بما يوفره من قيام الملزم المحلي بواجب الإقرار دون الحاجة للتنقل إلى المصالح الجبائية التابعة للجماعات الترابية. وهذا الحل يتماشى مع التوجه العام للإدارة المغربية التي تقوم بتوفير العديد من خدماتها على الخط.

وبذلك فإن منظومة الجبايات المحلية التي خصص لدراستها حيز هام من أشغال المناظرة الوطنية الثالثة حول الجبايات المنعقدة بالصخيرات يومي 3 و 4 ماي 2019، تستدعي اعتماد الرقمنة والتحول الإلكتروني واستعمال التكنولوجيات الحديثة على غرار ما يتم القيام به بالنسبة لجبايات الدولة. وعليه، فإن المراجعة الشاملة والمنتظرة لجبايات الجماعات الترابية يمكن أن تكون مناسبة لوضع الإطار القانوني للإقرار الإلكتروني الذي سيمكن الملزم المحلي من تجاوز بعض العوائق التي قد تحول دون الوفاء بالتزاماته الجبائية ولاسيما في ظل حالة الطوارئ الصحية.

سبل ترشيد ميزانية الجماعات الترابية في ظل أزمة جائحة كورونا

سهام اليزامي

باحثة بسلك الدكتوراه بجامعة الحسن الأول بسطات
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات

مقدمة:

لقد أصبحت اللامركزية تشكل آلية فعالة لإقامة الديمقراطية، وأسلوب فعال لمتطلبات التنمية المحلية، وعليه فإن اللامركزية الإدارية تستلزم توافر الشروط والأركان المعنوية والمادية لذلك، وفي هذا المنحى يأتي العنصر المالي في مقدمة هذه الأركان والشروط باعتباره الوسيلة الموضوعية لتنفيذ السياسات العمومية المعتمدة محليا، ومن هنا تبرز لنا المالية المحلية كأداة تمويلية وأساسية لنفقات الجماعات المحلية، كما تظهر الجبايات المحلية كمورد أساسي لها، فهذه الأخيرة تعتبر من الآليات التي يعتمد عليها في

تطوير مالية الجماعات المحلية، ومنه تظهر لنا أهمية المداخل الجبائية كمورد لخلق الثروة التي تعد عاملا مساعدا لحسن التدبير المحلي من أجل تنمية بشرية مستدامة.

فلا مجال للحديث عن إدارة محلية وتمييزها عن الإدارة المركزية دون توفر مقومات الاستقلال المالي، ذلك أنه بمجرد اعتراف القانون بالشخصية المعنوية للوحدات الترابية اللامركزية، يصبح من المنطقي توفر هذه الأخيرة على ذمة مالية مستقلة وميزانية خاصة بها وبالتالي حرية التصرف في مجال التسيير المالي في شقيه المتعلق بالمداخيل والنفقات، باعتبارهما يجسدان أهم العمليات التي تكون المالية موضوعا لها²⁵⁸.

فإذا كان النظام المالي للجماعات الترابية يجسد بشكل مبدئي وجود استقلال مالي متزاوج مع الاستقلالية في التدبير، بحيث يعتبر الاستقلال المالي أهم مبادئ النظام اللامركزي نفسه، وأساس الاستقلال الإداري وكذا التمتع بالشخصية المعنوية، بالإضافة إلى أنه يجسد المستوى المادي لممارسة الجماعات الترابية لاختصاصاتها التنموية، فإنه يرتبط بالضرورة بوجود مالية محلية وميزانية مستقلة ونظام جبائي خاص ولا مركزي يمكن مبدئيا الهيئات اللامركزية من تمويل ممارستها لمهامها واختصاصاتها.

كما يواجه المغرب، على غرار كل دول العالم، تحديات اقتصادية ومالية خطيرة ما بعد انتهاء أزمة كورونا، في ظل التوقعات الأولية الصادرة عن مؤسسات وطنية ودولية، أكدت تسجيل تراجع كبير في معدل النمو، بالإضافة إلى التأثيرات الخارجية على الاقتصاد الوطني، بسبب انكماش الاقتصاد العالمي، وخاصة البلدان التي تربطها بالمغرب علاقات اقتصادية وتجارية، كل ذلك ينضاف إلى التداعيات الاجتماعية للأزمة، التي فرضت على الدولة نهج سياسة التقشف لتقليص الإنفاق العمومي ودعم القدرة الشرائية للمواطنين، مع اللجوء إلى الاقتراض الخارجي، للحفاظ على توازنات الميزانية العمومية.

وتعتبر مسألة التدبير الترابي للنفقات، أساسا لبلوغ تنمية حقيقية ومتوازنة، بإمكانها الاستجابة لكل متطلبات المواطنين على الصعيد الترابي سواء من خلال الجماعات، أو الجهات، أو العمالات والأقاليم. الأمر الذي يدعونا إلى طرح التساؤل المحوري التالي: ما هو مفهوم الميزانية والحساب الإداري؟ وما هي المبادئ التي يرتكزان عليها؟ وإلى أي حد يمكن الحديث عن ترشيد مالية الجماعات الترابية في ظل

258 - محمد حيمود، مالية الجماعات الترابية، مطبعة النجاح الجديدة (CTP) الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2017، ص 5.

في ظل جائحة كورونا؟ وكيف تستطيع هذه الوحدات الترابية تدبير أمورها في ظل حالة التقشف الاقتصادي التي تعيشها البلاد ؟

للإجابة على التساؤل المحوري المطروح، سنعمل على تقسيم الموضوع إلى ما يلي:

المبحث الأول: مفهوم ومبادئ الميزانية المحلية

المبحث الثاني: جائحة كورونا وسؤال الإعانات أو المساعدات العمومية وسؤال الرقابة المالية المحلية

المبحث الأول: مفهوم ومبادئ الميزانية

الميزانية هي الوثيقة التي يقرر ويؤذن بموجبها في مجموع تحملات وموارد الجماعات المحلية، كما يمكن تعريف الميزانية على أنها وثيقة تنص على التقديرات السنوية للموارد والتحملات العمومية، وترخص فيها بقصد تمكين الدولة من القيام بوظائفها و تحقيق نشاطاتها في كافة الميادين الاقتصادية والاجتماعية²⁵⁹. إن الميزانية تترجم سياسات تضع أولويات وتقدم الوسائل للاستجابة للاحتياجات السوسيو-اقتصادية لكل المواطنين والمواطنات كما أنها تعكس ما تنوي الجماعة القيام به من أنشطة مختلفة للقيام بالتنمية المحلية.

ويمكن تعريف الميزانية المحلية على أنها عمل مالي تقديري سنوي تعده الجهة التي أوكل لها القانون أمر الإعداد وتصادق عليه سلطة الوصاية بعد اعتماده من طرف المجالس المحلية المنتخبة، وهي تعبر عن الامتيازات والأولويات المسطرة من قبلها²⁶⁰.

وتنقسم الميزانية المحلية إلى جزأين الأول خاص بالتسيير، والآخر خاص بالتجهيز:

- عبد الفتاح بلخال، علم المالية العامة والتشريع المالي المغربي، الطبعة الأولى مطبعة فضالة، المحمدية، 2005، ص 198. ²⁵⁹

- سعيد جفري، محاضرات في المالية المحلية موجهة إلى طلاب السنة الأولى وحدة تدبير الإدارة المحلية سطات 2005_2006، ص 38 . ²⁶⁰

بالنسبة لمداخليل الجزء الأول الخاص بالتسيير تضم الضرائب والرسوم، الجبايات المأذون في استخلاصها لصالح الجماعة، موارد الأملاك، المساهمات الأداءات والأجور المأخوذة عن الخدمات المعدة إمدادات الدولة أموال المساعدات و الهبات والوصايا المتحصل من الإقتراضات المأذون فيها والمداخليل المختلفة والموارد الأخرى المقررة في القوانين والأنظمة.

يتم تمويل الجزء المتعلق بجانب التجهيز من الفائض التقديري من مداخليل الجزء الأول الفائض من مداخليل الميزانية الملحقه، الفائض من السنة المنصرمة، الفائض من حسابات المبالغ المرصودة للأمور الخصوصية بعد إتمامها الإمدادات المختلفة الحصص المخصصة من صندوق تنمية الجماعات المحلية وهيئاتها، أموال المساهمة و محصول الافتراضات. أما عن نفقات التسيير فتشتمل على مصاريف أجور الموظفين الصيانة والأدوات و اللوازم و إرجاع الأقساط السنوية المترتبة عن الاقتراض في حين تتمثل نفقات التجهيز الجماعية في الاستثمارات مثل انجاز الأشغال الجديدة والبنيات والطرق والتجهيزات ذات المصلحة المحلية²⁶¹.

المطلب الأول : مبادئ الميزانية المحلية

تخضع الميزانية المحلية للمبادئ نفسها التي تحكم الميزانية العامة:

1_ السنوية : المدة الزمنية التي تغطيها الميزانية الجماعية هي سنة واحدة و تبتدى من فاتح يناير وتنتهي في 31 دجنبر. إن التحديد الدقيق للمدة الزمنية يمكن من تقييم مدى الاستجابة للحاجيات الخاصة للفئات الأكثر تضررا من أجل ذلك في السنة المقبلة، وخلق الاعتماد المناسب لذلك مع اتخاذ تدابير أكثر إنصافا.

2_ الوحدة : توضع الميزانية الجماعية في وثيقة واحدة شاملة . ينتج عن هذا المبدأ سهولة الاطلاع على وثائق الميزانية و عدم التركيز فقط على التسيير بدل التجهيز .

3_ عدم التخصيص : لا يجوز تخصيص مورد معين لتغطية نفقة معينة، ينتج عن هذا المبدأ تعزيز الشفافية لأنه لا يوجد مجال لحسابات سرية أو فرعية.

4_ التوازن المالي : يقضي بان يتساوى مجموع التحملات الكلية للميزانية مع مجموع المداخليل الكلية المقابلة لتغطية هذه التحملات، وذلك لتفادي العجز و الفائض.

²⁶¹ - اسعد عبد المجيد مالية الجماعات المحلية بالمغرب، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح، الدار البيضاء، 1991، ص 10.

يعتبر توازن النفقات مع المداخل من الانشغالات الأساسية لإعداد الميزانية وذلك لمحدودية الموارد مقارنة مع الحاجيات، إن محدودية الموارد تحتم اللجوء إلى إجراءات للتحكم في تدبير الإكراهات من أجل تنفيذ فعال للسياسات.

الفقرة الأولى: الميزانية الملحقه والحسابات الخصوصية

يزيد على مبدأي الوحدة وعدم التخصيص استثناءان هما²⁶²:

✓ الميزانية الملحقه

✓ الحسابات الخصوصية

❖ الميزانية الملحقه:

تشمل العمليات المالية لبعض المصالح التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، و التي يهدف نشاطها بصفة أساسية إلى إنتاج مواد أو إلى تقديم خدمات مقابل أداء أجرة. تحضر الميزانيات الملحقه ويصادق عليها و تنفذ وتراقب طبق الشروط المقررة بالنسبة للميزانية.

❖ الحسابات الخصوصية:

تتعلق بمجموعة من الموارد التي تختص بانجاز بعض المشاريع من أجل بعض المداخل التي تدخل ضمن موارد الميزانية (شراكات..)

ا. حسابات المبالغ المرصودة لأمر خصوصية:

تحدد المبالغ المخصصة للتمويل التقديري لصنف معين من النفقات، كما تبين الأغراض المستعملة فيها هذه المبالغ.

ب. حسابات النفقات من المبالغ المرصودة:

تبين العمليات التي تمول بموارد معينة سلفا ، و يشترط تحقيق المورد قبل انجاز النفقة .

الفقرة الثانية : مراحل الميزانية

دليل إدماج مقارنة النوع الاجتماعي في ميزانية الجماعات المحلية، ص 11.262

إن الميزانية المحلية هي وثيقة يتم فيها تقديم جميع الإيرادات و جميع النفقات و يؤذن بتحصيل الموارد الجماعية و صرف نفقاتها ، تمر الميزانية المحلية بمراحل أساسية تشكل دورة الميزانية، يمكن إجمالها في أربع مراحل تشكل ما يسميه البعض بدورة الميزانية على المستوى المحلي و هذه المراحل هي:

- مرحلة إعداد الميزانية

- مرحلة المصادقة على الميزانية

- مرحلة تنفيذ الميزانية

- مرحلة اقتراحات المصالح التقنية و الإدارية :

تمثل هذه المرحلة البداية الفعلية لتحضير الميزانية الجماعية من طرف المصالح التقنية والإدارية، حيث تقوم كل مصلحة بحصر حاجياتها في التسيير والتجهيز، وترجم ذلك في أرقام واعتمادات مالية تدرج ضمن بنود و فقرات و فصول الميزانية حسب كل قطاع ومن أهم هذه المصالح : مصلحة الأشغال البلدية، مصلحة الإنارة العمومية، مصلحة المرآب، مصلحة التجهيزات، مصلحة المشاريع الجديدة، مصلحة الأغراس، مصلحة التصميم، مصلحة حفظ الصحة، المصلحة الاقتصادية، مصلحة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، مصلحة التسيير الإداري ... وإذا كانت هذه المرحلة يتم انجازها تحت إشراف رئيس المجلس الجماعي في كونه الأمر بالصرف المسؤول مباشرة على تسيير المرافق الجماعية، وأعضاء المكتب من خلال التنسيق الدائم والتشاور بين الرئيس وأعضاء المكتب من جهة وبينهما وبين كل مصلحة على حدة، إلا أن الطابع التقني والإداري هو الصفة المميزة لهذه المرحلة، وفي هذا الإطار يجب الرجوع إلى ميزانية السنة المنصرمة قصد مقارنة الاقتراحات في السنة السالفة مع الاقتراحات في السنة الحالية، و يتم تقدير الإيرادات و المداخيل من خلال القيام بعمليات حسابية تتوخى التمكن من التحديد الفعلي لمجمل الموارد المحلية التي يمكن الحصول عليها خلال السنة المالية الحالية .

لهذا الغرض يتم إتباع القاعدة الثلاثية التالية²⁶³:

(مدخول سنتين سابقتين) + (مدخول 9 أشهر) في (12 شهرا)

محمد سنوسي، مالية الجماعات المحلية بالمغرب الدار البيضاء، دار النشر المغربية، 1993، ص 94.²⁶³

إلا انه من الملاحظ أن تطبيق القاعدة الثلاثية قد لا يعكس الحقيقة المالية للجماعات المحلية وخصوصا عندما يطرأ تغيير على قوانين الجباية المحلية ومقررات الرسوم الجماعية كما أن التأخر في الأداء لبعض الضرائب والرسوم يخل بصحة التقديرات المتبعة من خلال هذه القاعدة.

• مرحلة دراسة مشروع الميزانية أمام لجان المجلس:

بعد استكمال المرحلة الأولى من الإعداد التي تقوم بها المصالح التقنية و الإدارية، يتم تقديم الاقتراحات التي توصلت لها هذه المصالح إلى اللجان الدائمة بالمجلس (اللجنة الاقتصادية، اللجنة الاجتماعية، لجنة التصميم و البناء، و لجنة الأشغال الجديدة..)

التي تقوم بدراسة اقتراحات المصالح الإدارية و التقنية، و هي تمتلك صلاحية تعديلها أو حذفها. كما يمكنها أن تطلب كل البيانات الضرورية و التوضيحات اللازمة من المصالح المذكورة و التي تفسر سبب الاقتراح و توضيح حيثياته.

وتعد مرحلة دراسة مشروع الميزانية مرحلة مكتملة و متممة للمرحلة التي استبقتها، و بعد إنهاء كل لجنة أشغالها تحال الاقتراحات التي تم التوصل بها إلى مصلحة الحسابات بالمجلس، حيث تضمنها في وثيقة واحدة تشكل ميزانية الجماعة طبقا لنموذج كل جماعة، بعد ذلك تطرح هذه الوثيقة على لجنة المالية والميزانية التي يعود لها اختصاص تحضير مشروع الميزانية في صيغته النهائية قبل عرضه في المرحلة التقريرية أمام أنظار المجلس الجماعي .

❖ المصادقة على الميزانية:

مرحلة المصادقة هي التي تضيف على مشروع الميزانية الطابع التقريبي من الناحية القانونية، على اعتبار أن المراحل السابقة لهذه المرحلة تبقى مجرد اقتراحات قابلة للتعديل و التغيير، كما أن مشروع الميزانية لا يصبح مكتملا إلا بعد دراسته و التصويت عليها من طرف المجلس الجماعي. وهكذا يعرض

مشروع الميزانية على المجلس الجماعي في دورة أكتوبر من كل سنة ليقوم بدراستها و نقاش و تحليل كل بنودها و أرقامها بحسب كل فصل وكل باب.

يقدم مشروع الميزانية بواسطة عرض يتولى قراءته المقرر العام للميزانية بالمجلس باعتباره الشخص المؤهل لذلك، كما يقوم الرئيس و المقرر العام بالرد على كل الإشكالات التي يطرحها أعضاء المجلس والمتعلقة بتوضيح بعض البيانات الواردة في المشروع .

و بإمكان المجلس بعد ذلك من الناحية المبدئية مناقشة مشروع الميزانية بندا بندا و يقدم بعض الاقتراحات، بعد ذلك يخضع المشروع للتصويت و بعد إنهاء التصويت يكون المشروع أمام أمرين إما أن يكون التصويت بالإيجاب حيث تعرض الميزانية على مصادقة سلطة الوصاية في تاريخ أقصاه 20 نونبر التي إذا ثبت لها أنها مطابقة للقوانين الجاري بها العمل أوجب عليها آنذاك أن تصادق عليها داخل أجل 45 يوما ابتداء من تاريخ توصلها بها.

وتكون الميزانية مطابقة إذا احترمت القوانين والأنظمة الجاري بها العمل ومن أهمها احترام المسطرة المعتمدة في وضع الميزانية وفي التصويت عليها حيث يجب أن يقع التصويت على المداخل قبل التصويت على النفقات، فإذا ثبت لسلطة الوصاية احترام أوجه الشرعية فإنه يتوجب عليها أن تصادق على الميزانية داخل أجل 45 يوما من تاريخ توصلها بها.

أما إذا لم يتم احترام الشروط الشرعية فإن ذلك يخول الحق لسلطة الوصاية في رفض التصديق على الميزانية، ويتعين عليها في هذه الحالة أن تعلق قرار رفضها وتبين فيه الأسباب التي استندت عليها في اتخاذها. وتعيد الميزانية إلى الأمر بالصرف داخل أجل 15 يوما تحتسب ابتداء من تاريخ توصلها بها حيث عرضها على المجلس من أجل إعادة قراءتها والتصويت عليها داخل 15 يوما أي في تاريخ أقصاه 20 دجنبر، ثم يعرض بعد ذلك على سلطة الوصاية للمصادقة عليها من تاريخ لا يتعدى 15 يناير لتصادق عليها داخل الأجل المحددة وهو 45 يوما.

أما في الحالة التي لا يتم فيها مراعاة الأسباب التي كانت دافعا لرفض المصادقة على الميزانية من طرف سلطة الوصاية وكانت الميزانية غير مطابقة فإن المادة 20 تخول لسلطة الوصاية في هذه الحالة الحق في وضع ميزانية للتسيير على أساس آخر ميزانية مصادق عليها مع الأخذ بعين الاعتبار تطور تحملات وموارد الجماعة المحلية أو المجموعة، ويمكن في هذه الحالة للجماعة المحلية أن تقوم بأداء الأقساط السنوية للإقتراضات.

❖ تنفيذ الميزانية المحلية:

إن مصادقة المجلس الجماعي و سلطة الوصاية على وثيقة الميزانية تعتبر إذن إشارة ضوء أخضر لانطلاق عملية تنفيذها. وهكذا تكون الميزانية المحلية قابلة للتنفيذ بعد المصادقة عليها من قبل السلطات المختصة و إعادتها إلى الجماعة، و لا يجوز تعديل بنود الميزانية خلال السنة إلا وفقا للإجراءات التي تم بها إقرارها مع احترام القائمة النموذجية.

يقوم بتنفيذ الميزانية كل من الأمر بالصرف و المحاسب المكلف بتدبير الميزانية، وذلك كل في مجال اختصاصه.

من أجل ذلك يتخذ الأمر بالصرف العمليات التالية²⁶⁴:

- إصدار الأوامر من أجل تحصيل الديون
- الالتزام والتصفية لنفقات الجماعة
- إصدار الأوامر بالنفقة

بناء على الأوامر الصادرة عن الأمر بالصرف، يسهر المحاسب، على إنجاز العمليات التالية :

- التكفل بأوامر المداخيل الفردية والجماعية؛
- استيفاء الحقوق والرسوم وفق الشروط المقررة في القوانين؛
- أداء النفقات بعد الإطلاع على المستندات المقدمة إليه؛
- المحافظة على الأموال والقيم التي يتولى حراستها؛
- مسك محاسبة جماعة أو المجموعة مع تركيز عمليات المداخيل والنفقات التي تم تنفيذها؛
- القيام بجميع الإجراءات الضرورية لتحصيل المداخيل.

إن القانون بتحديدده للأجال التي يجب احترامها في إعداد والتصويت والمصادقة على الميزانيات المحلية إنما توخى عقلنة استعمال الوقت وتحديد المسؤوليات بوضوح واحترام مبدأ سنوية الميزانية التي يستلزم الشروع في تنفيذ أحكامها ابتداء من فاتح يناير. وتجنب التأخير في تنفيذ الميزانية الذي ينتج عنه عرقلة النشاط المالي والاقتصادي والاجتماعي للجماعة وينعكس سلبا على علاقتها بشركائها والمتعاملين معها وعدم احترام الأجال يؤدي إلى خرق مبدأ الشرعية .

دليل ميزانية الجماعات، الطبعة الأولى 2009 ص 11.264

المطلب الثاني: مفهوم ومراحل الحساب الإداري

يعتبر الحساب الإداري وثيقة تحدد حصيلة التدبير المالي الذي يضطلع به الأمر بالصرف خلال السنة المالية كما يشكل أداة أساسية لمراقبة هذا الأخير من طرف المجلس الجماعي، الذي من خلاله يستطيع بلورة رؤية شاملة حول الوضع الصحي لمالية الجماعة ومسارها الاقتصادي. وبالتالي فإن الحساب الإداري هو الوثيقة التي تبين كيف تم فعلا صرف الميزانية، كما يعتبر أهم آلية تسمح للمجلس الجماعي بمراقبة التدبير المالي والمحاسبي للجماعة. ويشكل مقوما مهما للديمقراطية المحلية، على اعتبار أن الحساب الإداري يتعلق بمدى حسن أو سوء تدبير وتنفيذ الميزانية من طرف الأمر بالصرف بخصوص المصاريف والمداخيل التي تحققت فعلا.

الفقرة الأولى : مفهوم الحساب الإداري

إن المقتضيات القانونية المنظمة لإعداد وتقديم الحساب الإداري تتجلى فيما يلي:

تنظم ثلاث نصوص قانونية أساسية مسألة إعداد وتقديم الحساب الإداري. أولها الميثاق الجماعي في مواده الأربعة التالية:

- المادة 37 التي تجعل من التصويت على الحساب الإداري اختصاصا للمجلس الجماعي؛
- المادة 47 التي تنيط برئيس المجلس الجماعي مهمة وضع أو إعداد الحساب الإداري؛
- المادة 65 التي تدرج مقرر المجلس الجماعي الخاص بالتصويت على الحساب الإداري ضمن المقررات الخاضعة لمصادقة سلطة الوصاية؛
- وأخيرا المادة 71، وهي من المواد التي جاء بها التعديل الأخير للميثاق الجماعي، التي تفرض على المجلس الجماعي التصويت العلني على الحساب الإداري المعروض عليه من طرف رئيسه، كما تقضي بإحالة الحساب الإداري المرفوض من أغلبية المجلس على نظر المجلس الجهوي للحسابات للبت فيه.

الفقرة الثانية: إعداد ودراسة وثيقة الحساب الإداري

ينص القانون رقم 45-08 المتعلق بتنظيم مالية الجماعات المحلية ومجموعاتها من خلال المادة 53، التي تحدد مسطرة إعداد وعرض الحساب الإداري على أنظار المجلس الجماعي، وتقضي هذه المادة بأن يعد الأمر بالصرف عند نهاية كل سنة مالية الحساب الإداري للنفقات و المداخيل ويعرضه للدراسة على اللجنة الدائمة المختصة وهي اللجنة المكلفة بالتخطيط والشؤون الاقتصادية والميزانية والمالية،

عشرة أيام على الأقل قبل عرضه على المجلس الجماعي للتصويت عليه خلال الدورة العادية الأولى الموالية لنهاية السنة المالية.

وتقضي هذه المادة كذلك بتوجيه نسخة من الحساب الإداري إلى سلطة الوصاية. كما ينص المرسوم رقم 209.441 بتاريخ 3 يناير 2010 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها من خلال المادة 127 التي تؤكد اختصاص الأمر بالصرف بوضع الحساب الإداري عند اختتام السنة المالية وفق نموذج موحد يحدده وزير الداخلية. وتحدد هذه المادة مضمون وثيقة الحساب الإداري سواء من حيث المداخل أو النفقات.

فيما يخص مضمون وثيقة الحساب الإداري فحدد من خلال المادة 127 من المرسوم رقم 209.441 بتاريخ 3 يناير 2010 الأنف الذكر مضمون وثيقة الحساب الإداري.

من حيث المداخل يتضمن الحساب الإداري المعلومات التالية:

- الأرقام الترتيبية لفصول الحساب والميزانية؛
- بيان أبواب الميزانية أو الحسابات الخصوصية؛
- التقديرات المالية؛
- مبلغ المحصلات حسب السندات ووثائق الإثبات بعد خصم المبالغ الملغاة والمبالغ غير القابلة للتحصيل؛
- مجموع المداخل.

أما من حيث النفقات فيتضمن المعلومات التالية:

- الأرقام الترتيبية لفصول الحساب والميزانية؛
- بيان أبواب الميزانية أو الحسابات الخصوصية؛
- الإعتمادات المفتوحة في الميزانية مع التغييرات المدخلة عليها خلال السنة؛
- النفقات المرصودة؛
- الأوامر الصادرة بالأداء والمؤشر عليها؛
- الإعتمادات الواجب ترحيلها إلى نفقات التجهيز؛
- الإعتمادات الملغاة.

وبإيجاز يمكن القول أن وثيقة الحساب الإداري تتضمن من جهة التقديرات ومن جهة أخرى المنجزات من المداخل والنفقات.

في اطار تعديل 2009 تنص المادة 71 من الميثاق الجماعي :

على أن المجلس الجماعي يدرس ويصوت بالاقتراع العلني على الحساب الإداري المعروض عليه من طرف الرئيس في حالة التصويت بالرفض على الحساب الإداري، تطبق مقتضيات المادتين 143 و144 من القانون المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

تنص المادة 143 "إذا لم يصادق على الحساب الإداري لجماعة أو هيئة من طرف المجلس التداولي المختص عرض وزير الداخلية أو الوالي أو العامل الحساب الإداري غير المصادق عليه على المجلس الجهوي للحسابات.

وبناء على الحساب الإداري المرفوض والمداومات المتعلقة بهذا الرفض، والمستندات المثبتة المقدمة من طرف المحاسب العمومي المعني بالأمر، يصدر المجلس الجهوي رأيه حول شروط تنفيذ ميزانية الجماعة، أو الهيئة المعنية داخل أجل أقصاه شهرين يبتدىء من تاريخ عرض الأمر عليه.

المادة 144 "بناء على الآراء التي يبديها المجلس الجهوي يقرر وزير الداخلية أو الوالي أو العامل الإجراءات التي يجب اتخاذها، وعند الاقتضاء، يقوم ببرمجة المبلغ الفائض الناتج عن السنة المالية ويلزم وزير الداخلية أو الوالي أو العامل بتعليل قراره، إذا كان رأيه غير مطابق لرأي المجلس الجهوي.

ملاحظات عامة في ما يخص الحساب الإداري :

ويمكن طرح

الملاحظة الأولى:

وجوب اعتماد التصويت العلني بشكل صريح، حيث أن الممارسة السابقة أثبتت أنه كثيرا ما يتم اللجوء إلى مسطرة الاقتراع السري (عملا بمقتضيات المادة 46 من القانون) التي تستلزم طلب من ثلث الأعضاء الحاضرين لكي يتحول الاقتراع إلى السرية. وفي هذه الحالة يصعب التعرف على مبررات رفض الحساب الإداري، كما أن اللجوء إلى هذه المسطرة يترتب عنه أيضا اعتبار المقرر مرفوضا في حالة تعادل الأصوات.

الملاحظة الثانية :

التخلي على مبدأ إجراء دراسة جديدة للحساب الإداري كما كانت متضمنة في الصياغة السابقة للمادة 71 فقرة 2.

الملاحظة الثالثة :

تعديل المادة 71، أدت إلى تصحيح الخطأ الذي كان واردا في المادة نفسها في القانون القديم حيث كانت تنص على أن المجلس الجهوي للحسابات يثبت في الحساب الإداري المتنازع فيه غير أن التعديل الجديد، جعل وظيفة المجلس الجهوي للحسابات تنحصر في إبداء الرأي في الموضوع، وعلى وزير الداخلية إما الأخذ بها، أو عدم الأخذ بها، غير أنه في هذه الحالة الأخيرة يلزم وزير الداخلية أو الوالي أو العامل تعليل قراره إذا كان رأيه غير مطابق لرأي المجلس الجهوي.

المبحث الثاني: جائحة كورونا وسؤال الإعانات أو المساعدات العمومية وسؤال الرقابة المالية المحلية يعتبر مسلسل إصلاح النظام اللامركزي الذي جعل اليوم الجماعات الترابية صاحبة الاختصاص في معظم إن لم نقل في كل ما يتعلق بتدبير الشأن العام، وهذا ما يستدعي تحيين هذا النص القانوني المنظم لتوزيع منتوج الضريبة على القيمة المضافة حيث يعود إلى سنة 1985، ليواكب الواقع الذي تعيشه الجماعات الترابية اليوم، وان تكون معايير توزيع حصة هذه الضريبة تتوافق ومتطلبات كل جماعة ترابية وذلك ما أجل تحقيق حكمة في التوزيع.²⁶⁵

ومن جهة أخرى نجد أغلب المساعدات المالية التي تعطى من طرف الدولة يصاحبها نوع من الضغط على بعض الجماعات نحو اتجاه معين وهو ما يعتبر تدخل غير مباشر في اختيارات الجماعات الترابية، وهذا ما يستدعي إعطاء حرية للجماعة من أجل التصرف وفق اختياراتها لتحقيق تدبير مستقل. وفي حالة عجزها عن تدبير مشاريعها التنموية بالكيفية المتوخاة، فإنها تلجأ للاقتراض كما سبق أن رأينا، أو تلجأ إلى طلب الإعانات أو ما يسمى بالمساعدات المالية التي تمنح من طرف الدولة للجماعات الترابية، وذلك اعتماد وسائل الرفع من حصة الجماعات من الضريبة على القيمة المضافة، على الأقل بوصول السقف المحدد قانونا في 30%، وتخصيص دعم استثنائي للجماعات التي لا تتوفر على إمكانيات مالية

²⁶⁵ - مرسوم رقم 2.17.295 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها العمالة أو الإقليم، الجريدة الرسمية عدد 6578 بتاريخ 15 يونيو 2017، ص: 3614.

ذاتية لمواجهة المتطلبات الأساسية من التجهيزات²⁶⁶، ونشير هنا إلى ضرورة ديمقراطية هذه الآلية وعدم تركها رهينة بالشروط والترتيبات التي تفرضها وزارة الداخلية وخاصة ما يتعلق بالنسل المخصصة للنفقات المشتركة بين الجماعات.

المطلب الأول: جائحة كورونا وسؤال المساعدات أو إعانات التسيير والتجهيز

وإذا كانت الإمدادات أو الإعانات العمومية مساعدات مالية ستقدمها الدولة لفائدة الجماعات الترابية، بهدف مواجهة هذه الجائحة والخصاص الذي سببه فيروس كورونا المستجد من أجل تحقيق أهداف التنمية المحلية ذلك من خلال تمويل المشاريع والتجهيزات الجماعية، فإن هذا النوع من التدخلات المالية يهدف إما إلى تمويل الجزء الأول من الميزانية التسيير (مساعدات التوازن أو التسيير)، أو إلى تمويل الجزء الثاني من ميزانية التجهيز (مساعدات التجهيز).

الفقرة الأولى: جائحة كورونا وسؤال المساعدات أو إعانات التسيير

تعتبر مساعدات التسيير تقنية مالية لإعانة الجماعات الترابية، هدفها مواجهة هذه الجائحة والنقص الحاصل في الموارد العادية، مما نتج عن هذه الأخيرة ضعف مالي في تدبير الشأن العام الترابي، وبما أن المساعدات التسيير لا تكتفي عادة حتى لتغطية نفقات التسيير العادي، أي أنها تسعى لتغطية العجز التقديري لميزانيات التسيير.

كما تستهدف مساعدات التسيير التوازن على مستوى أوسع، بالتخفيف من التباين المتواجد بين مختلف الجماعات الترابية التي تتحمل نفس النفقات الإجبارية، رغم تفاوت طاقتها الجبائية وبالتالي إمكانياتها المالية، وبهذا الشكل، فإن الطابع التعويضي لمساعدات التسيير يقرب هذه الأخيرة من نظام التوزيع ما بين الدولة والجماعات الترابية²⁶⁷. والهدف من هذه الإعانات هو تخفيف العبء في بعض من النفقات التسييرية الأخرى التي تحملها الجماعات الترابية من حين لآخر.

²⁶⁶ - مرسوم رقم 2.17.294 صادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجهة، الجريدة الرسمية عدد 6578 بتاريخ 15 يونيو 2017، ص: 3613.

²⁶⁷ - محمد حيمود، مرجع سابق، ص 63.

الفقرة الثانية: جائحة كورونا ومساعدات أو إعانات التجهيز

تعتبر مساعدات أو إعانات التجهيز أداة مالية تمنحها الدولة للجماعات الترابية قصد تمكينها من مواجهة الأعباء، وتشجيعها على إنجاز التجهيزات ذات الفائدة المشتركة وطنيا وترابيا خاصة في هذه الظرفية الاستثنائية التي سببها فيروس كورونا المستجد، وعلى سبيل المثال الأوضاع التي تعيشها بلادنا تم إنشاء مستشفى ميداني في فضاء المعرض الدولي بالدار البيضاء لاحتضان أكبر مستشفى ميداني مؤقت على المستوى الوطني والإفريقي، وذلك على مساحة تقدر بحوالي 20 ألف متر مربع، حيث سيشرع في استقبال المرضى المحتمل إصابتهم بفيروس كورونا المستجد. وهذا المستشفى الذي تم إحداثه في زمن قياسي لم يتجاوز أسبوعين اثنين، وذلك بتعاون تام بين السلطات، وبناء على دراسة قام بإعدادها أطر المديرية الجهوية لوزارة الصحة، وبتنسيق من مجلس جهة الدار البيضاء-سطات وكل من مجلسي عمالة وجماعة الدار البيضاء، كما عهد بمهام الإشراف المنتدب لشركتي التنمية المحلية، الدار البيضاء للإسكان والدار البيضاء للتظاهرات والتنشيط.

وإذا كانت مساعدات أو إعانات التجهيز تختص لتمويل برامج تشغيل التجهيز المقترحة من طرف الجماعات، فإنه يتم توزيعها تبعا لمقاييس تأخذ بعين الاعتبار مجموعة من العوامل، فهي من جهة ذات الطبيعة التقنية التي يدخل من ضمنها القدرة الاستهلاكية للاعتمادات، ومجهود التمويل الترابي، القدرة التقنية لإنجاز المشاريع، استمرارية المشاريع المقدمة. ومن جهة أخرى، هناك عوامل ذات طبيعة عامة، والتي تتلخص في عنصر أساسي يتعلق بالتنمية المنسجمة لمختلف الجماعات والعمالات والأقاليم والجهات بالمملكة حيث يأخذ بعين الاعتبار الجماعات المحرومة²⁶⁸، والجماعات النائية عن المركز، ثم الجماعات الأقل تجهيزا أو تلك التي تتطلب مجهودا خاصا.

المطلب الثاني: الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية آلية لترشيدها في ظل أزمة كورونا

تعتبر الرقابة على الميزانية المحلية وسيلة لضبط النشاط المالي للجماعات المحلية خصوصا في ظل هذا الأزمة التي تمر منها البلاد، وذلك من خلال الحرص على عقلنة تدبير الإيرادات وترشيد النفقات. حيث يكمن الهدف من الرقابة في المستوى الأول في التأكد من تحصيل كل أنواع الإيرادات المحلية الجبائية وغير الجبائية المنصوص عليها في الميزانية المحلية مع إزالة كل العراقيل التي تعيق

²⁶⁸ - نور الدين السعداني، الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التديرية وإكراهات الاستقلالية المالية - دراسة تحليلية - مطبعة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع - الرباط، الطبعة الأولى/2015، ص 79.

تحصيل هذه الموارد. لكن هدف الرقابة في المستوى الثاني ، يحيل على التأكد من أن الإنفاق المحلي يتم بالشكل الذي ارتضاه المجلس المحلي لكونه ممثل السكان، باعتبارهم الممول الأصلي لميزانية الجماعات المحلية والمحدد لمختلف أهدافها الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية.

الفقرة الأولى: الرقابة ذات الطبيعة السياسية والإدارية:

تعد الأجهزة التي تمارس الرقابة على تنفيذ ميزانيات الجماعات المحلية بين هيئات ذات طبيعة سياسية وأخرى ذات طبيعة إدارية. تتمثل الرقابة ذات الطبيعة السياسية الممارسة على المالية المحلية في الأجهزة المنتخبة التابعة للجماعات المحلية، خاصة أن مجالسها التداولية كجهاز سياسي يمارس حق الرقابة على ماليتها من خلال تقنية الحساب الإداري التي تجعلها في عمق الممارسة المالية والمحاسبة المحلية (أولا). أما الطبيعة الإدارية للرقابة الممارسة على المالية المحلية فتمارسها سلطات الوصاية من خلال وزارتي الداخلية والمالية مركزيا أو محليا (ثانيا).

أولا: الرقابة ذات الطبيعة السياسية :

الرقابة آلية بناء ذات جدوى يجب العمل بها لأنها أصبحت ضرورة مؤكدة للتدبير الجيد وعنصر من العناصر المكونة للحكامة الجيدة.²⁶⁹

بحيث تندرج الرقابة التي تجريها المجالس التداولية على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية ضمن الرقابة ذات طبيعة سياسية، إذ يقوم الجهاز التداولي بدوره الرقابي من خلال تقنية الميزانية عن طريق الرقابة السابقة التي تتمثل في اعتمادها ، ورقابة موازية تتبع تنفيذها عن طريق التصويت على التعديلات الجزئية المدخلة خلال السنة، في حين أن الرقابة التي تجريها عن طريق الحساب الإداري فهي من صنف الرقابة اللاحقة التي تعترف للمجالس التداولية بالحق في مساءلة الأجهزة التنفيذية عن الطريقة التي تم بها الصرف والإنفاق الفعلي للإعتمادات المالية المحلية.

❖ دور الحساب الإداري في تنفيذ الميزانية المحلية:

إذا كانت الميزانية المحلية بمثابة وثيقة التقدير والتوقع للمداخيل والترخيص بالنفقات التي تعترض تحقيقها في السنة، فإن الحساب الإداري يعتبر أداة لقياس مدى تحقيق هذه العمليات المالية وتنفيذها والية حصر النسب والأرقام المتعلقة بذلك ، لكونه المرآة التي تعكس مدى نجاعة التدبير المالي للميزانية المحلية. هذا المعطى يجعل منه الأداة التي تخول المجالس المنتخبة من سلطة الرقابة السياسية على

كريم لحرش، الحكامة المحلية بالمغرب، سلسلة اللامركزية و الإدارة المحلية،²⁶⁹ العدد 2، مطبعة طوب بريس، الرباط، ص 46.

تنفيذها ، وبالتالي ضبط الاختلالات التي تعتري هذا التنفيذ من جهة، ثم توفر معطيات ومؤشرات لازمة لاتخاذ القرار الملائم لتصحيح أو لدعم المسار المالي للجماعة من جهة ثانية.

❖ دور التدقيق في رقابة المجالس التداولية على تنفيذ الميزانية المحلية:

التدقيق المالي تقنية تكتسي أهمية خاصة في الرقابة على مالية الجماعات المحلية ومجموعاتها، لكونها تشكل في الوقت الراهن دعامة أساسية بالنسبة لتطوير الفعالية الاقتصادية والاجتماعية للجماعات المحلية من جهة، وحماية المال العام المحلي من التبذير وسوء الاستعمال من جهة ثانية، وتكريس التدبير الجيد الذي يمثل في النهاية الغاية المنشودة لتحقيق تنمية شاملة لمحيط الجماعة المحلية التي تشتغل في إطاره من جهة ثالثة²⁷⁰.

وتتبدى أهمية التدقيق المالي على المستوى المحلي من خلال ما يلي:

✓ عقلنة استعمال الرساميل البشرية والمالية، للوصول إلى أجود ملائمة لها من الأهداف والنتائج المحصلة.

✓ تقليل هامش الخطأ بالنسبة للتسيير اليومي، من أجل تنمية الأهلية للمنافسة.

✓ التحسين من استغلال الطاقات، والقدرات الظاهرة أو الكامنة²⁷¹.

يهدف المشرع المغربي من إقرار تقنية التدقيق المالي داخل الممارسة المالية المحلية إلى التأكد من دقة المستندات المالية والمحاسبية التي تعتمد عليها الجماعات المحلية، بحيث تعكس بصدق ووفاء وضعيتها المالية، في إطار احترام المبادئ المحاسبية المالية المتعارف عليها، ويهدف المدقق المالي في إطار تقريره، إما إلى قبول أو رفض الكشوفات الحسابية المعروضة عليه من أجل مراقبته هذه، ليعطي رأيه الصحيح حول مصداقيتها وشفافيتها.

فضلا عن ذلك، يهتم التدقيق المالي بفحص العمليات التي لها تأثير على المحافظة على أملاك الجماعات المحلية، وتسجيل ومعالجة المعلومات المحاسبية، وكذا المعلومات المالية المنشورة من طرفها، ويشكل بذلك دراسة للوضعية المالية للجهاز المحلي من خلال التأكد من جودة وفعالية تسيير ماليته،

²⁷⁰ -- عبد العزيز الحبشي، بعض مظاهر تقنية التدقيق والرقابة الممارسة على مالية الجماعات المحلية وهيئاتها على ضوء مدونة المحاكم المالية. المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، العدد 23، 2003، ص 50.

²⁷¹ - كريم حرش، تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الثانية 2011، ص 91.

الأمر الذي يجعل منه وسيلة للتصديق الإثباتي للحسابات بواسطة تحسين جودة التسيير المحاسبي والوثائق المرسلة والمعلومات المالية، وفحص سلامة المساطر والمصاريف والإنفاق المحلي²⁷².

ثانيا: الرقابة ذات الطبيعة الإدارية:

يقصد بالرقابة الإدارية على المالية المحلية مجموع السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية، لتمكينها من الرقابة على النشاط المالي للجماعات المحلية بهدف حماية الصالح العام ، حيث يخول هذا الاختصاص عادة إلى الأجهزة الإدارية والمالية التابعة لوزارة الداخلية ووزارة المالية:

تمارس وزارة الداخلية مهامها الرقابية من خلال جهازين أساسيين هما: المفتشية العامة للإدارة التربوية، والمفتشية العامة للمالية.

يتميز عمل الجهاز الأول بطابع العمومية من حيث الاختصاص والمجال، ويتحدد مجال الجهاز الثاني في رقابة المشروعات والملائمة، إلا أن هذا الأخير من الرقابة ذو أهمية بالغة.

تنصب رقابة هذه الهيئات بالأساس على الأعمال التي يكون موضوعها التدبير المالي والمحاسبي للجماعات المحلية ومجموعاتها كالميزانية المحلية والحساب الإداري مثلا.

وتمارس وزارة المالية سلطتها الرقابية من خلال جهازين أساسيين : المفتشية العامة للمالية والخزينة العامة للمملكة ، حيث يعهد للجهاز الأول بمهمة مراقبة مالية الجماعات على مستوى مصالح الصندوق والمحاسبة ، 273 أما مراقبة الخازن العام للمملكة فتتم من خلال طريقتين مختلفتين لكهما متكاملتين: تتجلى الأولى في المراقبة على الوثائق ، من خلال اطلاع الرئيس على أعمال مرؤوسيه بناء على التقارير والوثائق التي يرسلها له كافة المحاسبين المكلفين بالتحصيل، والثانية من خلال المراقبة في عين المكان ، تتم بواسطة زيارات تفتيشية ميدانية ذات صبغة فجائية ومباغطة.

الفقرة الثانية: الرقابة ذات الطبيعة القضائية:

تعتبر الرقابة القضائية أو بواسطة هيئات مستقلة أسمى وألم الطرق في الرقابة على التنفيذ الموازناتي سواء على الصعيد المركزي أو على الصعيد المحلي، حيث تخضع ميزانيات الجماعات المحلية

¹²- كريمة لحرش: تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب. مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الثانية: 2011، ص 92.

²⁷³ -El kiri mostapha: L'Inspection générale des finances au Maroc: Interrogation sur le passé et perspectives pour l'avenir, Revue Marocain d'Audit et Développement, n5, 1996, P 69.

لرقابة قضائية لاحقة، تمارس بواسطة جهازين قضائيين متخصصين هما المجلس الأعلى للحسابات (أولاً) ، والمجالس الجهوية للحسابات (ثانياً).

أولاً: رقابة المجلس الأعلى للحسابات:

يمارس المجلس الأعلى للحسابات العديد من الاختصاصات منها رقابته على مالية الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، والتي تنصب خاصة على الأمر بالصرف والمحاسب العمومي²⁷⁴.

✓ تدقيق حسابات المحاسبين العموميين:

حيث توجه ملفات الاستئناف من قبل كتابة الضبط من المجلس الجهوي إلى كتابة الضبط بالمجلس الأعلى للحسابات الذي يوجهها الرئيس الأول مباشرة بعد تسجيلها إلى رئيس الغرفة المتخصصة من أجل تعيين المستشار المققر، هذا الأخير ملزم بتوجيه نسخ من عريضة الاستئناف إلى الأطراف المعنية قصد الإدلاء بمذكراتها الجوابية داخل أجل ثلاثين يوماً الموالية من تاريخ التبليغ، ويصدر المجلس حكمه وفق الإجراءات المحددة في المادتين 33 و34 من المدونة. إلا أن الأحكام الإستئنافية تعد قابلة للطعن بالنقض لدى المجلس الأعلى داخل الآجال المحددة لطرق الطعن، خاصة إذا رأى أحد الأطراف أن هناك خرقاً للقانون أو عدم احترام الإجراءات الشكلية، أو انعدام التعليل، أو عدم اختصاص المجلس. كما أنها أي الأحكام تعد أيضاً قابلة لطلب المراجعة وفقاً للمساطر والإجراءات والآجال المحددة في المادة 50 من المدونة.

✓ التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية:

حيث يتم توجيه ملف الطعن بالاستئناف من قبل وكيل الملك لدى المجلس الجهوي إلى الوكيل العام بالمجلس الأعلى للحسابات، ويقوم هذا الأخير بتعيين المستشار المقرر المكلف بالتحقيق الذي يوجه عريضة الطعن إلى الأطراف المعنية بالاستئناف. هذه الأطراف ملزمة بتقديم مذكراتها اليومية داخل ثلاثين يوماً الموالية لتاريخ التبليغ.

إلا أن هيئة الحكم في مجال استئناف الأحكام المتعلقة بالتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية تبث أولاً في مسألة قبول الطلب من حيث الشكل، وعند اعتبار الطلب مقبولاً تبث فيما بعد بالجوهر. وتكون هذه الأحكام قابلة للطعن أمام المجلس الأعلى، كما يمكن أن تكون قابلة لطلب المراجعة²⁷⁵.

- أحمدوش مدني، المحاكم المالية بالمغرب: دراسة تطبيقية ونظرية مقارنة. الطبعة الأولى، مطبعة فضالة، المحمدية، 2003، ص 256. 274

ثانيا: رقابة المجالس الجهوية للحسابات:

تتولى المجالس الجهوية للحسابات-طبقا لمقتضيات الفصل149من الدستور الجديد-مراقبة حسابات الجهات والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها، وكيفية قيامها بتدبير شؤونها.إذ بموجب ذلك تمارس في حدود دائرة اختصاصاتها العديد من المهام تربط ب:276

*البث في حسابات الجماعات المحلية ومجموعاتها .

*ممارسة وظيفة قضائية في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية تجاه كل مسؤول أو موظف أو عون في الجماعات المحلية ومجموعاتها.

*مراقبة تسيير المقاولات المخولة بالامتياز في مرفق عام محلي أو المعهود إليها بتسييره.

*مراقبة استخدام الأموال العمومية المتلقاة من طرف المقاولات والجمعيات وكل الأجهزة الأخرى التي تستفيد من مساهمة في الرأسمال أو من مساعدة كيفما كان شكلها من طرف أي جماعة محلية .

*المساهمة في مراقبة الإجراءات المتعلقة في تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية وهيئاتها .

وفي ظل هذه المهام، يشكل خلق المجالس الجهوية للحسابات وسيلة لتخفيف العبء على المجلس الأعلى للحسابات، والضغط على موارده البشرية المحدودة بالنظر إلى الحقل الشاسع للرقابة على مالية الجماعات المحلية ومجموعاتها من جهة، واعتبارا للعامل الجغرافي، فإن لامركزية المراقبة القضائية ستؤدي إلى حل كل مشاكل الأجال التي يتطلبها نقل الوثائق المحاسبية والإدارية من الجماعات المحلية ومجموعاتها إلى الهيئة العليا للرقابة على الأموال العمومية من جهة ثانية.

كما أن قرب المجالس الجهوية للحسابات من الواقع المحلي سيمكنها من القدرة على تشخيص المعوقات المحتملة للتدبير المالي في الوقت المناسب، وبأقل تكلفة، وفي أقرب وقت، كما سيمكنها من التقييم والتقدير الموضوعي للتدبير المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها من ناحية ثالثة.

275 - كريم لحرش. تدبير مالية الجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص، 97

276 - محمد حنين، تأملات في مدونة المحاكم المالية، مجلة القانون المغربي، العدد5، 2003، ص 5.

خاتمة:

إن من أهم التحديات المطروحة على مالية الجماعات الترابية وتطوير آفاقها خصوصاً في ظل الأزمات، إكراهات ضعف التغطية المالية الكافية بالنسبة لمعظم الجماعات وضعف سلطتها الجبائية، كما أن سياسة الإمدادات والمساعدات ترهن السياسة المالية للدولة. حيث إن الحكامة المحلية تفرض الاعتراف بسلطة جبائية لفائدة الجماعات الترابية، بالنظر لاتساع رقعة الوصاية وشمولية رقابة الأجهزة الإدارية لأعمال المجالس الجماعية لا سيما المتعلقة بالمجال المالي، علاوة على أن القوانين التنظيمية، بما فيها القانون التنظيمي للجماعات تساوي بين الجماعات الفقيرة والغنية، دون إقرار لبعض الأفضليات على مستوى الدعم المالي لفائدة الجماعات الفقيرة، خاصة في المناطق النائية لتحقيق التوازن بين الجماعات، على غرار صندوق التضامن بين الجهات²⁷⁷.

هذا بالإضافة إلى تحد كبير يرهن آفاق مالية الجماعات الترابية، كما يذهب الكثير من المختصين في المجال المالي، ويتعلق الأمر بضرورة مواجهة أوجه الإنفاق العمومي، حيث تعد هشاشة الاستقلال المالي للجماعات الترابية من الإشكالات الهيكلية المزمنة التي تعاني منها البنية المالية، حيث غالباً ما كانت الموارد المالية للجماعات عاجزة عن تغطية نفقاتها، بل إن هناك من الجماعات الترابية، خاصة الجماعات القروية، من ليست لها القدرة حتى على تغطية نفقات التسيير العادية والضرورية. هذه الوضعية جعلت من الجماعات الترابية في وضعية ارتهان مالي لميزانية الدولة²⁷⁸.

إن التدبير الجيد لمالية الجماعات المحلية يتركز على التشخيص وبيان مكان الضعف والخلل ثم البحث عن الحلول. وهو الأسلوب الذي يمكن من الخروج بمجموعة من المقومات والمقاربات كمحاولة للتوفيق بين الاختصاصات التي أصبحت تقوم بها الجماعات المحلية بمختلف مستوياتها والموارد المالية المخصصة لتحقيق ذلك.

²⁷⁷ - إبراهيم كومغار، أي مستقبل للحكامة المحلية ؟ من خلال القانون التنظيمي للجماعات، مجلة مسالك، العدد 33-34، ص 153.

²⁷⁸ - عصام القرني، التدبير الجبائي الترابي بين محدودية الحصيلة وثقل الرهانات، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية. عدد مزدوج 2-3-2017، ص 3.

Impact du covid 19 sur les finances des collectivités territoriales

Kabil Nabil

Doctorant à l'université Mohammed V

FSJES de Salé

Introduction

La pandémie de corona, qui touche actuellement la plupart des pays du monde, dont le Maroc, a obligé les pouvoirs publics à modifier leur style de gestion, et pour confronter cette situation, l'État marocain a pris rapidement des mesures urgentes pour limiter ses effets, et empêcher la propagation du virus.

Les institutions de l'État, sous la direction de Sa Majesté, ont pour objectif d'assurer la sécurité sanitaire des citoyens, même si cela se fait au détriment de l'économie, et de la continuité de la vie comme d'habitude, ces procédures sont menées conformément aux exigences de la Constitution marocaine de 2011, qui stipule que tous ont droit à la sécurité de leur personne, et de leurs proches, et à la protection de leurs biens, et que les pouvoirs publics assurent la sécurité de la population, et du territoire national, dans le respect des libertés et droits fondamentaux garantis à tous²⁷⁹.

Parmi les décisions les plus importantes prises par le gouvernement marocain sont celles concernant l'imposition d'un état d'urgence sanitaire, pour une période spécifique, pour laquelle il a publié plusieurs décrets²⁸⁰ et circulaires²⁸¹.

²⁷⁹ – Article 21 du Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) Portant promulgation du texte de la Constitution, Bulletin officiel n° 5964 bis du 28 chaabane 1432 (30/07/2011) page 1769.

²⁸⁰ – le décret-loi n° 2.20.292 relatif à la promulgation de dispositions relatives à l'état d'urgence sanitaire et aux procédures pour l'annoncer ;

– le décret n° 2.20.293 déclarant l'état d'urgence sanitaire dans toutes les parties du territoire national pour lutter contre l'épidémie de coronavirus (Covid 19).

²⁸¹– Circulaire du MEFRA N° 9/DR/DRRCI/TGR du 02 avril 2020 relative à la simplification de certaines procédures liées aux marchés publics de l'État et des collectivités territoriales ;

– Circulaire du MEFRA N° 10/DR/DRRCI/TGR du 14 avril 2020 relative aux délais d'exécution des marchés publics en période d'état d'urgence sanitaire.

Cette situation a posé un défi inédit pour l'État, les établissements publics et les collectivités territoriales.

Concernant les collectivités territoriales, la pandémie de corona et les mesures d'urgence sanitaires ont affecté significativement les finances territoriales.

La situation actuelle est en effet marquée par un arrêt de plusieurs activités économiques, qui forment l'ossature des ressources des communes, des préfectures, des provinces et des régions, et essentiellement les recettes fiscales, donc, cette crise pourrait empêcher les collectivités territoriales de s'acquitter de leurs obligations en matière de mise en œuvre de projets de développement.

Afin de réduire les répercussions de la pandémie du coronavirus, et ses effets sur l'économie nationale, l'État marocain a pris un ensemble de mesures exceptionnelles à l'égard des collectivités territoriales, pour assurer une gestion optimale des dépenses des collectivités territoriales au titre de l'année 2020, en donnant la priorité aux dépenses obligatoires, conformément aux mesures urgentes prises par le gouvernement²⁸², ainsi la simplification des procédures en relation avec les finances territoriales.

Cependant, la problématique qui se pose est de savoir à quel niveau les mesures prises par l'État ont-elles contribué à limiter les répercussions de la pandémie sur les finances des collectivités territoriales, et comment ces dernières peuvent relever les défis du développement local, et répondre aux besoins et aux préoccupations des citoyens, face la diminution des ressources financières.

Et pour répondre à cette problématique, on va la traiter dans deux parties, la première partie sera consacrée à l'étude de l'impact du covid 19 sur les ressources des collectivités territoriales, et dans la deuxième partie nous examinerons les mesures spécifiques édictées par l'État marocain au profit des collectivités territoriales.

I- Impact du covid 19 sur les ressources des collectivités territoriales

La constitution marocain de 2011 et les lois organiques des collectivités territoriales²⁸³ ont déterminé que ces entités disposent de ressources financières propres et de ressources financières

²⁸² – Circulaire du ministre de l'intérieur n° 9744 du 11/07/2020, p 1.

²⁸³ – Dahir n°1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 111-14 relative aux régions Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016) ;

affectées par l'État, la constitution impose l'obligation d'accompagner tout transfert de compétences vers les régions et les autres collectivités territoriales, d'un transfert de ressources correspondantes²⁸⁴.

Les ressources financières des collectivités territoriales sont limitées et dépendent de près de 88% en moyenne des recettes fiscales transférées ou gérées par l'État²⁸⁵.

S'agissant des ressources financières des collectivités territoriales affectées par l'État, elles comprenaient jusqu'en 2018 une part de 30% dans le produit de la taxe sur la valeur ajoutée, de 5% du produit de l'IS et de l'IR²⁸⁶ et de 13% pour la taxe sur les contrats d'assurance.

Quant aux ressources propres, elles sont issues de la fiscalité locale et constituées de onze taxes et treize redevances instituées au profit des communes urbaines et rurales, trois taxes au profit des préfectures et provinces et trois taxes au profit des régions²⁸⁷.

À ce titre, la finance territoriale, a été affectée par ce virus, souffre déjà de revenus limités et de dépenses élevées, et en raison de la dépendance de la finance territoriale avec la finance publique et la situation économique nationale.

La période d'urgence sanitaire au Maroc a eu un impact majeur sur plusieurs activités économiques, à cause de leur suspension, qui a affecté et affectera les revenus des collectivités territoriales, qu'il s'agisse des communes (1) des provinces et préfectures (2) ou des régions (3).

1- Concernant les ressources des communes

-Dahir n°1-15-84 du 20 ramadan 1436 (7juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°112-14 relative aux préfectures et provinces Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016) ;

- Dahir n°1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°113-14 relative aux communes, Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016).

²⁸⁴ - Article 141 de la Loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités territoriales, B.O n°5584 du 6 décembre 2007, p 1789

²⁸⁵ - Noureddine Bensouda, Quelles finances locales au Maroc et en France dans un monde en mutation, colloque international sur les finances publiques, Rapport introductif, le 20 septembre 2019, p 2.

²⁸⁶ - Ibid.

²⁸⁷ - revue Al maliya, dossier finances locales consacrer l'efficacité de l'administration territoriale, n° 59 décembre 2015, p 3.

Les ressources transférées aux communes et celles gérées par l'État représentent environ 70 % des recettes²⁸⁸, et il y a un ensemble de taxes qui font partie des revenus propres de la commune. Parmi celles-ci figure la « taxe professionnelle²⁸⁹» qui s'applique à toute personne physique ou morale de nationalité marocaine ou étrangère, exerçant une activité professionnelle²⁹⁰.

En conséquence, dans le contexte de cette pandémie, de nombreuses activités professionnelles ont été arrêtées, ce qui a entraîné l'arrêt d'appliquer cette taxe.

Il existe une autre taxe, qui est la "taxe sur les débits de boissons²⁹¹", imposée aux cafés, bars et salons de thé, et en général par tout débitant de boissons à consommer sur place²⁹², ainsi, nous notons que depuis l'apparition du coronavirus au Maroc, il a été décidé de fermer les cafés, bars et salons de thé, ce qui a rendu impossible d'imposer cette taxe, ce qui affecterait négativement les revenus des communes.

Aussi, à cause de la propagation de la pandémie du coronavirus, les autorités marocaines ont obligé plusieurs établissements à fermer, pendant la période de confinement et actuellement, ce qui affectera les revenus de la commune, parce que la taxe de séjour n'est plus appliquée, cette taxe de séjour imposée aux établissements d'hébergement touristique, appartenant à des personnes morales ou physiques comme les hôtels qui offrent en location des chambres ou des appartements équipés et meublés, à une clientèle de passage ou de séjour, les clubs privés, les motels, villages de vacances, les résidences de touristiques, les maisons d'hôtes, les centres ou palais de congrès et tout établissement touristique soumis aux dispositions de la loi 61.00 portant statut des établissements touristiques²⁹³.

Et en raison de l'interdiction de circuler entre les villes, il n'est pas possible d'imposer la taxe sur le transport public de voyageurs qui porte sur l'activité des taxis et des cars de transport public de voyageurs²⁹⁴.

On constate qu'en raison de l'arrêt de nombreuses activités due au coronavirus, les revenus propres et transférés par l'État ont été diminués pour les communes.

2- Concernant les provinces et les préfectures

²⁸⁸ – La cours des comptes, rapport sur la fiscalité locale, Mai 2015, p 33

²⁸⁹ – Article 2 de la loi 47.06, op.cit., p 1261.

²⁹⁰ – Ibid., article 5.

²⁹¹ – Ibid., article 2.

²⁹² – Article 64 ibid., p 1273.

²⁹³ – Article 70, ibid.

²⁹⁴ – Ibid., article 83, p 1275.

La part des provinces et préfectures dans le produit de la TVA est la principale recette (89 %), et ne générant que 5 % des ressources²⁹⁵, et ne bénéficiant que de trois taxes²⁹⁶, leurs ressources financières ont été touchées par ce virus.

Et dans le cadre des mesures de vigilance et de suivi contre l'épidémie de corona (COVID-19), et dans l'intérêt de sécurité des candidats au permis de conduire, des professionnels du secteur, des salariés et de tous les usagers, l'agence nationale de la sécurité routière a annoncé que les examens théoriques et pratiques liés au permis de conduire ont été reportés, ainsi la fermeture des centres de visites techniques des véhicules à partir du 19 mars 2020²⁹⁷.

On note que ceci a affecté les ressources financières des provinces et préfectures concernant la taxe sur les permis de conduire, établie à l'occasion de la délivrance du permis de conduire ou de son extension à une autre catégorie²⁹⁸, et aussi la taxe sur les véhicules automobiles soumis à la visite technique annuelle²⁹⁹, due à l'occasion de la visite technique annuelle des véhicules.

Et après trois mois de fermeture, les autorités marocaines ont permis aux centres de visite technique et les centres immatriculateurs chargés de l'examen de conduite pour l'obtention des permis de conduire de reprendre leurs activités, ce qui relancera relativement les ressources des collectivités territoriales.

3- Concernant les ressources des régions

La constitution de 2011 considérait les régions comme une locomotive du développement en élargissant leurs prérogatives, aussi la loi organique vient renforcer également leurs ressources financières via l'affectation par l'État, de manière progressive, de 5% du produit de l'IS et de l'IR ainsi que 20 % du produit de la taxe sur les contrats d'assurance, en plus des dotations du budget général pour atteindre 10 MMDH à l'horizon 2021³⁰⁰.

Les ressources transférées, aux régions constituées principalement de la part dans le produit de l'IR et l'IS, représentent la moitié des recettes, contre 37% des recettes gérées directement³⁰¹, provenant des

²⁹⁵ – La cours des comptes, op.cit., p 32

²⁹⁶ – Article 3, loi 47.06, op.cit., p 1261

²⁹⁷ – Communiquer n° 3 et 4 de l'Agence Nationale de la Sécurité Routière, du 27 mars 2020.

²⁹⁸ – Article 97, loi 47.06, op.cit., p 1276

²⁹⁹ – Ibid., article 104.

³⁰⁰ – Revue al maliya, op.cit., p 3.

³⁰¹ – La cours des comptes, op.cit., p 32.

taxes sur les permis de chasse, sur les exploitations minières et sur les services portuaires³⁰², et qui sont aussi touchées par cette pandémie, à cause d'une baisse liée à l'arrêt total ou partiel de ces activités.

II- Les mesures spécifiques édictées par l'État marocain au profit des collectivités territoriales

L'État marocain a émis des circulaires et des décrets, qui précisent en points majeurs les mesures spécifiques en cette période d'état d'urgence sanitaire, en matière des marchés publics (1), et concernant la rationalisation des dépenses des collectivités territoriales (2).

1- Mesures concernant les marchés publics

1.1- Mesures visant à privilégier les échanges électroniques

Dans le cadre de la lutte contre la pandémie du coronavirus « Covid19 », le gouvernement marocain a procédé à des mesures, visant à privilégier les échanges électroniques, pour la simplification de certaines procédures liées aux marchés publics des collectivités territoriales, durant la période d'état d'urgence sanitaire.

Alors, les collectivités territoriales sont invitées à publier les avis concernant le lancement des appels d'offres au niveau du portail des marchés publics, et au niveau des éditions électroniques des journaux, et le cas échéant au niveau de leurs propres sites, suite à la décision du gouvernement de suspendre la publication, et la distribution des éditions des journaux sous format papier, à compter du 22/03/2020³⁰³

Le ministère chargé de l'économie, des finances et de la réforme de l'administration a invité les comptables publics à accepter les publications des avis d'appels d'offres effectuées sur les éditions électroniques des journaux, dès lors que le paragraphe 2 de l'article 20 du décret sur les marchés publics ne prévoit pas expressément l'obligation du support papier pour ce genre de publication³⁰⁴.

Et aussi ne pas remettre les dossiers des appels d'offres papier aux concurrents, mais les transmettre par voie électronique, soit sur le portail des marchés publics ou, le cas échéant, du site web des

³⁰² – Article 4 de la loi 47.06, op.cit., p 1261.

³⁰³ – Le ministère de la Culture, de la jeunesse et des sports a invité les éditeurs de journaux à reprendre la publication et la distribution des journaux papiers et magazines à partir du mardi 26 mai 2020, après deux mois d'arrêt.

³⁰⁴ – Circulaire du MEFRA N° 9/DR/DRRCI/TGR.

collectivités territoriales, et procéder à l'ouverture des plis à huis clos au lieu de la séance publique³⁰⁵, et privilégier les échanges et communication avec les concurrents par voie électronique, et réduire l'usage des documents physiques.

D'autre part le gouvernement a simplifié la procédure de réponse aux appels d'offres, en exigeant pas la signature électronique par le candidat, des pièces consécutives des dossiers de réponses électroniques aux appels d'offres, pendant cette période de crise sanitaire³⁰⁶.

1.2- Dépôt électronique des factures

Les mesures de confinement ont engendré quelques difficultés quant à l'obtention par certains maîtres d'ouvrage, et certaines entreprises attributaires de marchés publics des certificats électroniques classe 3 de BarideSign³⁰⁷, pour cela l'État marocain a décidé à titre exceptionnel, durant la période de l'état d'urgence sanitaire, la possibilité pour ces entreprises de déposer électroniquement les factures sans devoir les certifier électroniquement³⁰⁸.

Les trésoriers-payeurs, les agents comptables et les fondés de pouvoir doivent se limiter, pour la signature des ordres et moyens de paiement, aux pièces justificatives transmises par voie électronique par

³⁰⁵ – Article 17 du décret n° 2.12.349 du 8 jourmada I 1434 (20 mars 2013) relatif aux marchés publics, bulletin officiel n° 6140 du 23 jourmada I 1434 (04/04/2013), p 1651.

³⁰⁶ – Circulaire n°9/DR/DRRCI/TGR, op.cit., p1.

³⁰⁷–Au Maroc, BarideSign est la première plateforme de production de certificats électroniques, qui a pour mission de produire des certificats d'authentification forte, de signature sécurisée, permettant aux utilisateurs d'apposer leurs signatures sur toute nature d'échange électronique, avec la même valeur probante que les signatures manuscrites.

L'offre BarideSign, de Barid Al Maghrib, s'articule sur plusieurs natures de certificats, dont le mode de délivrance, la vérification des identités et des droits dépendent de la classe, et dans cette contribution, on va s'intéresser seulement à la classe 3, qui se présente sous la forme d'une clé USB équipée d'une puce électronique, contenant une clé privée et un certificat numérique, attestant l'identité de l'intéressé par l'autorité de certification BarideSign. Cette puce est protégée par un code PIN personnel; elle permet à son détenteur de signer électroniquement un document.

Ministère de la justice, Dépôt en ligne des états de synthèse, <https://depotbilan.justice.gov.ma/Guide/GuideUtilisation.pdf>, p 7, consulté le 10/09/2020 à 20h50min.

³⁰⁸ – Circulaire n°9/DR/DRRCI/TGR, op.cit., p 1.

les ordonnateurs, mais les copies certifiées conformes à l'original de ces pièces justificatives doivent être remises aux paieries dès la fin de l'état d'urgence sanitaire³⁰⁹.

1.3- Accélérer le processus des paiements au profit des créanciers

Le paiement est l'acte par lequel l'organisme public se libère de sa dette³¹⁰, cet acte ne peut être effectué qu'après la justification du service fait, il s'effectue soit par acomptes, soit par solde sur la base d'un décompte ou d'une facture, ils doivent contenir la mention du service fait, c'est-à-dire que pour bénéficier des paiements, il faut que l'attributaire ait exécuté les prestations qui en sont la contrepartie³¹¹.

Et parce que l'État, aujourd'hui, doit jouer son rôle, et notamment en permettant aux entreprises qui sont liées aux marchés publics, de pouvoir continuer à faire face à leurs dépenses, l'État marocain a invité les collectivités territoriales à prendre les dispositions nécessaires, pour accélérer le processus des paiements au profit de leurs créanciers, en particulier les très petites entreprises et les petites et moyennes entreprises³¹², afin de réduire la pression sur la trésorerie des différentes composantes du tissu économique, et leur permettre de remplir leurs obligations financières, pour qu'elles puissent préserver les emplois.

1.4- Maintien des délais de paiement

À l'égard des dispositions du décret-loi susvisé, et en application de la circulaire relative au respect des délais de paiement³¹³, et en vue de soutenir les entreprises titulaires de marchés publics, il a été décidé de maintenir tels quels les délais de paiement impartis aux collectivités territoriales, et de continuer à soumettre tout dépassement de ces délais à l'application des intérêts moratoires³¹⁴.

Et en ce qui concerne les dépenses liées aux arriérés survenus avant le 1er janvier 2019 à l'égard des sociétés de gestion déléguée et des distributeurs, la circulaire du ministre de l'intérieur a invité les maîtres

³⁰⁹ – Circulaire n° 9/20/DEPP, op.cit., p 3.

³¹⁰ – Décret royal n° 330-66 du 21/04/1967 (10 moharrem 1387) portant règlement général de comptabilité publique. (B.O. n° 2843 du 26/04/1967), p. 452.

³¹¹ – Mohamed Nabih, droit des marchés publics, Konrad-Adenauer-Stiftunge.V , Bureau du Maroc, éd. 2014, p 283.

³¹² – Circulaire n° 9744, op.cit., p 2.

³¹³ – Circulaire n° 2138/E du 26 mars 2020, relative au respect des délais de paiement, p 1.

³¹⁴ – Circulaire du MEFRA N° 10/DR/DRRCI/TGR, op.cit., p 1.

d'ouvrages à étudier la possibilité de payer ces créances financières sous forme d'acomptes, par voie d'accords consensuels avec les parties Concernées³¹⁵.

L'objectif recherché était d'assurer aux entreprises titulaires de marchés publics, d'être payées dans les délais normaux indépendamment des aléas générés par la pandémie, et leur permettre ainsi d'alléger leurs difficultés de trésorerie, et de sauvegarder les emplois.

1.5- Mesures visant à alléger les contraintes pour les personnes publiques

Le gouvernement marocain a expliqué que la présence des représentants du ministère de l'économie, des finances et de la réforme de l'administration aux travaux des commissions d'appels d'offres n'est plus obligatoire, et que l'avis préalable par les contrôleurs d'État des marchés publics conclus pendant la période d'urgence sanitaire n'est plus requis, et que ces marchés seront présentés au paiement sous la seule responsabilité des ordonnateurs concernés, et feront l'objet de missions de vérification ultérieure³¹⁶.

La conclusion c'est qu'on est dans une logique de simplification, et l'État a pris conscience que les marchés publics étaient importants, et qu'il ne pouvait pas imposer des délais de paiement supplémentaires aux entreprises qui, pour certaines, ne vivent que de ces marchés publics, et la dématérialisation est encore plus avancée, et elle permet également de s'affranchir pour le moment de certaines contraintes techniques, ou de certaines contraintes de tutelle par le ministère des finances, au titre du contrôle financier de l'État.

Ces mesures spécifiques qui sont au titre des circulaires, des textes d'application, ou décrets ou décret-loi sur l'état d'urgence sanitaire représentent le cadre juridique, pour permettre aux collectivités territoriales de prendre toutes les mesures nécessaires, en cas de besoin, pour arrêter tout développement de la pandémie, et soutenir les entreprises en difficulté, et simplifier les procédures.

2- Mesures de rationalisation des dépenses

Les budgets des collectivités territoriales viennent de deux sources qui ont subi un fort impact dans la conjoncture actuelle, d'un côté, il y a les ressources propres et de l'autre il y a les transferts de l'État, qui sont constitués principalement de la taxe sur la valeur ajoutée, il faut s'attendre à une baisse sensible des recettes en raison des répercussions de la pandémie.

³¹⁵ – Circulaire n° 9744, op.cit., p 2.

³¹⁶ – Circulaire n° 9/20/DEPP, op.cit., p 3.

Il sied de signaler que pour une gestion optimale des dépenses des collectivités territoriales en 2020, et en adéquation avec les mesures urgentes prises par le gouvernement pour limiter les répercussions de la pandémie de coronavirus et ses effets sur l'économie nationale, l'État marocain a invité les collectivités territoriales à prendre en compte les conséquences négatives de cette pandémie sur leurs revenus.

Les prévisions initiales indiquent une baisse de plus de 20% des revenus du fonds spécial pour la taxe sur la valeur ajoutée, d'environ 10% des revenus de l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu et d'environ 20% des revenus propres des collectivités territoriales pour l'exercice 2020³¹⁷.

A cet effet, pour relever les défis du développement local et répondre aux revendications et aux préoccupations des citoyens, ainsi que sur les contraintes subies en raison de la diminution des ressources financières et des recettes, l'État marocain a insisté sur la nécessité d'une gestion optimale des dépenses et de donner la priorité aux dépenses impératives, en particulier celles relatives aux salaires et aux indemnités fixes des fonctionnaires statutaires, ainsi que les rémunérations des agents occasionnels, dépenses afférentes aux redevances d'eau, d'électricité, des télécommunications, à la gestion déléguée, aux droits de location et aux frais d'emprunt.

Dans le même contexte, les collectivités territoriales doivent gérer les autres dépenses en fonction des prévisions réalistes des revenus qui seront collectés pour l'année en cours, afin d'assurer l'équilibre financier et éviter de lancer des travaux ou l'acquisition de fournitures dont elles ne pourront pas s'acquitter après, ou engager une nouvelle dépense avant son inclusion dans des listes présentées aux walis, et gouverneurs du Royaume, afin de les étudier.

En plus de ces mesures et pour une meilleure rationalisation des dépenses des collectivités territoriales, l'État marocain les a obligé à appliquer plusieurs dispositions selon le type de dépenses.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, les collectivités territoriales, selon les directives du gouvernement, doivent travailler à la rationalisation de ces dépenses, dans le cas où certaines dépenses non-obligatoires acquièrent le caractère d'une nécessité urgente.

Et quant aux dépenses d'équipement, la priorité doit être donnée aux projets en cours, ou faisant l'objet d'accords conclus avec des institutions nationales ou internationales, et de choisir les projets les plus rentables sur le plan social et économique, à l'exclusion des projets liés à l'aménagement urbain, à l'éclairage public et aux espaces verts.

³¹⁷ – Circulaire n° 9744, op.cit., p 1.

Ces deux types de dépenses doivent être incluses dans des listes présentées aux walis et gouverneurs du Royaume pour les étudier et les approuver³¹⁸, dans un délai de dix (10) jours³¹⁹, ce contrôle a pour objectif la vérification de la conformité des actes financiers aux dispositions législatives et réglementaires applicables en la matière.

Si l'organe de contrôle constate des irrégularités, il notifie les remarques à la collectivité territoriale, afin qu'elle procède aux régularisations nécessaires concernant les actes pris. Il peut également saisir le juge de référé des juridictions administratives pour suspendre l'exécution³²⁰.

Le contrôle assuré par l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur, ou son représentant est exercé par Visa, pour contrôler la légalité des décisions prises par les organes exécutifs et délibérants des collectivités territoriales³²¹.

Et dans le cadre des efforts visant la relance économique dans le contexte de la crise générée par la pandémie de Covid-19, le gouvernement marocain a adressé aux collectivités territoriales en ce qui concerne les achats des fournitures et des équipements, les produits nationaux devraient être privilégiés et, par conséquent, les collectivités territoriales sont tenues, lors de la préparation des cahiers de charges des commandes publiques, d'inclure un chapitre relatif à la préférence aux entreprises nationales, essentiellement les produits traditionnels et fabriqués, dans le cas où le produit national ne répond pas aux exigences imposées par les normes marocaines³²², et à condition que les montants des offres présentées par les entreprises étrangères sont majorés d'un pourcentage ne dépassant pas quinze pour cent (15%), et le règlement de consultation relatif aux procédures de passation de ces marchés fixe le pourcentage à appliquer pour la comparaison des offres lors de leur évaluation³²³.

³¹⁸ – à l'exception des projets liés à l'aménagement urbain, à l'éclairage public et aux espaces verts.

³¹⁹ – Article 107 de la loi n° 112-14, op.cit., p 245.

– Article 113 de la loi n° 112-14, op.cit., p246.

³²⁰ – Articles 114 de la loi 111-14, op.cit., p 213.

– Article 1108 de la loi 112-14, op.cit., p 245.

– Article 117 de la loi 113-14, op.cit., p 278.

³²¹ – Contrôle exercé en vertu des dispositions du 2^{ème} alinéa de l'article 145 de la constitution.

³²² – Circulaire du chef du gouvernement n° 15/2020 du 10 septembre 2020.

³²³ – Article 155 du décret des marchés publics, op.cit., p 1695.

Conclusion

Conformément aux directives des autorités nationales concernant les mesures d'éloignement physique et de fermeture de quelques activités commerciales non essentielles, pendant la période de confinement et actuellement dans quelques villes, ces mesures ont eu un impact majeur sur les entreprises et sur l'économie informelle, ce qui pose les collectivités territoriales sous une pression financière sans précédent, puisqu'elles doivent assurer la continuité des services publics de base, et la durabilité de leur financement.

Par ailleurs, elles sont appelées à engager des dépenses extraordinaires pour soutenir des mesures de prévention, visant à freiner la propagation du virus et en même temps, elles font face à une baisse substantielle de leurs revenus.

En outre, on remarque que l'État marocain a affronté la pandémie avec une approche centrale, sans participation des collectivités territoriales en aucune institution centrale en relation avec la lutte contre le coronavirus et ses effets (le comité de veille économique, le comité scientifique et technique national, et le comité national de pilotage pour suivre la situation épidémiologique), et a rendu des représentants du ministère de l'intérieur au niveau territorial les principaux acteurs en confrontation avec la pandémie.

Ainsi, les dispositions du décret-loi susvisé n'incluaient aucune disposition concernant les collectivités territoriales comme un partenaire des secteurs ministériels dans la lutte contre cette pandémie. Et même le décret relatif à la déclaration d'un état d'urgence sanitaire sur tout le territoire national pour faire face à l'épidémie du virus Corona « Covid 19 » n'a pas mentionné les mesures qui pourraient être prises par ces collectivités.

En revanche, les walis et les gouverneurs ont bénéficié de larges pouvoirs afin de prendre toutes les mesures nécessaires au maintien de l'ordre de santé publique à la lumière de l'état d'urgence déclaré.

Actuellement, le rôle des collectivités territoriales en tant qu'acteurs constitutionnels doit être reconnu et soutenu, pour cela il faut qu'elles aient les moyens pour répondre aux besoins et aux demandes des populations, pour des services publics durables et la promotion d'un développement territorial inclusif.

Bibliographie

- Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) Portant promulgation du texte de la Constitution, Bulletin officiel n° 5964 bis du 28 chaabane 1432 (30/07/2011) ;
- Dahir n°1-15-83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 111-14 relative aux régions Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016) ;
- Dahir n°1-15-84 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°112-14 relative aux préfectures et provinces Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016) ;
- Dahir n°1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°113-14 relative aux communes, Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016) ;
- Loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités territoriales, B.O n°5584 du 6 décembre 2007 ;
- Décret royal n° 330-66 du 21/04/1967 (10 moharrem 1387) portant règlement général de comptabilité publique. (B.O. n° 2843 du 26/04/1967) ;
- Le décret-loi n° 2.20.292 relatif à la promulgation de dispositions relatives à l'état d'urgence sanitaire et aux procédures pour l'annoncer ;
- Le décret n° 2.20.293 déclarant l'état d'urgence sanitaire dans toutes les parties du territoire national pour lutter contre l'épidémie de coronavirus (Covid 19) ;
- Décret n° 2.12.349 du 8 joumada I 1434(20 mars 2013) relatif aux marchés publics, bulletin officiel n° 6140 du 23 joumada I 1434(04/04/2013) ;
- La Circulaire du MEFRA N° C9/20/DEPP du 31 mars 2020 concernant les mesures d'accompagnement au profit des Etablissements et Entreprises Publics pour assurer des souplesses dans la gestion pendant la période de l'état d'urgence sanitaire liée à la pandémie du coronavirus "Covid-19";
- Circulaire du MEFRA N° 9/DR/DRRCI/TGR du 02 avril 2020 relative à la simplification de certaines procédures liées aux marchés publics de l'État et des collectivités territoriales ;
- Circulaire du MEFRA N° 10/DR/DRRCI/TGR du 14 avril 2020 relative aux délais d'exécution des marchés publics en période d'état d'urgence sanitaire ;
- Circulaire n° 2138/E du 26 mars 2020, relative au respect des délais de paiement ;
- Circulaire du ministre de l'intérieur n° 9744 du 11/07/2020 ;

- Circulaire du chef du gouvernement n° 15/2020 du 10 septembre 2020 ;
- Mohamed Nabih, droit des marchés publics, Konrad-Adenauer-Stiftung.V, Bureau du Maroc, éd. 2014 ;
- Noureddine Bensouda, Quelles finances locales au Maroc et en France dans un monde en mutation, colloque international sur les finances publiques, Rapport introductif ;
- Revue Al maliya, dossier finances locales consacrer l'efficacité de l'administration territoriale, n° 59 décembre 2015
- La cours des comptes, rapport sur la fiscalité locale, Mai 2015
- Communiquer n° 3 et 4 de l'Agence Nationale de la Sécurité Routière, du 27 mars 2020 ;
- <https://depotbilan.justice.gov.ma/Guide/GuideUtilisation.pdf>

financement externe des collectivités territoriales à l'ombre de la pandémie COVID-19 : vers l'élaboration des procédures de prêts et de dons publics.

AMAR Ahmed

-Doctorant à la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales Souissi Université

Mohammed V Rabat

- Structure de Recherche : équipe de recherche sur la performance administrative et financière

-Option : Droit public

Introduction :

Il y a encore peu de temps, l'équilibre budgétaire, voire même l'excédent, était considéré comme indispensable de l'atteindre. Inversement la dette était appréhendée comme le mal quasi absolu qu'il fallait absolument éviter ou maîtriser. Or, depuis la crise du coronavirus les politiques qui sont menées par les États pour tenter de la juguler font prédominer le « quoiqu'il en coûte ». Si bien que l'équilibre budgétaire est jeté aux orties et quant à la dette les critiques dont elle faisait l'objet sont passées aux oubliettes. Pour le secteur public, mais aussi pour le secteur privé, l'emprunt apparaît comme la seule voie de recours pour vaincre la crise sanitaire et la crise économique qu'elle engendre. Un tel oubli de l'équilibre budgétaire, ce totem essentiel de ce qui a été dénommé « la nouvelle gestion publique », n'est pas seulement le produit d'un vent de panique provoqué par un cataclysme dont on peut imaginer les effets catastrophiques à venir. Quitte à surprendre, cet oubli est aussi le révélateur de la vanité de ce qui est avant tout un idéal posé en principe qui a trouvé ses forces en s'enracinant dans un terreau extra-financier.

La notion d'équilibre qui fait partie d'un fonds ancestral, d'un savoir partagé, d'un sens commun jouant un rôle tout autant interprétatif que rassurant des phénomènes sociaux, déborde largement le domaine des finances. Explicatif et sécurisant, le principe d'équilibre en soi a toujours été entendu comme source de stabilisation d'un environnement ressenti

comme fragile, changeant, secret et finalement angoissant. Prenant ses racines dans l'Antiquité à la fois du côté de la philosophie mais aussi de la technique, l'équilibre figure parmi les principes essentiels pour fonder un fonctionnement stable de l'univers. Le cosmos est par exemple conçu alors comme un ensemble harmonieux dont la terre constitue le pivot immobile autour duquel les astres se maintiennent en équilibre.

La baisse effrayante des recettes des collectivités territoriales forme un ensemble de contraintes budgétaires qui limitent le pouvoir de décision des responsables de l'action publique territoriale. Le déficit budgétaire créé lors de cette crise sanitaire a son impact direct sur la situation économique des collectivités territoriales, le recours aux financements externes (alternatifs) constitue la partie la plus importante de notre réflexion vu son caractère proactif.

Ce travail s'inscrit clairement dans le cadre de décentralisation, dans sa forme la plus aboutie (dévolution), repose sur le transfert de compétences et de responsabilités en matière de services publics à des autorités subnationales (collectivités territoriales) jouissant d'une autonomie de décision, reconnue par la Constitution et/ou la loi. L'exercice des compétences dévolues d'une manière efficace et responsable est tributaire, entre autres, de la disponibilité de ressources adéquates en volume et diversifiées en nature. Il s'agit, en premier lieu, des recettes (fiscales et non fiscales) que les collectivités territoriales peuvent mobiliser par elles-mêmes; ces recettes sont complétées par des transferts budgétaires provenant du gouvernement central dans le but de combler « l'insuffisance » de financement des compétences décentralisées et atténuer les disparités de ressources propres ou des besoins en dépenses entre collectivités territoriales (péréquation). Eventuellement, des mécanismes pertinents sont également à prévoir pour permettre aux collectivités territoriales de financer leurs investissements : subventions spécifiques, emprunts, accès aux marchés des capitaux.

L'importance du sujet réside dans le fait de toucher les dimensions et les formes de traitement de la gestion territoriale et la problématique du financement durant la pandémie COVID-19, le travail alors qui nous attend n'est rien d'autre qu'un intérêt pour la partie financière des collectivités territoriales à la lumière de la pandémie.

Les collectivités territoriales sont sur la ligne de front de la lutte contre le COVID-19, Mais au-delà de cet engagement, il est évident que la pandémie aura un impact sur les collectivités territoriales, particulièrement sur le plan financier. Un modèle évalue l'impact de la pandémie sur les ressources financières et les dépenses d'investissement des collectivités territoriales.

Le COVID-19 fait craindre les pires conséquences économiques depuis la Grande dépression de 1929, selon le FMI. Au Maroc, selon la Confédération Générale des Entreprises du Maroc (CGEM), une baisse entre 30% et 50% de l'activité est notée pendant les trois premiers mois du confinement. La Secrétaire Exécutive de la Commission Économique pour l'Afrique (CEA), Mme Vera Songwe, prévient, qu'au-delà de la baisse de l'activité, de nombreuses petites et moyennes entreprises risquent « de mettre la clé sous la porte ». Quant à l'activité économique du secteur informel qui occupe les deux-tiers des actifs dans les villes africaines, le confinement implique un arrêt pur et simple, ce qui implique en pratique un chômage massif et une baisse drastique des revenus.

Au niveau territorial, l'impact risque d'être plus important pour deux raisons. La première est liée au fait que le secteur moderne dans les collectivités territoriales (hors capitales nationales) est constitué d'une myriade de pme-pmi dont la capacité à absorber des chocs systémiques comme celui du COVID-19, est faible. Une grande part de ces activités économiques ne survivra certainement pas aux conséquences du COVID-19. La seconde est due au fait que le secteur informel est majoritaire dans ces collectivités territoriales : entre 35% et 50% de la valeur ajoutée et entre 60% et 80% de l'emploi. La valeur ajoutée de ce

secteur est proportionnelle au temps d'exercice que leur laisse le confinement décidé par les autorités nationales et territoriales.

La crise du COVID-19 est avant tout sanitaire mais a d'ores et déjà des répercussions considérables sur l'économie, le social, le familial, le personnel. C'est dans de tels moments que l'action publique prend tout son sens et retrouve ses lettres de noblesse. Les collectivités territoriales sont prioritairement concernées et devront assumer des conséquences financières particulièrement lourdes et inquiétantes.

La puissance publique est en première ligne face à une crise dont la nature implique considérablement les collectivités territoriales. Elles assument un nombre de compétences vitales des territoires et malgré la progression de l'épidémie dans les effectifs, le confinement et ses contraintes, il s'agit de pérenniser les politiques publiques indispensables, ceci en offrant la meilleure protection sanitaire aux agents mobilisés.

Aujourd'hui polarisées pour assurer la continuité des services publics ou aider les entreprises, les collectivités territoriales doivent commencer à anticiper le choc financier qui les guette. Un vrai et bel effet de ciseaux entre une baisse des recettes et la survenance de dépenses qui n'auraient pas eu lieu en temps normal.

Sur 2020, la baisse concernera avant tout la fiscalité indirecte, les redevances de gestion du domaine public, et les produits tirés de l'exploitation du domaine public. Les droits de mutation devraient, en volume, générer le plus significatif recul de recettes.

Les collectivités territoriales vivent dans un manque de ressources financières, ce qui a grandement affecté leur productivité dans la gestion des affaires publiques territoriales, et dans ces circonstances les collectivités territoriales peuvent recourir à des financements externes car ces derniers ne dépendent pas uniquement de leurs propres ressources pour financer leurs projets de développement, au contraire ils recourent aux Dons et subventions publiques (tout financement externe) , ce dernier est considéré comme un financement

exceptionnel auquel les collectivités territoriales ont recours lorsqu'ils ne peuvent pas couvrir leurs dépenses et financer également leurs projets soit par des crédits ou par des Dons publics.

Plusieurs raisons justifient que les collectivités territoriales recourent aujourd'hui à des ressources alternatives pour financer leurs politiques publiques alors que cela n'a pas toujours été le cas par le passé. Le recours aux financements alternatifs s'explique en premier lieu par la raréfaction des ressources publiques et le coût important de certains projets. Les collectivités territoriales ne pouvant assumer seules les projets d'envergure, elles cherchent à faire cofinancer les politiques publiques qu'elles mènent, et donc à en répartir le coût financier entre plusieurs acteurs, qu'ils soient publics ou privés, par exemple dans le cadre de contrats de partenariat public privé. La diversification des ressources financières des collectivités territoriales s'explique en deuxième lieu par l'invocation de plus en plus fréquente du principe d'additionnalité par les bailleurs. En effet, de plus en plus d'acteurs, à l'instar de l'Union européenne pour les fonds structurels, 1, n'acceptent de contribuer à un projet qu'en complémentarité de la participation financière d'autres acteurs. Les collectivités territoriales sont alors incitées non seulement à participer en partie au financement mais également à rechercher d'autres financeurs dans la mesure où une aide financière aura souvent plus de chances d'être obtenue si le dossier montre que d'autres acteurs ont également souhaité s'associer au projet, montrant ainsi la qualité de celui-ci. En outre, certaines collectivités territoriales commencent à innover dans le financement de leurs politiques publiques, n'hésitant plus à recourir à des montages financiers plus complexes pour parvenir à réaliser un projet. À cet égard, la modernisation des financements alternatifs traditionnels offrent désormais de nouvelles possibilités, qu'il s'agisse des redevances ou de la fiscalité de poche Enfin, le désengagement financier de l'État constaté depuis une décennie incite également les collectivités territoriales à développer leurs ressources propres afin de devenir moins dépendantes de celui-ci et de sa politique de régulation budgétaire. En effet,

le gel des dépenses de l'État qui a été annoncé sur la durée du budget triennal 2011-2013 va se traduire, sinon par un désengagement de l'État, au moins par un recentrage de son action et par une plus grande sélectivité dans les financements qu'il va entreprendre. Cette démarche va en particulier intervenir dans le cadre des cofinancements qui étaient accordés jusqu'à présent aux collectivités locales, notamment en matière d'investissement. En effet, le coût élevé initial de certaines infrastructures ainsi que l'effet d'induction que leur construction et leur gestion peuvent provoquer sur les dépenses publiques incitent désormais l'État à recentrer sa politique de cofinancement de nouveaux équipements. Cette nouvelle stratégie incite là encore à innover en matière de financement afin de pouvoir parvenir à financer autrement des équipements qui sont toujours considérés comme indispensables.

Sur la base de ces données, hypothèses et questions secondaires peuvent être formulées :

- Diversification des sources de revenus des collectivités territoriales par des financements externes : un patchwork ou une solution optimale durant la période de la pandémie COVID-19 ?
- Les collectivités territoriales entre nombreux prêts et dons : deux contours flous

Cependant, dans quelle mesure le financement externe des collectivités territoriales durant la période de pandémie peut-il les libérer du déficit budgétaire ou de la situation critique attendue ?

Et pour répondre à cette problématique nous avons opté pour le plan suivant :

Partie I : Fonds d'équipement communal et politique de prêts à la lumière des lois organiques des collectivités territoriales.

Paragraphe 1 : les prêts selon les lois organiques des collectivités territoriales : rationalisation des procédures.

Paragraphe 2 : Rôle de Fonds d'équipement communal dans le processus de crédits lors de la pandémie COVID-19.

Partie II : Dons et subventions publiques : vers l'élargissement des financements externes des collectivités territoriales.

Paragraphe 1 : Dons et subventions de fonctionnement.

Paragraphe 2 : Dons et subventions d'équipement.

Conclusion :

Partie 1 : Fonds d'équipement communal et politique de prêts à la lumière des lois organiques des collectivités territoriales.

Les crédits constituent l'une des ressources externes qui couvrent les besoins des collectivités territoriales notamment dans les budgets de leur équipement et investissement, de sorte que le fonds d'équipement communal est la seule institution spécialisée dans l'emprunt communal, cependant la politique d'emprunt intérieur définit toujours un ensemble de difficultés qui nécessitent une réforme, Ainsi il est nécessaire d'adopter une nouvelle stratégie notamment après le développement de la gestion des affaires publiques locales et de mettre en place un cadre qui valoriserait le rôle du fonds d'équipement communal à travers sa participation autant que possible aux premières parties des projets . Cet outil ouvrira également des horizons prometteurs car le fonds s'est engagé dans un engagement fort pour leur donner de réelles perspectives de développement dans le cadre d'une programmation urgente.

Paragraphe 1: les crédits selon les lois organiques des collectivités territoriales : rationalisation des procédures.

La constitution de 2011 a créé une rupture avec la philosophie de l'option décentralisée par la constitutionnalité de nombre de ses constituants d'une manière qui en a fait un pari national, dans le quatrième paragraphe du premier chapitre en affirmant que l'organisation territoriale du Royaume est décentralisée basée sur la régionalisation avancée , ceci s'ajoute à de nombreux principes couverts au chapitre IX du document constitutionnel (le principe de la libre administration , le principe de subsidiarité) .

De plus, la qualification des compétences en fonction de la gestion du FEC augmenterait son niveau de gestion pour devenir une mesure efficace qui va au-delà de ce qui est traditionnel et s'ouvre aux principes de gestion bancaire qui garantissent la réalisation d'une mesure efficace.

Alors que les lois organiques des collectivités territoriales mettaient l'accent sur les opérations d'emprunt comme source de financement des budgets territoriaux, et faisaient référence à cet égard à un texte réglementaire concernant les règles auxquelles ces opérations seront soumises au cours de l'année 2017 des décrets spécifiques à ces règles ont été publiés, confirmant le caractère exclusif de l'octroi de prêts aux fins de financement des dépenses d'équipement avec la possibilité d'être alloué pour financer les contributions de la communauté dans des projets faisant l'objet de contrats de coopération ou de partenariat .

La chose la plus importante qui a été apportée par ces décrets est liée à l'élargissement du cercle d'emprunt des collectivités territoriales car ils peuvent désormais recourir à l'emprunt auprès d'établissements de crédits nationaux, étrangers ou internationaux, après avoir indiqué les décisions qui y sont liées au gouverneur, puis l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur en ce qui concerne la région.

Le visa était limité aux décisions d'emprunt et de garantie avec l'approbation de l'établissement de crédit et le contrôle des éléments suivants :

- Respect des délibérations du conseil délibérant.
- La capacité financière des collectivités territoriales de payer les versements de prêts
- Conditions du contrat de prêts
- Les garanties accordées par la CT, si nécessaire

Les mêmes décrets reconnaissaient que le contrat de prêt devait être stipulé , sous une forme particulière comme suit :

- Le montant du prêt
- L'objet du prêt
- Durée de remboursement du prêt
- Taux d'intérêt fixe ou variable approuvé
- Techniques d'amortissement des prêts
- Mécanismes de prêt anticipé

Paragraphe 2 : situation et rôle du Fonds d'équipement communal dans le processus de crédits lors de la pandémie COVID-19.

Le produit net bancaire (PNB) du fonds d'équipement communal (FEC) au cours du premier trimestre de 2020 s'est établi à 146 Millions de Dirhams, marquant une progression de 10 % par rapport à la même période en 2019.

Cette hausse est le résultat de l'effet combiné des décaissements de prêts, du taux de recouvrement de 98 % à fin mars 2020 et de l'optimisation du cout des ressources mobilisées, indique un communiqué de FEC.

La situation de l'endettement financier, au 31 mars 2020 est principalement constituée d'emprunts obligatoires et d'emprunts financiers intérieurs, respectivement à hauteur de 39 % et de 34 %, fait savoir le communiqué relevant que la structure de l'endettement du FEC dénote une stratégie de diversification des ressources orientée vers une ouverture sur les financements internationaux.

Au titre du premier trimestre, les engagements de prêts ont atteint 515 MDH, dont 60 % au profit des conseils régionaux, qui confirment leur montée en puissance dans la structure des prêts engagés. Grâce à l'intensification des projets territoriaux au cours des dernières années, souligne le FEC, Notant que 45 % des engagements de prêts à fin mars 2020 concernent des projets d'infrastructures dans le programme de réduction des disparités territoriales et sociales.

Ces données renvoient au fonctionnement de l'institution de la même manière pendant la période de crise financière et économique résultant de l'épidémie, mais avec la nécessité de prendre les mesures proactives et d'étudier les prêts avant de les octroyer aux collectivités territoriales en fonction des exigences de lutte contre le déficit prévu .

Le caractère de prudence et de méfiance en la matière il est resté la pierre angulaire de l'organisme vu la situation financière fragile du pays durant cette période et avec l'exacerbation des exigences des collectivités territoriales, le rôle du FEC reste d'envisager l'avenir de ces institutions.

Partie II : Dons et subventions publiques : vers l'élargissement des financements externes des collectivités territoriales.

Le processus de réforme du système décentralisé qui fait aujourd'hui des collectivités territoriales l'autorité exclusive de la plupart de tout ce qui touche à la gestion des affaires publiques et qui appelle à actualiser ce texte de loi réglementant la distribution du produit de la taxe sur la valeur ajoutée qui date de 1985 , pour suivre le rythme de la réalité dans

laquelle vivent les collectivités territoriales aujourd'hui , et que les critères de répartition de cette taxe sont en adéquation avec les exigences de chaque CT , ce qui est nécessaire pour parvenir à la sagesse de répartition.

En revanche, nous constatons que l'essentiel de l'aide financier apporté par l'Etat s'accompagne d'une sorte de pression exercée sur certaines collectivités dans un certain sens, ce qui est considéré comme une ingérence indirecte dans les choix des collectivités territoriales, ce qui appelle à donner la liberté aux collectivités d'agir selon ses choix pour parvenir à une mesure indépendante.

Au cas où ils ne pourraient pas gérer leurs projets de développement de la manière envisagée, ils recourent à l'emprunt comme nous l'avons vu précédemment ou ils recourent à la demande de subventions ou de l'aide dite financière accordée par l'Etat aux collectivités territoriales, en adoptant des moyens de relever la part des collectivités dans la taxe sur la valeur ajoutée. Plus le plafond légalement défini de 30 % est bas, et de l'allocation d'un soutien exceptionnel à des collectivités qui n'ont pas de capacité autofinancées pour répondre aux besoins de base en équipements, et nous renvoyons ici à la nécessité de démocratiser ce mécanisme et de ne pas de laisser otage des conditions et dispositions imposées par le ministère de l'intérieur, notamment en ce qui concerne les descendants affectés pour les dépenses intercommunales.

Si les subventions sont des aides financières que l'Etat apportera au bénéfice des collectivités territoriales dans le but de faire face à cette pandémie et à la privatisation provoquée par l'émergence du virus afin d'atteindre des objectifs de développement local à travers les financements de projets et d'équipements, alors que ce type d'intervention financière vise soit à financer la première partie à partir le budget de fonctionnement (solde ou aide au fonctionnement) , ou pour financer la deuxième partie du budget d'équipement (aide à la transformation) .

Paragraphe 1 : Dons et subventions de fonctionnement.

L'aide au fonctionnement est considéré comme une technique financière pour aider les collectivités territoriales, elle a pour but de faire face à cette pandémie et à la pénurie de ressources ordinaires qui a entraîné la faiblesse financière de ces dernières dans la gestion des affaires publiques locales ,et comme l'aide à la gestion n'est pas généralement suffisant même pour couvrir les dépenses de fonctionnement , c'est – à dire quelle cherche à couvrir le déficit estimé .

L'aide au fonctionnement vise également à équilibrer à un niveau plus large, en réduisant la disparité qui existe entre les différentes collectivités territoriales qui supportent les mêmes dépenses obligatoires, malgré la disparité de leur capacité fiscale et donc de leur potentiel financier, le but de ces subventions est de réduire le fardeau de certaines des autres dépenses de fonctionnement occasionnées par les collectivités territoriales.

Paragraphe 2 : Dons et subventions d'équipement.

Les aides aux subventions d'équipement sont considérées comme un outil financier accordé par l'Etat aux collectivités territoriales afin de leur permettre de faire face aux charges et de les inciter à compléter l'équipement d'intérêt commun, national et territorial , notamment dans cette circonstance exceptionnelle provoquée par l'émergence du virus COVID-19 .

Et sur la base d'une étude préparée par les cadres de la direction régionale du ministère de la santé, et sur financement du conseil de la région de Casablanca-Settat et de chacun des conseils de préfectures et de commune de Casablanca, il a également confié les taches de tutelle délégués aux deux sociétés de développement local (casa event, casa aménagement).

Et si les aides à l'équipement ou les subventions concernent les financements des programmes de travaux de transformation proposés par les collectivités, alors elles sont

réparties selon des mesures qui tiennent compte d'un ensemble de facteurs, d'une part sont de nature technique, ce qui inclut la capacité de consommation des crédits, l'effort de financement territorial, la capacité technique à mener à bien les projets. D'autre part il existe des facteurs d'ordre général qui se résument en un élément de base lié au développement harmonieux des différentes communes, préfectures, provinces et régions du royaume, car il prend en compte les collectivités territoriales défavorisées, les collectivités représentant le centre puis les collectivités les moins équipés ou ceux qui nécessitent un effort particulier .

Conclusion :

Certes, les vestiges de cette pandémie qui a frappé le Maroc entraîneront une dégradation majeure de l'économie, au vu de ces conditions, les collectivités territoriales connaîtront un déficit budgétaire pour gérer leurs affaires publiques locales et que les subventions de l'Etat ou les aides publiques fournies pour soutenir leurs budgets comme l'une des ressources financières exceptionnelles ou extérieures sont la base sur laquelle elles sont faites. S'appuyant toujours sur lui pour combler le déficit au niveau des budgets de fonctionnement et d'équipement et il est clair pour nous que le système de financement extérieur connaît des difficultés qu'il faut résoudre pour répondre aux objectifs fixés pour l'avancement de la gestion des affaires publiques locales et à l'accession à l'autonomie des collectivités territoriales , mais cela ne dépend pas seulement du niveau de ressources mais aussi au niveau de dépenses en termes de rationalisation et d'orientation .

En premier lieu, il est nécessaire d'insuffler aux élus locaux une nouvelle culture. Même si elle émerge, il n'existe pas encore chez ces derniers une véritable appétence pour favoriser les financements alternatifs et innover financièrement. Le manque d'innovation dans les montages réalisés pour financer les politiques locales s'explique en particulier par la formation insuffisante des élus locaux à l'ingénierie financière publique.

Pour mener une politique financière active lors de la pandémie COVID-19, les collectivités territoriales peuvent s'appuyer sur les financements alternatifs qui sont aujourd'hui connus, mais également sur des ressources moins traditionnelles. Ces financements qui sont actuellement rarement mis en œuvre pourraient connaître demain un développement plus important.

- en œuvre ?, 2015

Fonds d'équipement communal, document de référence relatif à l'exercice 2018 et au 1^{er} semestre

Bibliographie :

- François Paul Yatta , Impact du COVID-19 sur les ressources financières et les dépenses d'investissement des collectivités territoriales,2020

- William Gilles, les financements alternatifs des collectivités territoriales, 2012

- Matthieu Collette, financement local et accès aux ressources externes : quelles options et quelles conditions de mise 2019

- Loi organique n° 111-14 relative aux régions promulguée par le dahir n° 1-15- 83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) (BO n°6440-3 du 18 Février 2016)

- Dahir n°1-15-84 du 20 ramadan 1436 (7juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°112-14 relative aux préfectures et provinces, Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016)

- Dahir n°1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°113-14 relative aux communes, Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016)

- حمزة زنتاري التمويل الخارجي للجماعات الترابية في جائحة كورونا مجلة القانون والاعمال الدولية 2020

- www.la-gazettedescommunes.com

- Agence Marocaine de presse

المحور الرابع: الهندسة الترابية الجديدة وإشكاليات العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية

الجماعات الترابية وسؤال الجهوية المتقدمة في ظل جائحة كورونا كوفيد-19 -أزمة علاقة أم علاقة الأزمة-

عبد الغني فايدي

باحث في سلك الدكتوراه بكلية الحقوق بسطات
جامعة الحسن الأول بسطات

ملخص:

الكل يعلم اليوم مدى تسبب فيروس كورونا في قلب موازين قوى العالم وخصوصا في على المستوى الاقتصادي، حيث شل إقتصادات الدول وحركيتها، نتيجة مجموعة من الإجراءات الاحترازية حفاظا على الصحة العمومية بسبب الحجر الصحي، والمغرب انخرط بكل حزم، في مسلسل مواجهة جائحة كورونا، عبر مجموعة من الإجراءات والتدابير، حيث نتج عنها توقف العديد من المقاولات والشركات والأنشطة التجارية والمهنية، كل هذا أدى بلا شك في طرح مجموعة من الأسئلة الملحة والآنية عن دور الجماعات الترابية في ظل فيروس كوفيد19 المستجد، الأمر الذي سنحاول الإجابة عنه من خلال هذا المقال العلمي المتواضع.

الكلمات المفتاحية: الجماعات الترابية- الجهوية المتقدمة- جائحة كورونا- سؤال العلاقة

Abstract :

Everyone knows today to what extent the Corona virus has caused the upheaval in the balance of power in the world, especially at the economic level, as it paralyzed the economies of countries and their movement, following a set of precautionary measures to preserve public health due to quarantine, and Morocco has firmly committed itself to the series of confrontation with the Corona pandemic, through a group. Among the procedures and measures, which resulted in the termination of many contracts, companies and commercial and professional activities, all this has undoubtedly led to a series of urgent and crucial questions about the role of territorial groups in light of the emerging virus Covid 19, which we will try to answer through this modest scientific article.

Keywords: territorial units - advanced regional - Corona pandemic - question of relationship

الجماعات الترابية حسب دستور 3242011 هي الجهات، العمالات والأقاليم والجماعات وكل جماعة أخرى تحدث بقانون" وهي وحدات ترابية داخلية في حكم القانون العام تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. وتعتبر الجماعات الترابية عبارة عن وحدات يتم تعيين حدودها الجغرافية بشكل دقيق، تبعا لاعتبارات تاريخية وسوسيو قبلية وثقافية ومؤسسية أو سعيا لتحقيق تعاون وتكامل بين مكونات المنطقة ، تدخل في حكم القانون العام وهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. كما أنه يمس نظام اللامركزية بالأساس الجماعات الترابية التي تتكون طبقا لدستور 2011 من الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات. وتحدث كل جماعة محلية جديدة بقانون.

وتسير الجماعات الترابية شؤونها بشكل ديمقراطي، ويقوم رؤساء مجالسها بتنفيذ مداولات هذه المجالس ومقرراتها. وللجماعات الترابية اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة وأخرى تنقلها إليها هذه الأخيرة. كما تتوفر على موارد مالية ذاتية وأخرى ترصدها الدولة. وحسب المرسوم رقم 2.15.10 الصادر في 20 فبراير 2015 بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، الذي نشر في الجريدة الرسمية عدد 6340 بتاريخ 5 مارس 2015، فإن تراب المملكة ينقسم إلى 12 جهة تضم 75 عمالة وإقليم (13 عمالة و 62 إقليم).

فمما لا شك فيه أن الاهتمام المتزايد في الوقت الحالي بالجماعات الترابية من قبل مختلف دول العالم، إنما يجد مبرره في كون هذه الوحدات غدت الإطار الملائم للمساهمة في بلورة استراتيجيات جديدة للتنمية. إذ تشكل إحدى الركائز الأساسية للعمل والتدبير الاقتصادي والاجتماعي وتكريس الديمقراطية، وفي هذا السياق تشكل الجهوية المتقدمة أحد الركائز الأساسية والمحورية في تكريس البعد الترابي وتحقيق التنمية المنشودة على مستوى الوحدات الترابية للمملكة.

فتطوير التنظيم الترابي كان هاجس المغرب منذ استقلاله، حيث كانت الخاصية الأساسية التي طبعت تطوره، هي ترسيخ بنيات لا مركزية قادرة على إدارة الشؤون المحلية بأسلوب ديمقراطي، حر وشفاف، ويسمح للسكان بالمشاركة الواسعة والفعالية في صنع القرار التنموي، وبناء سياسات تنفيذية بناء على الرؤية والاحتياج المحلي، مع العمل على ترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة، التي تستلزم إيجاد

324 - دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91، الجريدة الرسمية عدد 5964، مكرر الصادر بتاريخ 27 شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليوز 2011.

أساليب حديثة وكفيلة بخلق إقلاع تنموي مندمج ومستديم، يعطي مكانة أكبر للامركزية والديمقراطية المحلية وبناء جهوية متقدمة تعتمد على حكمة تربية تقوم على مجموعة من المبادئ والمرتكزات. فمما لا شك فيه أن أزمة فيروس كورونا أدت إلى تفاقم الأوضاع خصوصا على المستوى الترابي مما يطرح معه مجموعة من التساؤلات الملحة من قبيل: إلى أي حد يمكن القول بأن أزمة فيروس كورونا عرت عن مجموعة من الإشكالات الترابية والجهوية؟

سنحاول مقارنة هذا الموضوع من خلال التصميم التالي:

المحور الأول: المقاربة الترابية وإشكالاتها العملية في ظل أزمة فيروس كورونا

المحور الثاني: المقاربة الترابية والجهوية المتقدمة أزمة تفعيل أم تفعيل للأزمة

المحور الأول: المقاربة الترابية وإشكالاتها العملية في ظل أزمة فيروس كورونا

على عكس ما عرفه المغرب في مجال اللامركزية من تطور كبير، إلا أن الإدارة المركزية لم تستطع التخلص من بعض الممارسات ذات النزوع المركزي، وظلت تنتهج المقاربة العمودية، واعتماد المنطق البراغماتي في تدبير الأزمات تجاه مسلسل اللاتمركز.

فمنذ إعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا كوفيد 19، بواسطة مرسوم رقم 2.20.293 صادر في 24 مارس 2020³²⁵، وتلتها مجموعة من المراسيم تستهدف نفس الغرض، إلا أنه يلاحظ أن القرارات كلها مركزية المصدر، حتى وإن كانت تدخل في نطاق السلطة التنظيمية المحلية.

تبعث تفشي فيروس كورونا المستجد في جل مناطق العالم، اختلفت طرق التصدي له من دولة إلى أخرى. حيث اعتمدت الدول قرارات متفاوتة من حيث الصرامة في ظل الحد من تفشي هذا الوباء. وفي نفس الصدد، اتخذت عدة قرارات لدعم المواطنين لكي يتاح لهم المرور من هذه الأزمة بأقل الأضرار

³²⁵ - مرسوم بقانون رقم 292.20.2 صادر في 28 من رجب 1441، 23 مارس 2020، يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها.

الممكنة في مختلف القطاعات والمجالات من أجل تحقيق نقلة نوعية تنسم بالصمود والإنصاف والعدالة المحلية.

وقد شكلت هذه التدابير والإجراءات المتخذة لمواجهة الجائحة على المستوى الوطني والمحلي فرصة مهمة لفتح النقاش حول إشكالية محورية تتمثل أساساً في مكانة الجماعات الترابية في النسق السياسي والإداري، وأهميتها في تدبير الأزمة الوبائية الراهنة وترانبيتها على المستوى المحلي، بالإضافة إلى العلاقة بين الفاعل المركزي والفاعل المحلي ومدى قدرة على الأخير على ممارسة صلاحيته الدستورية والتنظيمية لمواجهة مثل هذه الأزمات.

إن حساسية واستثنائية الظرفية جعل السلطة المركزية تستأثر بالاختصاص العام لتدبير المرحلة، كدورية وزير الداخلية التي تمنع انعقاد دورة شهر ماي في ظل التدابير الاحترازية التي يستلزمها حفظ النظام العام الصحي، دون ترك هامش الحرية للجماعات الترابية للتفكير في بدائل إلكترونية أخرى أو اقتراحها وذلك ضماناً لمبدأ التدبير الحر وتأميناً لقاعدة الترابية ومبدأ سمو الدستور طبقاً لمقتضيات المواد 33 و34 من 113.14 المتعلق بالجماعات³²⁶. إضافة إلى دورية وزير الداخلية في 11 ماي 2020 التي تدعوا فيها رؤساء الجماعات الترابية إلى وقف أجال أداء وإيداع الإقرارات الخاصة بالرسوم المحلية التي تقوم بتدبيرها هاته الجماعات الترابية، وكذا بالنسبة للأجال المتعلقة بمختلف المستحقات المترتبة على المهنيين. وتعطيل وتوقيف العمل ببعض مقتضيات القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.

زيادة على كون هناك نقاش قانوني عن مدى قانونية دورية وزارة الداخلية بإيقاف دورات الجماعات الترابية، والتي وجهتها للولاة والعمال، حتى يحيطوا علماً مجالس الجماعات الترابية بذلك، حسب رأينا المتنازع في هذا الإطار، فالدورية قانونية، رغم أن العديد من الباحثين اعتبروا أنها مخالفة للدستور والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية (111.14-112.14-113.14)³²⁷، لكننا نعتبرها قانونية، والسبب

³²⁶ - ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

³²⁷ - ظهير شريف 1.15.83 الصادر بتنفيذ القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، بتاريخ 7 يوليوز 2015، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015، الصفحة: 6585.

- ظهير شريف 1.15.84 الصادر بتنفيذ القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، بتاريخ 7 يوليوز 2015، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015، الصفحة: 6625.

في ذلك، أنه بالرجوع للمرسوم بقانون 2.20.292³²⁸ المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، وبالضبط في مادته الثالثة، نجد أنه يجيز للحكومة إتخاذ جميع الإجراءات حتى وإن كانت مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، وهذا ما نجده حسب مدلول المادة الثالثة التي تنص على ما يلي: "على الرغم من جميع الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، تقوم الحكومة، خلال فترة إعلان حالة الطوارئ، باتخاذ جميع التدابير اللازمة التي تقتضيها هذه الحالة، وذلك بموجب مراسيم ومقررات تنظيمية وإدارية، أو بواسطة مناشير وبلاغات، من أجل التدخل الفوري والعاجل للحيلولة دون تفاقم الحالة الوبائية للمرض".

الإشكال الذي تم إثارته، أن مرسوم بقانون هو بمثابة قانون عادي، والدورية إستندت عليه، فكيف لقانون عادي أن يلغي قانون تنظيمي، نعلم أن القاعدة المعمول بها عادة هو أن القانون لا يمكن إلغائه إلا بقانون، والمرسوم إلا بمرسوم، والقرار إلا بقرار، وعليه كيف يمكن لقانون عادي (مرسوم بقانون) أن يلغي قانون تنظيمي (القوانين التنظيمية للجماعات الترابية)، مع العلم أن القانون التنظيمي أعلى درجة من القانون العادي، وبالتالي لا يمكن إلغاء دورات مجالس الجماعات الترابية إلا بقانون تنظيمي، لأنه إذا ما عدنا للقوانين التنظيمية للجماعات الترابية نجد إلزامية عقد دورات المجلس والتي هي في الأصل ثلاث دورات، كما أن هناك دورات إستثنائية، لكن الدورية الصادرة عن وزارة الداخلية، أكدت على أنه لا يمكن عقد الدورات الإستثنائية إلا بعد رفع حالة الطوارئ الصحية، وبالتالي هناك احتمالين إما أن الدورية قانونية أو غير قانونية، فإنه حسب رأينا، أنها قانونية، والدليل في ذلك، أولا أنها استندت للمادة الثالثة من المرسوم بقانون 2.20.292، ثم من ناحية ثانية حتى وإن اعتبرها بعض الباحثون أنها لم تحترم التراتبية القانونية (القانون التنظيمي أعلى درجة من القانون العادي "مرسوم بقانون")، فإننا نذكر الجميع بالمثل الفرنسي الشهير "في الأزمات الغير المتوقعة ينبغي إيجاد حلول غير متوقعة" Dans les crises inédites il faut trouver des solutions inédites، وهذا ما أكد عليه أيضا الباحث فرانسوا لوشير عندما قال إن رئيس الجمهورية الفرنسية وإن عمد إلى تجاوز المقتضيات الدستورية، إلا أن هذه الأخيرة لا

- ظهر شريف 1.15.85 الصادر بتنفيذ القانون التنظيمي 113.14، بتاريخ 7 يوليوز 2015، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليوز 2015، الصفحة: 6660.

³²⁸ -- مرسوم بقانون رقم 2.20.292 الصادر في 23 مارس 2020 المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 6867 مكرر بتاريخ 24 مارس 2020، الصفحة: 1782.

تكون قد تعرضت للخرق، يكفي فقط أن يكون رئيس الدولة والأغلبية البرلمانية والوزير الأول متفقين على هذه الإجراءات³²⁹.

إن الدور المنوط بالجماعات في ظل اتساع اختصاصاتها وارتفاع منسوب وعي الناخبين وتعاضم أدوارها في تحقيق التنمية ومواجهة الأزمات، أصبح من الضروري إعادة النظر في اختصاصاتها ومواردها المادية والبشرية والعمل على الرفع من الخدمات التي تقدمها هذه الجماعات. وبالطبع لن يتأتى ذلك إلا بتفعيل دور الدولة والجماعات الترابية والأحزاب السياسية في تأهيل الموارد البشرية وكذا تخليق الحياة الجماعية والتخفيف من صرامة الرقابة التي تمارسها سلطات المراقبة المتمثلة في العامل ورجال السلطة. حيث أن الاهتمام بتكوين المنتخب الجماعي والرفع من مستواه يشكل خطوة أساسية لتطوير التجربة اللامركزية بالمغرب وسيساهم لامحالة في ممارسة صلاحيته في مثل هذه الأزمات، حيث أن استفادة المنتخب الجماعي من سياسة تكوينية متكاملة ستمكنه أساسا من اكتساب المعارف الأولية والتدبيرية ليكون مؤهلا لتسيير الشأن العام المحلي.

ويعتبر تفعيل دور الدولة والجماعات الترابية في هذا المجال من الشروط الضرورية والاجبارية، وذلك عن طريق إحداث مؤسسات متخصصة في سياسة التكوين والتأطير وكذا تنظيم دورات تكوينية وتدريبية لفائدة المنتخبين الجماعيين لتأهيلهم لممارسة صلاحياتهم الدستورية وتأهيلهم لمواجهة مثل هذه الأزمات الصحية الطارئة. بالإضافة الى ضرورة اشتراط مستوى تعليمي محترم لممارسة المهام الانتدابية خصوصا رئيس المجلس ونوابه، حيث أن حجم الصلاحيات والسلط الممنوحة للرئيس ولأعضاء المجلس في ظل القوانين التنظيمية الجديدة، تستدعي أن يكونوا على إلمام كبير بالنصوص التنظيمية والقانونية التي تساعد على ممارسة صلاحياته بشكل صحيح وبالتالي ضمان جودة التسيير المحلي.

لقد أصبحت الجماعات الترابية بشكل عام والجماعات في الوقت الراهن من الضرورية الأساسية في التدبير التنموي، وحجرة أساسية في بناء الدولة الحديثة، وقد كرس الدستور المغربي لسنة 2011 هذه الفلسفة من خلال تخصيص بابا كاملا في ديباجته للجماعات الترابية وعيا منه بأهمية الفاعل الترابي في تنزيل السياسات التنموي وتحقيق العدالة المجالية. وقد تم تأكيد هذا الخيار الاستراتيجي من خلال

329 - المنتصر السويني، "المؤسسة التشريعية في مواجهة فيروس كورونا"، منشور في جريدة هسبريس، تاريخ التصفح: يوم الجمعة 12 يونيو 2020، على الساعة السابعة صباحا.

إصدار القانون التنظيمي الجديدة للجماعات رقم 113.14 والذي يتأسس على مبادئ التدبير الحر والتعاون والتضامن، وتأمين مشاركة السكان في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية.

فالجماعات الترابية مطالبة بضرورة انخراط الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث في تنفيذ التدابير الاحترازية والوقائية التي أعلنتها السلطات العمومية الوطنية بتنسيق مع ممثلي السلطات الإقليمية والمحلية التي خول لها القانون اتخاذ جميع التدابير التنفيذية التي يستلزمها حفظ النظام العام الصحي في ظل حالة الطوارئ الصحية المعلنة انسجاما مع المادة الثالثة من مرسوم رقم 2.20.269، فإن مجالس ورؤساء الجماعات الترابية مطالبون أيضا باتخاذ مبادرات محلية شجاعة تتناسب مع الظرفية التي تعيشها جماعتهم، ومطالبون بتعبئة الموارد المادية والمالية والبشرية الكافية للمساهمة في محاصرة الوباء من جهة وضمان المعيش اليومي للأسر التي فقدت مناصب شغلها بسبب توقف عدد من الأنشطة الاقتصادية من جهة ثانية، ومن أجل ذلك يجب على الجماعات إعادة النظر في الأولويات والأهداف المسطرة وتكييف ميزانية الجماعة مع هذه الظرفية، والتخلي عن بعض المشاريع المبرمجة مؤقتا لكي تجيب عن حاجيات مستجدة وغير متوقعة، ومن أجل تسهيل مأمورية الجماعات في اتخاذ مثل هذه المبادرات وبالسعة التي تتطلبها الظرفية، أرسلت وزارة الداخلية بتاريخ 26 مارس 2020 منشور للجماعات لإجراء تعديلات في الميزانية وتحويلات في الفصول لتوفير الاعتمادات المالية اللازمة والمطلوبة لمواجهة تداعيات وباء كوفيد 19، وبناء على ذلك فإن الجماعات مطالبة باتخاذ كل الإجراءات التي أملتتها الظرفية الخاصة كإقتناء الحاجيات والمتطلبات اليومية للمواطنين عبر صفقات سندات الطلب أو التفاوض في حالة الاستعجال القصوى، أو اتخاذ أي إجراء آخر يساهم في المجهود الوطني لمحاربة "وباء فيروس كورونا" ونذكر منها:

- المساهمة في "الصندوق الخاص بتدبير جائحة فيروس كورونا كوفيد 19" طبقا للمرسوم 269.20.2 الصادر بتاريخ 16 مارس 2020 المتعلق بالحساب الخصوصي المحدث لهذا الغرض.³³⁰

- اقتناء مواد التعقيم والمطهرات ومواد التنظيف والكمادات والقفازات للاستعمال الذاتي أو توزيعها على المواطنين، الذين لا تسمح لهم ظروفهم الاجتماعية باقتنائها.

³³⁰ - المادة الثالثة من مرسوم رقم 2.20.269.2. صادر بتاريخ 21 رجب 1441 الموافق 16 مارس 2020 متعلق بإحداث حساب مرصد لأمر خصوصية يحمل اسم "الصندوق الخاص بتدبير جائحة فيروس كورونا" كوفيد 19 الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6865 بتاريخ 17 مارس 2020.

- اقتناء المواد الغذائية والتموينية وتوزيعها على الفئات الفقيرة أو التي فقدت مصدر عيشها خلال فترة الطوارئ الصحية.

- توفير المجاني لسيارتي الإسعاف ونقل الأموات لنقل المرضى والحوامل الى المستشفيات والمراكز الصحية، بعد توقف النقل الحضري وسيارات النقل العمومي، وتقييد حركة تنقل الخواص.

- اقتناء لوحات الكترونية لمساعدة تلاميذ الوسط القروي والأحياء الهامشية في متابعة دراساتهم عن بعد وتوفير خدمة الاشتراك في الانترنت لهم.

- توفير أماكن لإقامة الأشخاص المشردين والمختلين عقليا بدون مأوى، وتوفير حاجياتهم في الأكل والملبس والنظافة والتطبيب.

- المساهمة في تحسين ظروف اشتغال الأطباء والممرضين ورجال السلطة والأمن والوقاية المدنية عبر توفير وسائل التنقل من وإلى مقرات عملهم أو توفير السكن طيلة مدة سريان حالة الطوارئ الصحية.

- الانخراط في الحملات التحسيسية والتوعوية الهادفة إلى شرح مخاطر الوباء وكيفية الوقاية منه، ومساعدة الأسر في ملأ استمارات أو إجراء الاتصالات الهاتفية والرسائل القصيرة للاستفادة من دعم الدولة المخصص لفاقي العمل، وذلك بخلق مكتب خاصة ورقم هاتفي للطوارئ بالجماعة لاستقبال المكالمات الهاتفية والرسائل الالكترونية.

المحور الثاني: المقاربة الترابية والجهوية المتقدمة أزمة تفعيل أم تفعيل للأزمة

إن اللامركزية ليست فقط منح الحريات اللازمة للهيئات المحلية لاتخاذ القرارات التي تهم تدبير الشؤون المحلية، وإنما هي بالإضافة إلى ذلك إعطاء الهيئات المحلية والسلطات الإمكانات المالية للقيام بالمهام المسندة إليها على الوجه المطلوب وفق الخطة المحددة من طرف الأجهزة المختصة، وأن تتحمل

التنظيمات الجهوية كافة مسؤولياتها³³¹ خصوصا على مستوى تدبير الأزمات كأزمة فيروس كورونا المستجد.

وتشكل الموارد المالية أحد ركائز اللامركزية ووسائل تطويرها، فهذه الموارد لها من الأهمية إلى درجة توقف القيمة العملية لأي تجربة من تجارب اللامركزية عليها، فكل خلل أو يلحقها ينعكس بشكل سلبي على اللامركزية ويفرغها من كل محتوى³³².

إن أبرز مشكل يعترض الجماعات الترابية بصفة عامة، والجهات بصفة خاصة هو مدى وجود موارد بالحجم الذي يمكنها من أن تتكفل بما أوكل إليها من صلاحيات بمقتضى القوانين، والتي تعد في الحقيقة تكليفا قبل أن تكون تشريفا، فوجود لامركزية جهوية دون التوفر على الاعتمادات الذاتية والكافية لتدبير الأزمات من قبيل الفيروس التاجي، يجعلها مجرد أوهام مهما كان سخاء النصوص القانونية.

ورغم توفر الجهة على مجموعة من الموارد المالية سواء تعلق الأمر بالموارد الذاتية أو الموارد الخارجية، إلا أن مجموع هذه الموارد لا يشكل القدر الكافي لتغطية مختلف نفقات الجهة وهو ما أثبتته الممارسة العملية، فالجهة في وضعية خصاص مالي.

فلكي تتمكن الجهة باعتبارها جماعة ترابية من ممارسة الاختصاصات المنوطة بها في ميدان التنمية الجهوية، لا بد من توفرها على إمكانيات ووسائل مالية للقيام بمهامها، فتأسيس العمل بنظام جهوي ترابي يستلزم منح الجهة الأدوات والوسائل المالية اللازمة لتفعيل الاستقلالية الجهوية، فلا يمكن الحديث عن قرار تنموي جهوي ترابي مستقل في ظل غياب تمتيع الجهة بالموارد المالية الكافية³³³.

³³¹ - بنيحي حسن، الدولة والجماعات المحلية بالمغرب (توزيع الاختصاصات وتمويل الموارد)، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - الرباط، السنة الجامعية 1991 - 1992، ص: 150

³³² - علي أمجد: " الموارد المالية والبشرية: مقومات أساسية للامركزية الجهوية ووسيلة لتطويرها"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 74- ماي- يونيو 2007 ص: 109

³³³ - مصطفى معمر: " إكراهات النظام المالي للجهة بالمغرب"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص، يونيو 2005، ص: 174

فنظام التمويل الجهوي بالمغرب يعتمد على شقين من الموارد، وهي الموارد الذاتية أو العادية تم الموارد الخارجية أو الاستثنائية وتتشكل هذه الأخيرة خاصة من الإعانات والقروض والمساعدات العمومية. في حين تتكون الموارد الذاتية من جزئين بحيث هناك موارد ذاتية جبائية وهي مجموعة من الرسوم المستحقة لفائدة الجهة، وكذا حصة من حصيلة ضرائب محولة من الدولة إلى الجهة بموجب القوانين المالية السنوية، وبالأخص الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات والضريبة على القيمة المضافة.

فمحدودية الوسائل المالية الذاتية يكون بسبب ضعف الجباية المحلية نظرا لضعف أسعارها أو فرضها على أوعية ثابتة وغير مرنة، وأحيانا انعدام أوعية بعض الضرائب والرسوم. إن تطوير العمل الجهوي ودعمه يتطلب تبني توزيعا جيدا للموارد المالية بين الدولة والجهة من ناحية وبين الجهة والجماعات المحلية الأخرى من ناحية ثانية حتى تتمكن الجهة من تحقيق استقلالها المالي ولعب أدوارها في مكافحة الأوبئة والكوارث، والاستقلال المالي يعتبر حجر الزاوية للامركزية، لذلك فقد وضع المشرع إطارا عاما بواسطة الإصلاح الضريبي يربط فيه بين مالية الدولة والمالية الترابية³³⁴.

ففي جميع الدول تحتل الموارد الجبائية المحولة نسبة عالية في بنية تمويل الميزانيات الجهوية، غير أن طبيعة هذا التحويل تختلف من دولة إلى أخرى، فإذا كانت الجهات بألمانيا تقسم مع الإتحاد الفيدرالي أغلب الموارد الضريبية ذات المردودية المرتفعة، وهذا التقسيم للموارد المالية محدد دستوريا، ونفس الشيء بالنسبة للمجموعات المستقلة بإسبانيا، حيث نجد توزيعا دستوريا للموارد المالية بين الإدارة المركزية وهذه الأخيرة، في حين بإيطاليا وفرنسا، فإن القانون التنظيمي للجهة هو الذي حدد الموارد الضريبية المحولة لفائدة الجهات³³⁵.

على اعتبار أن الجهة مطالبة بتحمل مسؤولية أكبر في تنظيم وتسيير السياسات العمومية والتدخل بشكل فعال في مواجهة الأوبئة والكوارث، وأمام التراجع التدريجي للدولة وبسبب الثغرات التي تشوب القانون المالي المحلي، لا بد من اعتماد إصلاحات تذهب في اتجاه التدبير الأفضل للموارد المالية الجهوية.

334 - رشيد السعيد، مدى مساهمة اللاتمرکز الإداري واللامركزية في دعم الجهوي، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد

الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط أكذال، السنة الجامعية 2002-2001، ص: 234.

335 - فاطمة السعيد مزرع: "الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2003،

ص: 259.

فالفوارق الجهوية بين مختلف مناطق البلاد، جعلت من تدخل الدولة مسألة ضرورية لإعادة التوازن بإحداث التجهيزات الاقتصادية وإقامة برامج وأدوات مؤسسية.

و مثلت وسيلة التقسيم الترابي وتطوير اللامركزية الأداة الفعالة لتحقيق هذه السياسة التي تهدف إلى تصحيح اللاتوازن الجهوي، من خلال توزيع عقلائي للمشاريع والعمليات التنموية والموارد المالية.

إن الفوارق الكبيرة المتعلقة بالمساحة والسكان والاختلال في الأسس الضريبية واللاتناسب بين التحويل للاختصاصات والموارد، تستلزم البحث عن التخفيض من حدة الفوارق. فمن الصعب جدا تصور إمكانية تصحيح التفاوت دون إحداث آليات توازنية مالية تعيد التوزيع بين الدولة والجماعات الترابية، فلن يمكن تصحيح التفاوت بالقيام بالدور المنوط بها في السياسة التنموية، بات من الضروري اعتماد صيغ توزيع مالية جديدة لدعم التوازن الجهوي، ثم الرقي بالجهوية إلى جهوية متقدمة في خدمة البشرية وذلك من خلال الاعتماد على صندوق التأييد الاجتماعي والتضامن بين الجهات الذي يحتاج إلى تفعيل فوري خصوصا في ظل الأزمة التي تتخبط فيها المالية الترابية ومالية الدولة على وجه العموم.

خاتمة:

لقد أظهرت أزمة الفيروس التاجي المستجد الضعف الذي تعاني منه الجماعات الترابية والذي نحمل مسؤوليته للأحزاب السياسية، لأنها وحدها المسؤولة عن إفراز النخب، فإذا كان العقل السياسي المركزي أبان عن حكمته وفطنته وشجاعته في مواجهة فيروس كورونا، فإن العقل السياسي الترابي ظل عاجزا ومصابا بالشلل في مواجهة هذا الفيروس، ولم يساهم في اقتراح حلول ناجعة في تدبير هذه الأزمة، وهذا شيء طبيعي، لأنه لا يمكن لرؤساء مجالس منتخبة أميون أن يساهموا في مقترحات، فكما يقال "فاقد الشيء لا يعطيه"، وبالتالي يجب على الأحزاب السياسية ما بعد أزمة كورونا أن تفكر في تأطير وتكوين نخبة حتى يكونوا في حجم المسؤولية الملقاة على عاتقهم، وحتى يساهموا بشكل إيجابي في إنجاح النموذج التنموي الجديد، وسنختم بمقتطف من الخطاب الملكي السامي لمولانا أمير المؤمنين صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله بمناسبة عيد العرش المجيد لسنة 2017، إذ قال جلالته: "... إننا نستطيع أن نضع أنجع نموذج تنموي، وأحسن المخططات والاستراتيجيات. إلا أنه:

- بدون تغيير العقلية؛

- وبدون توفر الإدارة على أفضل الأطر؛

- وبدون اختيار الأحزاب السياسية لأحسن النخب المؤهلة لتدبير الشأن العام؛

- وفي غياب روح المسؤولية، والالتزام الوطني، فإننا لن نحقق ما ننشده لجميع المغاربة من عيش حر

كريم³³⁶.

الدولة والجهوية المتقدمة: أية علاقة؟

- من الهاجس السياسي والعوائق الإدارية إلى حتمية تفعيل الأدوار-

لشعل عبد القادر

³³⁶ - الخطاب السامي الذي وجهه جلالة الملك بمناسبة حلول الذكرى 18 لتربع جلالته على عرش أسلافه المنعمين.

باحث في القانون الدستوري والعلوم السياسية
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
- وجدة -

مقدمة:

تساءل الأزمة الصحية المرتبطة بفيروس كورونا كوفيد 19 المستجد، والتي يعاني منها المغرب وبقية العالم لا مركزيتنا عموما، وجهويتنا المتقدمة على وجه الخصوص. كما أنها تساءل إرادة الدولة لتقاسم السلطة مع الوحدات الترابية، والاستمرار في إرساء أسس الديمقراطية التشاركية الحقيقية، التي يأمل معها المواطن المغربي المتعطش للحصول على خدمة عمومية عالية الجودة، قادرة على تحقيق إقلاع اقتصادي واجتماعي، بعيد كل البعد عن الشعارات والإعلانات المفرغة من أية علاقة بواقعه⁽³³⁷⁾.

في هذا الإطار خصّ دستور 2011، الجهات بمكانة متميزة بين باقي المؤسسات الدستورية الأخرى، فبعد أن نص في فصله الأول، على أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي يقوم على الجهوية المتقدمة، خُصص الباب التاسع منه للجهات، والجماعات الترابية الأخرى (12 فصل بدل 3 فصول في دستور 1996)⁽³³⁸⁾.

وعلى الرغم من أن دستور 2011، أسس لحقبة جديدة من الثقة داخل المشهد الاجتماعي والسياسي، وعلى الرغم كذلك من أن القوانين التنظيمية لسنة 2015 المتعلقة بمختلف الجماعات الترابية، قد أعطت نفسا جديدا للفعل الترابي ببلادنا خاصة مع استلهاهم المشرع الدستوري لمبادئ جديدة من قبيل مبدأ التدبير الحر، ومبدأ التفريع، إلا أن الأزمة الصحية الحالية والمتعلقة بفيروس كورونا المستجد أعادت إلى الواجهة إشكالية العلاقة بين الفاعل المركزي والمحلي⁽³³⁹⁾.

(337) – Mohamed El GHALI, et Abdeouahad Abourach , Etat et Collectives territoriales : la libre administration à l'épreuve du COVID 19.

– مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد السابع، يوليو 2020، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا برلين، ص. 167.
(338) – أحمد أجعون، الجهوية المتقدمة في الدستور المغربي لسنة 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 116، ما ي- يونيو 2014، ص. 83.

(339) – محمد الغالي، وعبد الواحد أبو راش، المرجع السابق، نفس الصفحة.

إن اختيار المغرب للجهوية كإطار للتنمية، وإن كان لم يؤت أكله في السابق، فقد استطاع على الأقل أن يفرض على الدولة إعادة النظر في مقاربتها للامركزية في أسلوب اللاتمرکز الإداري، كدعامة لقيامها⁽³⁴⁰⁾.

تختلف تعريفات الجهة والجهوية حسب كل تخصص معرفي وحسب الغايات والأهداف المرجوة من اعتمادها، ومن تعريفاتها: كونها مجال اقتصادي يشكل جزءا من التراب الوطني لبلد معين، ويتميز بشكل واضح بخصائصه الجغرافية والطبيعية والاقتصادية والاجتماعية، وأحيانا يتميز بخصائص تاريخية وإثنية وسياسية كوحدة متميزة في إطار الاقتصاد الوطني. والجهوية المتقدمة هي مقاربة للتدبير الترابي، إلا أنها تدبير يحوز على درجة متقدمة، سواء في التمثيلية الشعبية أو في الصلاحيات والاختصاصات الجهوية، والتي نظمت بمقتضيات دستورية، وجعلت من الوسائل المالية المرتبطة بالاختصاصات الجهوية، أن تصبح مقسمة بين كل من الدولة كوحدة مركزية، والجهات كوحدات ترابية⁽³⁴¹⁾.

إن الجهوية الحالية التي أصبحت واقعا دستوريا وقانونيا و تنظيميا منذ الاستحقاقات الانتخابية الجماعية والجهوية لـ 4 شتنبر 2015، تختلف في مضامينها وأبعادها وفلسفتها عن التجارب السابقة للجهوية التي عرفها المغرب، وهكذا عرف المغرب جهوية ذات طابع اقتصادي، التي كانت عبارة عن أقطاب اقتصادية، وليس جماعات ترابية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، هذه الجهوية التي طبقت بتاريخ 16 يونيو 1971، لم تحقق ذلك التوازن المجالي بين الجهات الاقتصادية السبع، بعدها جاءت الجهوية الإدارية المنبثقة عن القانون رقم 47/96 الصادر في 2 أبريل 1997، التي أبانت كذلك بدورها عن قصورها في تحقيق التنمية الجهوية المنشودة بسبب إكراهات عديدة، لا تسمح المناسبة بتعدادها، وبقيت الجهة بمثابة جماعة ترابية افتراضية ليس لها كيان واقعي ملموس⁽³⁴²⁾.

ولمقاربة الموضوع: الدولة والجهوية المتقدمة/أية علاقة؟

طرحنا الإشكالية التالية: ما هي الاختلالات والعراقيل التي أثرت سلبا على تنزيل أدوار الجهة على الوجه المطلوب، بغية تحقيق التنمية؟

وتتفرع عنها إشكاليات فرعية وهي كالآتي:

(340) —. المصطفى قريشي، الجهوية المتقدمة ورش مفتوح للحكامة الترابية، مجلة مسالك عدد 29/30، ص.46.

(341) —. المصطفى قريشي، مرجع سابق، نفس الصفحة.

(342) —. أحمد بوعشيق، الجهوية المتقدمة، ورش ملكي استراتيجي واعد، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"،

عدد 109-2020، ص:311.

- هل لطبيعة العلاقة ما بين الدولة والجهة دور في ذلك؛

- أم عدم تفعيل اختصاصاتها، سببه عوامل ذاتية وأخرى موضوعية؛

وقد انطلقنا من فرضيتين رئيسيتين، الأولى تفترض أن الدولة، ليست مستعدة بعد، لتمتيع المنتخبين المحليين للإضطلاع بالتدبير الترابي؟ والثانية مفادها أن المنتخبين المحليين هم كذلك ليسو بعد على أهبة لتحمل مسؤولياتهم في التدبير الترابي.

ولمعالجة الإشكالية سنلامسها من خلال مطلبين:

المطلب الأول: الهندسة الدستورية والقانونية المتعلقة بالجهة.

المطلب الثاني: تجسيّدات علاقة الالتباس ما بين الدولة والجهة وسبل تطويرها.

المطلب الأول: الهندسة الدستورية والقانونية للجهة: تطور تدريجي بطيء

حظيت الجهوية بقدر كبير من الأهمية في السنوات الأخيرة، وخصوصا منذ إطلاق صاحب الجلالة الملك محمد السادس أيده الله، مشروع الجهوية الموسعة في خطاب 03 يناير 2010، الذي رسم الخطوط العريضة للإصلاح الجهوي، والذي تم تكريسه في دستور 2011.

إن الحديث عن الجهوية المتقدمة، يوحي بأن المغرب عرف تجارب في هذا الشأن، والتي أبانت عن محدوديتها، ذلك أن العودة إلى تاريخ الجهوية في المملكة، نفهم بأن المغرب باشر سياسية جهوية، انطلاقا من سنوات الستينات، وذلك بمشاريع مائية فلاحية للري⁽³⁴³⁾.

تبقى لسياسة الجهوية هدف رئيسي، وهو الحد من الفوارق الاجتماعية، والمجالية ما بين مختلف مناطق المغرب.

وعليه، كان على المغرب، أن ينتظر إلى حدود 1971، لكي يعرف خلق جهات بموجب ظهير 16 يونيو 1971⁽³⁴⁴⁾، والذي يقضي بخلق سبع جهات اقتصادية.

لكن دستور 1992، هو الذي جعل من الجهة جماعة ترابية، بعده سيأتي دستور 1996⁽³⁴⁵⁾، الذي سيعزز من أدوار الجهة، وسيتوج بقانون رقم 96/47 بتاريخ 2 أبريل 1997⁽³⁴⁶⁾، الذي اهتم بتنظيم الجهات.

وهكذا، نخلص أن المغرب عاش مسلسل توطيد اللامركزية عبر مراحل، وفي كل مرحلة رصدت مجموعة من الثغرات، والإكراهات مهدت للإصلاحات، إلا أن واقع الحال أثبت من جديد، أنه بالرغم من وجود ترسانة قانونية، فإن الجهات بقيت بعيدة عن التنمية، وهو ما أرغم المغرب، من جديد، دخول محطة أخرى من الإصلاح الشامل، بدأها بوثيقة دستور 2011، حيث عملت هذه الأخيرة على تغيير عبارة الجماعات المحلية إلى الجماعات الترابية⁽³⁴⁷⁾ والهدف من استبدال عبارة الجماعات المحلية بعبارة

(343) - Hassan OUZZANI Chahdi, REMALD, Série Thèmes actuels. N° 93, 2015, P 92.

(344) - ظهير رقم 77-1-71، صادر بتاريخ 16 يونيو 1971.

(345) - دستور 1996، ظهير شريف رقم 1.96.157، صادر في 7 أكتوبر 1996.

(346) - ظهير شريف رقم 1.97.84، صادر في 2 أبريل 1997، ج.ر. عدد 4470، بتاريخ 1997/04/03، ص: 556.

(347) - رشيدة الشانغ، دور قواعد الحكامة في تحسين تدبير مجالس الجماعات الترابية REMALD، عدد 146 - ماي - يونيو 2019، ص.

"الجماعات الترابية" للدلالة على أن لكل تراب Territoire هوية Vocation معينة خاصة به⁽³⁴⁸⁾، كما عمل أيضا على تنظيمها في باب منفرد خاص بها هو الباب التاسع.

وعلى إثر هذا الإصلاح، عمل المشرع على منح الجهة المكانة التي تستحقها، وذلك بتنظيمها بموجب قانون تنظيمي 111/14⁽³⁴⁹⁾ المتعلق بالجهة (الفرع الأول)، وبالموازاة مع مقتضيات الدستورية، فقد عمل المشرع كذلك من خلال القانون التنظيمي بتنزيل المبادئ الدستورية المتعلقة بالجهة (الفرع الثاني)، كما حدد مختلف الاختصاصات للجهة (الفرع الثالث)، وحتى تضطلع الجهة بكامل أدوارها، قام بتعزيز استقلالها المالي (الفرع الرابع).

الفرع الأول: المرجعية الدستورية والقانونية المتعلقة بالجهة من خلال دستور 2011. أسس التأصيل

الفقرة الأولى: الإطار الدستوري للجهة: الجهة في الواجهة.

جاء دستور 2011، ليؤسس لتنظيم ترابي لا مركزي يقوم على الجهوية المتقدمة، حيث خصص الفصل الأول لهذا الشأن، ونص على أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي يقوم على الجهوية المتقدمة.

ويمكن تعريف اللامركزية، من أنها منظومة من خلالها تسند جزء من مهمة التدبير الإداري إلى سلطات منتخبة، تحوز قدرا من الاستقلالية، وتحدد اختصاصاتها بالقانون⁽³⁵⁰⁾، هذه اللامركزية، لها سقف محدد في دستور 2011، حيث عمل على تكريس وحدة الدولة، بالتنصيص على ذلك صراحة في الديباجة التي تشكل جزء لا يتجزأ منه، "المملكة المغربية، الدولة الموحدة، ذات السيادة الكاملة"، مما يستفاد أن الجهوية المتقدمة هي ذات طبيعة إدارية تديرية و ليست سياسية، ما دامت الصلاحيات السيادية تبقى بيد الدولة المركزية.

من جانب آخر أفرد دستور 2011، بابه التاسع للجهات و الجماعات الترابية الأخرى، وخصص لها 12 فصل، وترتكز على مبادئ التدبير الحر، والتعاون، والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة" (الفصل 136).

(348) - أحمد بوعشيق، مرجع سابق، ص. 316

(349) - ظهير شريف رقم 1.15.83، صادر بتاريخ 7 يوليوز 2015، ج.ر. عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

(350) - (Droit Public général (M. de Villiers. dir) Litec 2002, P.160.)

واعتبر أن الجهات والجماعات الترابية الأخرى، تساهم على حد السواء في "تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال ممثلها في مجلس المستشارين (الفصل 137)، والذي ينتخب أعضائه بالاقتراع العام غير المباشر لمدة ستة سنوات، فالتعاقد التشاركي المندمج، كمبدأ استراتيجي في دستور 2011، يجعل من كل الأطراف التي شملتها الديمقراطية التشاركية في النص الدستوري شركاء فعليين للدولة، يضطلع كل منهم بأدوار صلاحيات هامة وأصلية، تتميز بالتنوع والتكامل بذل التشابه والتماثل⁽³⁵¹⁾.

لكن، ومن دون أي وصاية لكل منهما على الأخرى، بحيث نقرا في المتن الدستوري بان "تتبوأ 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 (الفصل 143).

هذه الصدارة تعني أن المجلس الجهوي يتصدر الجماعات الترابية الأخرى بتجميع وتنسيق مقترحات تلك الجماعات وجعلها تنسجم وتندمج في تصور التنمية الجهوية، هذه الصدارة لها معنى وظيفي وليس قانوني⁽³⁵²⁾.

لكن هذه الصدارة، لا تمنع من استمرار "وصاية" المركز (الدولة) على الجهة، بالرغم من انتخاب مجالسها بالاقتراع العام المباشر وتوفرها على موارد مالية ذاتية، وأخرى مرصودة لها من طرف الدولة، وذلك من خلال سهر الولاة والعمال، باسم الحكومة، على تنسيق وحسن عمل أنشطة المصالح الممركزة للإدارة المركزية تحت سلطة الوزراء المعنيين ومساعدة رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة منهم رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية في إطار لا ينفصل عن ممارستهم للمراقبة الإدارية، بدعوى تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، (الفصل 145).

إجمالاً يمكن التفصيل في الأساس الدستوري في المواد المتعلقة بالجهة على الشكل التالي: الفصل الأول من الباب الأول: والتي ربطت نظام الجهوية المتقدمة باتباع مبادئ الدولة الراسخة في ثوابت الأمة (الدين، الوحدة الوطنية، الملكية الدستورية والاختيار الديمقراطي...).

- الفصل 63 التي رسخت تمثيلية الجهة بمجلس المستشارين .

(351) - رضوان زهرو، مجلة مسالك، عدد 29 / 30، افتتاحية الجماعة الترابية، الجهوية المتقدمة ورهان الحكامة الترابية، ص.9.

(352) - أحمد بوعشيق، مرجع سابق، ص. 316.

- الباب التاسع والذي يحتوي على 12 فصل (من الفصل 135 إلى 146)، خصصت كلها للتنظيم الجهوي موضحة لأشكال الجماعات الترابية، وطرق الاقتراع بها الفصل(135)، ثم مرتكزات التنظيم الجهوي المتمثلة في التدبير الحر، التعاون والتضامن، مشاركة السكان، التدبير المحلي، والتنمية البشرية المندمجة (الفصل 136)، أما الفصل(137) فقد جعل من الجهة شريكة للدولة في تفعيل السياسات العامة والترابية من خلال ممثلها في مجلس المستشارين، ثم الفصل 143، الذي مركز الجهة في موقع الصدارة.

من خلال ما سبق، يمكن القول أن الدستور الأخير عمل على رسم ملامح الجهوية المتقدمة من خلال الإقرار بدعم الاختصاصات (الفصل 140)، مع التخفيف الطفيف من سلطة الوصاية، والآليات المؤسسية للنهوض بدورها في سبيل تحقيق⁽³⁵³⁾ مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة⁽³⁵⁴⁾.

الفقرة الثانية: الأسس القانونية المتعلقة بالجهة . من قانون عادي إلى قانون تنظيمي.

يتضمن الظهير الشريف رقم 1.15.83، الصادر في 07 يونيو 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111/14 المتعلق بالجهات، العديد من المقتضيات الهامة التي يمكن إدراجها في خانة التأسيس لفعل جهوي متقدم، مقارنة مع التجارب الجهوية السالفة، لا سيما على مستوى النجاعة والحكمة الفعالة، ويمكن الاستدلال لجملة من المواد نذكر بعضها كالتالي⁽³⁵⁵⁾:

المادة 99⁽³⁵⁶⁾: خولت للمجالس الجهوية الحق في نهج سياسات التعاون والانفتاح، لإنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة مع غيرها من الجماعات الترابية، أو من خلال حثها على المساهمة في إحداث مجموعة الجهات، أو مجموعات الجماعات الترابية، أو الانضمام إليها، أو من خلال تمثيها بأهلية إبرام اتفاقيات التعاون، والشراكة مع القطاعين العام والخاص، ومشاريع اتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزي

(353) - إبراهيم الزمهرى، الجهوية المتقدمة، واستراتيجية التنمية الجهوية المندمجة، منشورات سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، العدد 19-2012، ص.64.

(354) - أحمد بوعشيق، الجهوية المتقدمة والتغيير المؤسسي، التطور الدستوري للمغرب، الجذور التاريخية والتجليات الراهنة والرهانات المستقبلية، الرباط 10-11 يوليوز 2018. ص.250.

(355) - رشيد لبر، تدبير التراب من الوثيقة الدستورية إلى القوانين التنظيمية، مجلة مسلك العدد 39/40 مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء 2016، ص 118.

(356) - المادة 99 من القانون التنظيمي 111/14.

مع جماعات ترابية وطنية أو أجنبية، وكل أشكال التبادل مع الجماعات الترابية الأجنبية في إطار احترام الالتزامات الدولية للمملكة.

أما المادة 243⁽³⁵⁷⁾، اعتمدت نص الفصل 136 من الدستور، لفظاً ومعنى، إذ دعت إلى ضرورة ارتكاز التنظيم الترابي الجهوي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، بما يؤمن مشاركة الساكنة في تدابير شؤونها المحلية.

بالإضافة إلى مواد أخرى 116، 117، 188، 123-250-244-229-223-128، لا يسمح المجال للتطرق إليها ويمكن الرجوع إليها بمزيد من الاطلاع في دراسة خاصة.

وهكذا، بعد نشر القوانين التنظيمية المتعلقة بالفصل 146 من الدستور، صدرت المراسيم التطبيقية التي فاق عددها أكثر من 70 نص تنظيمي.

الفرع الثاني: دور المبادئ المؤطرة في إطار دستور 2011، في توضيح العلاقة ما بين الدولة والجهة.

إن نجاح المغرب في مسلسل الجهوية في ظل التحولات التي يعرفها العالم يفرض عليه التأكيد على شرط أساسي، ألا وهو النمو الاقتصادي، فالجهوية ستساعد كثيراً على النمو مما سيساعد على نجاح الجهة عندما تكثر الموارد وتعمم على جميع المناطق، وليس فقط المناطق الغنية التي تتمركز فيها الحياة الاقتصادية، ذلك أن المغرب راهن على الجهة منذ زمن بعيد، انطلاقاً من مسكليات نسقنا السياسي التي اتخذت من البعد الجهوي منطلقاً وسبيلاً لها، لأنها ستشكل، مستقبلاً إطاراً للإنعاش وتنمية وسائل وآليات جديدة⁽³⁵⁸⁾. وعليه، يمكن اعتبار الجهوية المتقدمة سمة مميزة للبلدان ذات الأنظمة المعاصرة، بل أضحت مكوناً رئيسياً لها⁽³⁵⁹⁾، وهو معطى جعل منها أحد العناصر الرئيسية في إعادة بناء مفهوم جديد لعلاقة المركز بالمحيط، وتوطيد علاقة الدولة بالمجتمع استناداً إلى مبادئ وهي:

1- مبدأ المشاركة:

(357) —. المادة 243 من ق.ت. 111/14.

(358) —. كريم لحرش، دور الجهوية المتقدمة في تحقيق الحداثة الترابية، نحو تصور جديد لحداثة ديمقراطية للشأن الجهوي بالمغرب، منشورات سلسلة اللامركزية والإرادة الترابية، العدد 19، 2012، ص. 16.

(359) —. ارتبط مفهوم الدولة الترابية بالباحث الفرنسي "ميشال بوفيه".

وهو مبدأ ديموقراطي و من أهم مبادئ الدولة الوطنية الحديثة فيمقتضى الدستور تسيير الجهات، كجماعات ترابية شؤونها بكيفية ديموقراطية وتؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة. ويرتكز هذا المبدأ على قاعدتين: أولها الإقرار بالاقتراع العام المباشر لانتخابات أعضاء مجالس الجهات، وثانيها ما ينص عنه الفصل 139⁽³⁶⁰⁾ "تضع مجالس الجهات آليات تشاركية للحوار والتشاور لتسيير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها".

(2)- مبدأ التفريغ

علاقة بموضوع توزيع الاختصاصات سواء بين الجهات والدولة، ولتجاوز معضلة تداخل الاختصاصات و عموميتها، عمد دستور 2011 إلى تبني مبدأ التفريغ كأساس لتوزيع الاختصاصات. وبمقتضى هذا المبدأ تكون الوحدة الإدارية القاعدية أو الأدنى هي صاحبة الاختصاص، ولا يمكن للوحدة الإدارية الأعلى التدخل، إلا في حالة عجز الوحدة الادارية الأعلى⁽³⁶¹⁾.

(3)- مبدأ التدبير الحر:

نص الدستور الأخير، أيضا على أن التنظيم الجهوي والتراحي يرتكز على مبدأ التدبير الحر، وهو ما تم تكريسه عن طريق:

- منح اختصاصات ذاتية للجهات، تمارسها بشكل مستقل عن الدولة.

- ومنح السلطة التنظيمية للجهات بممارسة صلاحيتها إذ لأول مرة يعترف الدستور لسنة 2011 بوجود سلطة تنظيمية محلية الفصل 140 من دستور 2011⁽³⁶²⁾.

بمعنى أن تمارس الجهات اختصاصاتها بما هو موكول لها في النصوص القانونية، وللدولة حق المراقبة البعديّة⁽³⁶³⁾ وكما أوضح أحد الباحثين أن مبدأ التدبير الحر يعتبر مبدأ واعدا، لكنه يحتاج إلى

(360) - الفصل 139 من الدستور المغربي لسنة 2011، ظهير شريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يونيو 2011، ج.ر عدد 5964 بتاريخ 2011/07/30، ص.3600.

(361) - أحمد أجعون، مرجع سابق، ص 86.

(362) - أحمد أجعون، مرجع سابق الجهوية المتقدمة في الدستور المغربي.

(363) - أحمد بوعشيق، مرجع سابق، الجهوية المتقدمة ورش ملكي.

وضوح أكثر⁽³⁶⁴⁾، على اعتبار أن هذا المبدأ لا نجد له تعريفا دقيقا لا في الدستور ولا في القوانين، مما سيزيد من توتر العلاقة ما بين الجهة والدولة، والذي سنقف عنده في المطلب الثاني.

(4)- مبدأ التعاون والتضامن

يعتبر مبدأي التعاون والتضامن واللذان يشكلان حجر الزاوية في الجهوية المتقدمة، ولتجسيد واقعيا هذا المبدأين ولتجاوز كذلك معيقات التقطيع الترابي، والاختلالات المجالية، نص الدستور على إحداث صندوقين لفائدة الجهات.

صندوق التأهيل الاجتماعي، والذي يهدف إلى سد العجز الحاصل في البنيات التحتية، وهو بالمناسبة مؤقت لمدة زمنية لا تفوق انتدابين 12 سنة⁽³⁶⁵⁾.

● صندوق التضامن بين الجهات

- يهدف هذا الصندوق إلى التوزيع المتكافئ للموارد المالية، بغية التقليل من التفاوتات المجالية الناجمة عن تركيز الثروات، وعن الفوارق بين الجهات الغنية والجهات الفقيرة، وهو دائم.

وأخيرا وليس آخرا، تضمنت الترسانة القانونية الغزيرة مجموعة من المبادئ الأخرى المؤطرة، لا يسعف المقام لذكرها كاملة، وهي التشاور والتمايز، التدرج، والتكامل الوحدة، .. إلخ.

الفرع الثالث: تحديد الاختصاصات دعامة أساسية لتفعيل أدوار الجهة.

المبدأ هو أن الجهة مكلفة بالتنمية الاقتصادية وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتتبعها.

الفصل 140 من الدستور ينص على أن: للجماعات الترابية وبناء على مبدأ التفريغ الاختصاصات

التالية:

- اختصاصات ذاتية؛

- اختصاصات مشتركة؛

- اختصاصات منقولة ؛

(364) J.Boulouis, Une nouvelle conception institutionnelle de l'administration territoriale, commentaire des décisions du conseil constitutionnel, A.J.D.A.1982, page: 303-304.

(365) - أحمد بوعشيق، مرجع سابق.

الفقرة الأولى: الاختصاصات الذاتية للجهة، تُعد حصرية

وقد أحسن المشرع صنعا حينما قام بتعدادها، لأن من شأن التحديد أن يعزز دورها في تفعيل مهامها، وتهتم برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب والمواد التي تنطرق لهذه الاختصاصات هي من المادة 81 إلى المادة 90 من القانون التنظيمي للجهات⁽³⁶⁶⁾.

الفقرة الثانية، الاختصاصات المشتركة: محددة على وجه الحصر، وتهتم:

- التنمية الاقتصادية؛

- التنمية الاجتماعية؛

التنمية القروية.

هذه الاختصاصات تمارس بشكل تعاقدى، إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الوحدة الترابية عملا بالفصول التالية من 91 إلى 93⁽³⁶⁷⁾ من القانون التنظيمي 111/14.

الفقرة الثالثة: الاختصاصات المنقولة من الدولة

وهي بالمناسبة ليست واردة على سبيل الحصر، وتتم ممارستها طبقا لمبدأ التدرج والتمايز، وكذلك بإعمال مبدأ نقل الاختصاص الذي يستوجب أن يكون مقرونا بنقل الموارد المطابقة له، ويحول الاختصاص المنقول إلى اختصاص ذاتي، من خلال تعديل القانون التنظيمي.

أمثلة:

- التعليم، التجارة، الصناعة، التجهيزات والبنى التحتية، ذات البعد الجهوي.

الفرع الرابع، تعزيز الاستقلال المالي للجهة رافعة للتنمية.

لا يمكن تفعيل التدبير الحر للجهات، أو ممارسة الاختصاصات الجهوية إلا بتمكين الجهات بالموارد المالية اللازمة.

(366) - القانون التنظيمي رقم 111/14.

(367) - المواد 91-93 من ق. ت 111/14

الفقرة الأولى: الموارد الذاتية والموارد المرصودة من الدولة.

لهذا عمل المشرع الدستوري في فصله 141 على منح الجهة بموارد، حيث ينص "تتوفر الجهات على موارد ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة، وكل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له".

كما أضاف القانون التنظيمي 111/14 في مادته 186⁽³⁶⁸⁾، كمورد مالي للجهة حصيلة الاقتراضات.

وتنص المادة 188⁽³⁶⁹⁾ من ق.ت 111/14 أن "تطبيقاً لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 141 من الدستور، ترصد الدولة للجهات بموجب قوانين المالية، بصفة تدريجية، نسبة محددة في 5% من حصيلة الضريبة على الشركات، و5% من حصيلة الضريبة على الدخل، و20% من حصيلة الرسم على عقود التأمين، تضاف إليها اعتمادات مالية من الميزانية العامة للدولة في أفق بلوغ سقف 10 ملايين درهم في سنة 2021.

وهكذا وصل المبلغ الإجمالي للموارد المالية للجهات المستخلصة من الضرائب والرسوم بالنسبة لسنة 2020 إلى مبلغ 9,6 مليار درهم⁽³⁷⁰⁾ ما يلاحظ يشكل جلي إن الجهات تعتمد كثيراً على الموارد المرصودة من الدولة، في حين الموارد الذاتية حتى وإن وجدت تبقى ضئيلة وضعيفة.

الفقرة الثانية: مبدأ المعادلة ما بين نقل الموارد ونقل الاختصاصات.

لتعزيز الاستقلالية المالية للجهات، عمل المشرع الدستوري على دسترة مبدأ يكتسي أهمية بالغة، بحيث حث على أن كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له⁽³⁷¹⁾.

فلا يكفي أن تسند اختصاصات مهمة للجهات، وإنما من الضروري وضع الموارد المالية اللازمة رهن إشارتها، بما يتيح لها فرصة ممارسته تلك الاختصاصات، فنقل الاختصاصات لا يجب أن يكون أداة لتخلص الدولة من أعباء تدبير بعض المشاريع غير المنتجة، ونقل عبئها إلى الجهة.

(368) - المادة 186 من ق.ت 111/14.

(369) - المادة 188 من ق.ت 111/14.

(370) - أحمد بوعشيق، مرجع سابق الجهوية المتقدمة ورش ملكي استراتيجي واعد، ص 321.

(371) - الفصل 141 من دستور 2011.

وعلى صعيد آخر، يمكن أن نضيف كمورد إضافي في إطار تقوية القدرات المالية للجهة، بغية تعزيز استقلالها المالي، ما نص عنه الفصل 142 من الدستور، "يحدث أيضا صندوق التضامن بين الجهات بهدف التوزيع المتكافئ للموارد، قصد التقليل من التفاوتات بينها".

وكخلاصة إجمالية، للمطلب الأول، أن الدستور والقوانين من الجانب المعياري النظري، أسندت للجهة كل الآليات والميكانيزمات، لضخ نفس جديد للجهة، وخلق حركية على مستوى التراب الجهوي.

أما واقع الحال العملي سنقترب إليه، وسنفحصه على المحك، من خلال تشريح الإطار النظري لبعض الاختصاصات والمبادئ التي تطرقنا لها، والخاصة بالجهة على مستوى الممارسة، وذلك ما سنراه اتباعا في (المطلب الثاني).

المطلب الثاني: تجسيّدات علاقة الالتباس ما بين الدولة والجهة و آفاق تطويرها: اختيار ارادي أم علاقة قانون؟

الفرع الأول: علاقة الدولة بالجهة من مدخل الاختصاصات الذاتية: ما بين طموح التدبير الحر وواقع المراقبة الإدارية.

نص الفصل 140 من دستور 2011، على أن للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية، واختصاصات مشتركة مع الدولة، واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة.

ويمكن أن نلخص أن مجال اختصاصات الجهة الذاتية، تكمن في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، على صعيد ترابها، كما رأينا سلفا، وعلى ذكر التنمية التي أضحت حصان طراودة لكل الفاعلين السياسيين، فكما عرفها أحد المختصين: "أنها فن خلق الندرة والخصاص"⁽³⁷²⁾، وأن مباشرة اختصاصها يتركز على مبادئ التدبير الحر (الفصل 136).

ويعتبر التدبير الحر من المستجدات التي جاء بها دستور 2011 بغية الارتقاء بالجهة وتعميقا للديمقراطية المحلية، وتنظيم العلاقة بين الدولة والجهة، أو تخفيف المراقبة عليها، والتدبير الحر يحيل لمفهوم الحرية في اتخاذ القرار، والمقررات من طرف مجالس الجماعات، وتنفيذ مقرراتها بكيفية ديمقراطية، طبقا لقواعد الحكامة. وعلى صعيد آخر تجدر الإشارة على أن مفهوم التدبير الحر، يمكن ترجمته باللغة الفرنسية libre gestion، وما تتيحه من هامش الحرية في التدبير، عكس ما جاء في الدستور

(372) - المصطفى التهامي المعتصم، تدوينة على صفحته في موقع التواصل الاجتماعي فايس بوك، يوم 13 يناير 2020.

بصيغته الفرنسية libre administration الذي ليس لها نفس الحمولة على مستوى مفهوم التدبير وما يكتنفه من حرية التصرف، هل هي مجرد هفوة بسبب السياق السياسي الذي كانا متسما بالتسرع أم ثمة أهداف أخرى؟

وبالرجوع إلى هذا المبدأ "التدبير الحر" لاختصاصات الجهات الذي يواجهه في المقابل المراقبة الإدارية التي عوضت مفهوم الوصاية، الذي له معنى مدني، لا ينسجم مع البعد السياسي والتنموي للجهوية، ومع التدبير الحر الذي يخول لرئيس الجهة سلطة التداول وسلطة تنفيذ المقررات⁽³⁷³⁾.

لم يعط الدستور أي تعريف لهذا المفهوم، كما أن الفصل 146 المتعلق بالمواد المحددة بالقانون التنظيمي للجماعات الترابية، لم يشر إلى أي تكليف في التعريف لصلاحيات المراقبة الإدارية، عكس صلاحيات الوصاية والتي نصت عنها المادة 68 من القانون رقم 78.00⁽³⁷⁴⁾ المتعلق بالميثاق الجماعي حيث نصت: "إن صلاحيات الوصاية المخولة للسلطة الإدارية بمقتضى هذا القانون تهدف إلى السهر على تطبيق المجلس الجماعي، وجهازه التنفيذي للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، وكذا ضمان حماية الصالح العام وتأمين دعم ومساعدة الإدارة".

لكن المراقبة الإدارية في دستور 2011، يمكن رصد نطاقها وقوتها، من خلال الفصل 146، بحيث، تمكن الولاية والعمال، بصفتهم ممثلي السلطة المركزية، من تأمين تطبيق القانون وتغليب المصالح الوطنية على المصالح المحلية، ثم الحفاظ على وحدة النظام القانوني الوطني للبلاد⁽³⁷⁵⁾، غير أنه يتوجب أيضا على المشرع الحرص على عدم المساس بمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية.

هكذا يكون الرهان هو تحقيق التوازن ما بين التدبير الحر من جهة، والمراقبة الإدارية من جهة أخرى.

إن متطلبات التنمية الترابية بالمغرب، تحتم تجاوز مرحلة الوصاية الإدارية بمفهومها الضيق والتقليدي المتمثل في الرقابة السابقة ورقابة الملائمة المفروضة من ممثل الدولة، والتي تعرقل وتعطل عمل الجهة، الذي يتطلب السرعة والمرونة لمواكبة التطورات الحاصلة "جائحة كورونا نموذجا"، ومنح هذه

(373) - أحمد بوعشيق، الجهوية المتقدمة، ورش ملكي استراتيجي واعد، مرجع سابق، ص 321.

(374) - قانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 271.1.02 بتاريخ 03 أكتوبر 2002، كما تم تعديله بالقانون رقم 17.08.

(375) - جواد عبيني، المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية في دستور 2011، والتجربة الفرنسية، جريدة هسبريس الإلكترونية. 2013/10/21.

الرقابة للأجهزة القضائية المختصة بشكل بعدي" والاكتفاء بالتوجيه والمصاحبة والمواكبة وتقديم المساعدة⁽³⁷⁶⁾.

إن استمرار فرض الرقابة القبلية، يقوض مهام الجهات، بحيث تم الاحتفاظ للولاة والعمال "بصلاحيات واسعة في الوصاية"، على اختصاصات الجهات وإن كانت ذاتية، من خلال إلزامية الحصول على تأشيراتهم لتنفيذ مقرراتهم.

هذا يحيلنا على أن الوصاية مازالت قائمة وموجودة، فما معنى وجود ضرورة عرض الميزانية على تأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية في تاريخ أقصاه 20 نونبر، عملا بالمادة 202 من ق.ت 111/14، كما انه إذا لم يتم اعتماد الميزانية طبقا للمادة السالفة أعلاه، قامت السلطة المكلفة بالداخلية بوضع ميزانية للتفسير للجهة على أساس آخر ميزانية مؤشر عليها مع مراعاة تطور تكاليف وموارد الجهة المادة 208 من ق.ت 111/14.

إن وجود هذه المقترضات، داخل القانون، وعمليا يفيد أنه لا زالت هناك وصاية⁽³⁷⁷⁾ وإن كانت ليست بالحجم التي كانت منصوص عليها في السابق، مما دفع أحد الباحثين بوصف المراقبة الإدارية من أنها وصاية مقنعة⁽³⁷⁸⁾.

اعتبرنا الوقوف عند الميزانية، على اعتبارها آلية حقيقية لتجسيد أولا: مبدأ التدبير الحر، وثانيا: كأداة لتفعيل الاختصاصات الذاتية إلا أن واقع الحال هو غير ذلك، ففي ظل جائحة كورونا، أصدرت وزارة الداخلية رقم 6743 بتاريخ 22 أبريل 2020⁽³⁷⁹⁾، تخبر من خلالها كافة ولاة وعمال العمالات والأقاليم والمقاطعات ب "تعذر انعقاد الدورة العادية لشهر ماي بالنسبة لمجالس الجماعات، ودعوتهم إلى إحاطة رؤساء المجالس الجماعية، وكذا أعضاء هذه المجالس علما بذلك، ودعوتهم إلى إرجاء دراسة القضايا المستعجلة إلى دورات استثنائية يمكن عقدها عند الاقتضاء بعد الإعلان عن رفع حالة الطوارئ الصحية.

(376) - هشام مليح، سؤال الحكامة الترابية بالمغرب، مجلة مسالك، عدد مزدوج 21-2012-22، ص.92.

(377) - حميد أبولاس، حوار مع جريدة الأحداث المغربية حول مشروع القانون التنظيمي للجهات، عدد 5612، تاريخ 7 يونيو 2015، ص. 17.

(378) - مصطفى عهدي، الحماية التشريعية لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية من تدخلات السلطة المركزية، مجلة العلوم السياسية والقانون العدد

21 المجلد 04 مارس 2020، المركز الديمقراطي العربي برلين ألمانيا ص.161.

(379) - دورية رقم 6743 بتاريخ 22 أبريل 2020.

صحيح أن الدورية موجهة لرؤساء الجماعات، لكن المنع طال⁽³⁸⁰⁾ الجهة، من بوابة منع الدورات الاستثنائية حتى ترفع حالة الطوارئ الصحية، والتي تعقد في حالة الضرورة ولمعالجة القضايا المستعجلة، وجائحة كورونا نموذجاً، وعليه فمبدأ التدبير الحر، اصطدم مع "سلطة الوصاية" التي كبلت جهود الجهات في الانخراط لإيجاد حلول لقضايا آنية ومستعجلة مثل "كورونا".

من جانب آخر، لم نشهد أن جماعة ترابية، قامت بتمرين ديموقراطي، وذلك بعقد الاجتماع وفق تدابير وقائية واحترازية، للبت في القضايا، واتخاذ تدابير من شأنها الحد من تداعيات كورونا، وعرض الأمر على القضاء الإداري ليقول كلمته، مما يوحي انتظارية النخب الجهوية.

الفرع الثاني: علاقة الدولة بالجهة من مدخل الاختصاصات المشتركة سؤال نظام اللاتمركز ومبدأ التفريع.

عملاً بالمادة 91 من ق.ت. 111/14: تمارس الجهة الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة في المجالات التالية:

- التنمية الاجتماعية وتشمل التأهيل الاجتماعي و المساعدة الاجتماعية ... اكتفينا بالخصوص على هذين الاختصاصين لارتباطهما الوطيد بجائحة كورونا، بحيث أن الوضع الاجتماعي الهش لعدد كبير من المغاربة، أبان عن هشاشته بشكل واضح أثناء الجائحة، وخاصة الأسر الفقيرة، والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، والعاملين في القطاع غير المهيكل، ذلك أن هذا الاختصاص هو في صلب اهتمامات الجهة إلا أن الجهات أبانت عن الانتظارية القاتلة، وتركت المجال للدولة لكي تنفرد بهذا الجانب، عبر بوابة صندوق كورونا⁽³⁸¹⁾. كان على الجهات وفق مبدأ التعاقد أن تبادر لتفعيل اختصاصاتها، إذن هل المشكل يكمن في تنازع الاختصاص أم في ماذا؟ أمام هذا الوضع الشائك فقد سبق أن نظمت وزارة الداخلية المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة بأكادير يومي 20-21 دجنبر 2019، وذلك لدراسة الإشكاليات المطروحة والبحث عن بعض المخرجات الكفيلة بتفعيل مسلسل الجهوية المتقدمة، التي تتطلع إليها الساكنة لإيجاد حلول لمشاكلهم المتعلقة بالتشغيل والتعليم والصحية والماء والكهرباء ومن بين الحلول

(380) - المادة 36 من ق.ت. 111/14 "يعقد مجلس الجهة وجوبا جلساته أثناء ثلاث دورات عادية في السنة خلال أشهر مارس، يوليوز، وأكتوبر"

المادة 39 "يستدعي المجلس لعقد دورة استثنائية من قبل رئيس المجلس كلما دعت الضرورة إلى ذلك،...".

(381) - الصندوق الخاص بتدبير جائحة فيروس كورونا "كوفيد 19" أحدث بموجب المرسوم رقم 20.269.2، نشر بالجريدة الرسمية يوم 17 مارس (2020) وخصص للدعم الاقتصادي الوطني من خلال دعم القطاعات الأكثر تضرراً وتأثراً بتداعيات فيروس كورونا، والحفاظ على مناصب الشغل والتخفيف من التداعيات الاقتصادية لهذه الجائحة.

المقترحة، نشير إلى آلية التعاقد بين الدولة والجماعات الترابية لتفادي تنازع الاختصاص خاصة المشتركة منها لهذا نتساءل ما الذي يمنع في أخذ المبادرة والتداول في نقطة إيجاد مساعدة اجتماعية للفئات المتضررة خاصة بجائحة كورونا من طرف المجلس، هل ثمة قصور في ضعف التكوين للمنتخبين، أم أن الدولة تريد أن تنفرد بالأمر لوحدها، فإن ما افترضنا جدلاً أن الأمر، مرده إلى ضعف التكوين الفاعل السياسي المحلي، فإن نظام اللاتمرکز وجد لمعالجة الاختلالات من هذا القبيل، وبالمناسبة أن نظام اللاتمرکز والذي صدر بمرسوم بمثابة ميثاق وطني اللاتمرکز الإداري⁽³⁸²⁾، باعتباره الحلقة الواصلة بين المركزية واللامركزية الإدارية، والذي من المجدي أن نبدي فيه ثلاثة ملاحظات أولية:

- الملاحظة الأولى: أن موضوعاً بأهمية ميثاق وطني حول اللاتمرکز الإداري، يفترض أن لا يصدر في شكل مرسوم، بل كان من الأجدر أن يطرح مشروع الميثاق للنقاش العمومي تساهم فيه مختلف الفعاليات المعنية، ويتداول بشأنه في البرلمان حتى يحوز أكبر قدر ممكن من التوافق والتشاور بين مختلف الفاعلين.

- الملاحظة الثانية: تتعلق بالمتن، حيث جعل المرسوم من مؤسسة الوالي سلطة متمركزة على المستوى الجهوي بدون منازع، وهو ما قد يثقل كاهله بمهام ومسؤوليات، قد لا يتوفق في تتبعها وإنجازها، بالكيفية التي تحقق الغرض الذي وضع من أجله الميثاق انظر مثلاً في هذا الصدد المادة 30 من المرسوم.

- الملاحظة الثالثة: تتلخص في كون المرسوم أوجد نوع من التضخم في الهياكل الإدارية (أنظر من 31-35) مما قد يواجه نخبة إدارية متصلة لا تمتاز بالمرونة المطلوبة لتدبير علاقة سلسلة بين الإدارة المحلية والمجالس المنتخبة⁽³⁸³⁾.

وعلى صعيد آخر، وفي ظل إطار مساعدة ومساندة رؤساء المجالس الجهوية في البرامج التنموية خاصة، ولتوضيح العلاقة الموسومة بالمواكبة والمصاحبة نصت المادة 36⁽³⁸⁴⁾ من مرسوم الميثاق للاتمرکز، تتولى المصالح الممركزة للدولة، تحت سلطة السلطات الحكومية المعنية، وتحت إشراف والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم، حسب الحالة، ممارسة المهام التالية:

(382) - مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440، 26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني اللاتمرکز الإداري ر.ج.ر عدد 6738 بتاريخ 2018 ص. 9787.

(383) - مصطفى الصوفي، الجهوية واللاتمرکز الإداري من خلال ثلاثية: مفهوم المجال وإشكالية النخب وسؤال الهوية جريدة الأحداث المغربية عدد 6906 بتاريخ 2019/08123.

(384) - المرسوم 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... في مختلف المجالات، ولا سيما عن طريق إبرام اتفاقيات أو عقود باسم الدولة، بناء على تفويض خاص، مع التقيد بالتوجيهات العامة للدولة وبرامج التنمية الجهوية المعتمدة.

- المساهمة في تنمية قدرات الجماعات الترابية وهيئاتها.

- مواكبة الجماعات الترابية وهيئاتها في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليها، ولا سيما في إنجاز برامجها ومشاريعها الاستثمارية، وتمكينها من كل أشكال المساعدة اللازمة.

من خلال ما سبق يتضح أن الجهات لم تعمل على تفعيل مقتضيات المرسوم السالف الذكر، كما أن المصالح اللامركزية للدولة، لم تأخذ المبادرة للاضطلاع بأدوارها الجديدة المنصوص عنها في المرسوم، كما أن الجهة تبدو عاجزة عن ذلك بسبب شح الموارد، وعليه أن التعاقد لا يمكن أن يحقق في هذه الاختصاصات.

الفرع الثالث: العلاقة من مدخل الاختصاصات المنقولة ومبدأ التمايز والتدرج

حسب منطوق المادة 94، من القانون التنظيمي 111/14، واعتماداً على مبدأ التفريع⁽³⁸⁵⁾، تحدد مجالات الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجهة، وتشمل هذه المجالات بصفة خاصة:

- التعليم

- الصحة.

تعتمدت الوقوف فقط عند هذين الاختصاصين، لأنهما يمثلان عصب الحياة الاجتماعية للمواطنين، خصوصاً في ظل الجائحة، ويراعى مبدأ التدرج والتمايز بين الجهات عند نقل الاختصاصات من الدولة إلى الجهة.

إن عملية نقل الاختصاصات من الدولة إلى الجهة، وفقاً لهذا المبدأ يجب أن لا يتم دفعة واحدة، ذلك أن تزويد هذه الأخيرة باختصاصات لا تستطيع أن تديرها بالشكل المطلوب سيزيد فقط من حدة وتكريس الفوارق بين الجهات، مما قد يفضي لفتح المجال أمام الطرف الآخر الدولة بالتدخل في شؤون

(385) - مبدأ التفريع، انظر التعريف في الفرع الثاني المطلب الأول.

الجهة العاجزة أمام تسيير اختصاصات، وهذا الأمر يؤدي لا محالة إلى تشابك، وتداخل الأدوار وصعوبة تحديد المسؤوليات، وخير دليل على ذلك أن⁽³⁸⁶⁾: هناك قضايا كثيرة لا تزال تقوم بها الدولة، إلى جانب الجماعات الترابية، مع أن هذه الأخيرة مؤهلة في الظروف الراهنة لممارستها، كبناء دور الثقافة، والمكتبات، ودور الشباب والرياضة والأعمال الاجتماعية البسيطة وغيرها.

يجب الكف من تحميل الجماعات مسؤوليات القيام بأشياء هي من اختصاصات الدولة، خاصة تلك التي تشكل عبئا اجتماعيا بدعوى أن الجهة تتوفر على الموارد اللازمة.

في الحقيقة إن عملية تفويت الاختصاصات من الدولة إلى الجهة لا تفعل فقط باجتناوب النقل دفعة واحدة، بل وجب نقلها بالموارد اللازمة، ذلك ما سنراه في الفرع الموالي.

الفرع الرابع: علاقة الدولة والجهة من مدخل التبعية المالية.

من بين الأدوات والآليات التي تهدف إلى تعزيز الوظائف التنموية للجهات نشير إلى الموارد المالية، وهكذا فإن نجاح الجهة ليس رهين فقط بالحجم الكبير لعدد الاختصاصات بل كذلك بالموارد المالية المتاحة.

وعليه نصت المادة 186 من ق.ت. 111/14 على "توفر الجهة لممارسة اختصاصاتها على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية ترصدها لها الدولة وحصيلة الافتراضات.

● الموارد الذاتية: المدة 189 ق.ت. 111/14.

تتجسد في حصيلة الضرائب والرسوم المأذون للجهة في تحصيلها تطبيقا لقانون الجبايات المحلية رقم 47/06⁽³⁸⁷⁾ المنظم للجبايات، وبقراءة سريعة لمضامينه، نقر أن النظام الجبائي للجهات يتسم بضعف مردوديته ومحدوديته وعائنه الضريبي، بالإضافة إلى محدودية عدد الرسوم التي تستفيد منها، فمن بين 17 رسما منظما في إطار قانون 47/06، تستفيد الجهات فقط من ثلاث رسوم⁽³⁸⁸⁾ وهي الرسم على رخص الصيد، الرسم على استغلال المناجم، الرسم على الخدمات المقدمة للموانئ، مع العلم أن

(386) - إبراهيم الزمهرى، الجهوية المتقدمة وإستراتيجية التنمية الجهوية المندمجة، مرجع سابق، ص. 79.

(387) - قانون 47/06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية الصادر بمقتضى الظهير الشريف رقم 195-07-1 بتاريخ 30 نونبر 2007، ج.ر.

عدد 5583 بتاريخ 03 دجنبر 2007.

(388) - المادة - 114 - 121 - 120 من القانون 47/06.

هناك جهات لا تتوفر على واجهة بحرية مما يفوت عليها الاستفادة من عائدات هذا الرسم كما هو الحال بالنسبة لجهة فاس - مكناس.

وعليه تكشف التجربة الجهوية في المجال المالي ضعفا في موارد التمويل، إذ أن أغلبها مرتبط بإمدادات الدولة، وأن الموارد الذاتية لا تشكل إلا 5% من مجموع إمكانياتها المادية⁽³⁸⁹⁾ ويتطلب تمويل الجهات، حسب والي بنك المغرب، 20 مليار درهم سنويا⁽³⁹⁰⁾، لتحقيق انطلاقة تنمية مستدامة، علما أن ميزانية جهة مثل جهة الشرق ناهزت في سنة 2020 ما مقداره 738 مليون درهم⁽³⁹¹⁾.

مما يستفاد أن الجهة تعتمد أساسا على الإمكانيات المالية المرصودة من الدولة وتتشكل على:

- 5 % من حصيلة الضريبة على الشركات.

- 5% من الضريبة على الدخل.

- 20% من حصيلة الرسم على العقود الخاصة بالتأمين والتي قدرت في سنة 2020 في 9,6 مليار درهم.

وعليه أن الجهة تبقى رهينة، إمدادات الدولة، وما يستتبعه من تداعيات، على اعتبار أن من يسلم يأمر "Ce qui donne ordonne".

أمام هذا الوضع، تحتاج الجهات إلى تنمية موارد جديدة ذاتية، من أجل الرفع من قدرتها على تمويل أعمالها ومشاريعها، والاستجابة لتطلعاتها التنموية ونستعرض هنا بعض المقترحات

(1)- التشجيع على خلق أنشطة ومشاريع مبتكرة، تدر موارد مالية جمالية إضافية، وتضمن المؤهلات الثقافية والبيئية للجهة؟

(2)- توسيع نطاق المنظومة القانونية للشراكة بين القطاعين الخاص والعام ليشمل الجماعات الترابية، وبصفة خاصة لجعلها تستفيد من آليات الحوار التنافسي بهدف سد حاجتها الواضحة إلى الخبرة والتمويل، وقد يكون من الأفيد عقد شراكة ثلاثية الأطراف بين الدولة والقطاع الخاص والجهة، ذلك أن تنمية الجهة عملية معقدة وتحتاج إلى النفس الطويل، وتتطلب رؤية وموارد، وطرق تدخل حديثة ومبتكرة وخبرة تقنية ومالية عالية، والحال أن جل جهاتنا لا تستوفي اليوم هذه الشروط، لهذا، تظل الآمال

(389) - جريدة الصباح، عدد 4886 بتاريخ 2-3 يناير 2016 الجهات ... جماعات في قاعة الانتظار، ص. 8.

(390) - المرجع أعلاه.

(391) - موقع إلكتروني www.mapoujda.ma بتاريخ 19 أكتوبر 2019.

معقودة أكثر على الدور الكبير، الذي يمكن أن تضطلع به الشراكة بين القطاعين العام والخاص، على مستوى تصور وإنجاز المشاريع الجهوية المهيكلية الكبرى⁽³⁹²⁾.

خاتمة ومقترحات:

وحقاً نتمكن من التنزيل الفعلي للجهوية المتقدمة، ومن أجل إعطاءها كل المقومات الضرورية لإنجاحها، لا بد من إعادة رسم الحدود الفاصلة ما بين الجهات والدولة سواء على مستوى الاختصاصات الموكولة للجهات، أو على مستوى الموارد المالية، واعتماداً على ما سبق نلاحظ أن الجهات عرفت تلكؤاً في تفعيل أدوارها أحياناً، من جراء انعدام الإرادة السياسية من الدولة التي لا ترى في الجهة شريكاً حقيقياً في التنمية- دورية منع انعقاد دورات المجالس الجماعية نموذجاً، وأحياناً أخرى أن النخب المحلية ليست أيضاً مؤهلة للعب أدوارها كاملة بسبب الانتظارية وضعف التكوين، ومنطق الأغلبية داخل المجالس الجهوية الذي لا يسمح في توافق الرؤى، والدليل ولو جماعة واحدة عقدت دورتها في ظل حالة الطوارئ الصحية، بالرغم من المنع، وعرض الحالة كتمرين ديمقراطي على القضاء الإدارية ولتفادي كل هذه العوائق نقترح بعض الحلول والتي تتدرج في إطار ما هو سياسي، وإداري وقانوني.

أولاً: الإطار القانوني

الصياغة القانونية للاختصاصات الموكولة للجهات غير واضحة، الأمر الذي أدى إلى العديد من التأويلات والتفسيرات غير المجدية، مثال على ذلك، ما المقصود بتأهيل العالم القروي، تحسين جاذبية المجال، أو تقوية تنافسية الاقتصاد، وعليه وجب إعادة النظر في هذه المصطلحات الفضفاضة.

ثانياً: الإطار السياسي

إن تركيبة المجالس الجهوية السياسية، لا تسمح في فرز أغلبية متضامنة ومتماسكة ومسؤولة، لاتخاذ قرارات وفق المصلحة العامة بعيداً عن التجاذبات السياسية، وعليه ينبغي استحضار المصلحة العامة وتغليب مصالح المواطنين على الحسابات الحزبية الضيقة والشعبوية.

(392) - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي البيئي رقم 2016/22 تحت عنوان متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسة القطاعية

.www.cese.ma

ثالثاً: البعد الإداري:

- لا بد من إيجاد حلول شاملة لمسألة التقطيع الجهوي مع مراعاة خلق جهات متوازنة ومتكافئة مراعاة في ذلك التنوع الثقافي والجغرافي والسوسيو اقتصادي، لسد الفجوات المجالية واللاتوازن ما بين الجهات، ونراهن عن لجنة النموذج التنموي لكي تبذل حلولاً.

- ينبغي تدقيق مفهوم المراقبة الإدارية، خاصة في شقه المساعدة الإدارية التي يمارسها الوالي أو العامل حتى لا تتحول المساعدة الإدارية إلى أوامر إدارية وتدخل في شؤون المجالس الجهوية.

وصفوة القول: أنه لا يمكن اختزال الجهوية المتقدمة في مجرد نصوص قانونية جديدة مهما كانت متطورة، ولا في وجود هياكل إدارية واختصاصات وافرة، بل إن الأمر يقتضي أساساً رؤية شاملة ذات أهداف دقيقة وأبعاد إستراتيجية واضحة، ابتداء من رفع العوائق الإدارية، على اعتبار أن لا جهوية مع البيروقراطية بحسب تعبير الأستاذ عبد الله العروي، و مروراً بالتمكين السياسي، الذي يعطي للجهوية كل مقومات النجاعة والتقدم والدعم حتى تصبح الجهوية بالفعل متقدمة وليست متقدمة.

الترابية والجماعات الترابية: بين مطلب الفهم النظري وضرورة التنزيل والأجراً

*مراد عرابي:

طالب باحث، مختبر البيئة والتنمية وتديبر المجال، جامعة ابن طفيل، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، القنيطرة
*عبد الخالق غازي:

أستاذ باحث، مختبر البيئة والتنمية وتديبر المجال، جامعة ابن طفيل، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، القنيطرة
*عبد الحميد اليونوسي:

دكتور في الجغرافيا، أستاذ مكون بالمركز الجهوي لمهن التربية والتكوين، الدار البيضاء-سطات

ملخص:

يعتبر إعمال المقاربة الترابية من بين المقاربات البحثية المستجدة للاشتغال على المواضيع والإشكاليات الترابية، رهانا حقيقيا لتدبير التراب وتحقيق التنمية، الأمر الذي يتيح استقراء الدينامية الترابية في أبعادها المختلفة ضمن سيرورتها الزمكانية، لاستشراف المخاطر المحتمل وقوعها وتخطيط تدبيرها، وتبيين تغايرية تصورات وسلوكات الإنسان كمستعمل للتراب، وما ينجم عنه من شبكة علاقات نوعية داخله.

تستمد المقاربة الترابية أهميتها من الوعي بأن التراب حاملا لموارد متنوعة كما وكيفا منها المتاحة والكامنة، ولاعتباره حيزا يحتضن إرثا تاريخيا ذو طبيعة تراكمية على المستويات المادية الميدانية وغير المرئية التي تجسدها روابط بين التراب وساكنته.

يحاول مقالنا هذا مساءلة قدرة المؤسسات الرسمية والمنتخبة والمدنية...على التمثل النظري لمدخل التراب والترابية على مستوى الفهم والأجراً من أجل تدبير فعال وناجع للمخاطر الطبيعية والاجتماعية الحاضرة والمحتملة.

كلمات مفاتيح: ترابية، استشراف المخاطر، اندماج الترابي

مقدمة:

تعتبر التنمية الترابية غاية تسعى إلى الرقي بالمجالات الترابية إلى وضعية أفضل من سابقتها، محورها الإنسان كهدف وشرط ضروري لحصولها. ما يستدعي إعادة النظر في الأسس المعتمدة في التنمية، ومن بين القواعد الأساسية لهذا التوجه الجديد الاعتماد على موارد التراب المختلفة لإنتاج الثروة. (بنمختار، 2012) إن مفهوم التنمية الأكثر تداولاً منذ عقود لم يعد مقبولا اليوم، حيث أن المفهوم الحالي

يفيد أن التنمية في معناها الصحيح، بناء اقتصاد متأقلم وحاجات الإنسان: الخدماتية، البيئية، الحضارية والثقافية... (قاسم، 2001)، لكن لن ترقى النتائج إلى الأهداف المنشودة إذا ارتكزت التنمية على مقارنة قطاعية تفتقد التنسيق بين المتدخلين والفاعلين الترابيين، ولم تنطلق من النظرة المتساوية القيمة لكل أرجاء التراب، واقتصرت على الفاعلية الاقتصادية دون الاكتراث إلى الفاعلية الاجتماعية، الثقافية، التوازنات المجالية والبيئية... في الوقت الذي كان الأمر يحتم تبني سياسات ميكروترابية تراعي الخصوصيات الثقافية والإمكانات المادية والبشرية، إذ لا يمكن تبني سياسة تنمية واحدة داخل نفس البلد. (يكشوا، 2015) فكيف يمكن إعادة النظر في التناول المقارباتي للتنمية الترابية؟ وأين تتموقع المقاربة الترابية من مسألة التنمية؟ وكيف يدعم استحضار الرؤية الترابية تحييد محددات الهشاشة والمخاطر المتنوعة المحدقة بالتراب؟

1- التراب والترابية والتنمية المحلية: مفاهيم مترابطة اجرائيا

تعتبر الجغرافيا علم وثيق الصلة بالمفاهيم المستجدة للإسهام في مناقشة طموحات المجتمع في تحقيق ما يمكن من التنمية ومجابهة كل أشكال التخلف الترابي وتعزيز قدرته على التكيف ومواجهة كل أنواع المخاطر المحتملة لا سيما الفجائية منها.

يعنى مقالنا بالتراب والترابية كمفهومين مركزيين تتوسع دائرة استعمالهما على حساب مفاهيم أخرى تراجع تداولها، يتصفان بطابع الصعوبة فهما واستعمالا، سيحاول مقالنا تحديد مضامين المفهومين وأبعادهما على المعرفة والممارسة المجاليتين من وجهة نظر الجغرافيا، باعتبار الأخيرة تدرس المجتمع بواسطة التراب، ما ينمي معرفتنا عن الأوساط والمجالات على مستوى المناهج، الإشكاليات، الوسائل والطرائق. للإشارة فمقالنا هذا لا يستطيع الإحاطة والمعالجة الشاملة والدقيقة لموضوع التراب والترابية والتنمية الترابية والمفاهيم المرتبطة بها، بل يبقى مساهمة بسيطة تحملنا إلى آفاق هذه المفاهيم ومقاربتها جغرافيا، للانفتاح عليها وتعميق المعرفة والنقاش حولها. بالنظر الى التعاطي الجغرافي وفق منظور الترابية يبقى الأقدر على مواجهة التحديات ورفع المخاطر المختلفة بغية تحقيق الاستقرار وترسيم مسار التنمية الشمولية والمندمجة.

1-1 مفهوم التراب: La notion territoire

يعتبر التراب مفهوما مشتركا بين الجغرافيا وباقي العلوم الاجتماعية، مفهوم مجالي يصعب تحديد المجال الذي ينطبق عليه، ظهر خلال الثمانينيات من القرن السابق واستعمل في الحقل السياسي القانوني، يعنى به جزء من سطح الأرض، محدد المساحة ومقسم إلى أقسام إدارية خاضع لسيادة سلطة

معينة ومفوضة ويقع تحت وصايتها ومراقبتها، تطبعه بتوجيهاتها وتزوده بمجموعة من المؤسسات التي تدبره وتقوم بإعداداته والتأثير فيه حسب الإختيارات التي ترى بأنها المناسبة. (Levy & Lussault, 2003)

تجمع المعاجم اللغوية والجغرافية باللغة الفرنسية والانجليزية على أن التراب نطاق، امتداد، مساحة أرضية معينة ومحددة، نظام معقد ومركب يتألف من عدة عناصر ومكونات في تفاعل مستمر بينها (الأرض، الموارد الطبيعية، الإنسان، المؤسسات، البنيات التحتية، القوانين والأعراف... (Robert, 2012) التراب كل حيز جغرافي محدد ومشغول تقطنه جماعة بشرية وتستهمله، له هويته المتفردة التي تميزه عن الوحدات الترابية الأخرى، يستمد خصوصياته من مكوناته البشرية، الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية، الأيكولوجية والتاريخية... (Bailly & Ferras, 1997) هو إرث لجماعة سكانية تربط بينها روابط بمجال سريع التطور عبر الزمن وخلال تعاقب أجيال. التراب نتاج تطور عبر سيرورة تاريخية من خلال مراحل معقدة، مجال مسكون ومراقب يشكل هوية مختلف الفاعلين والمتدخلين اللذين ينتجون وخاضع لمنطقهم، وبالتالي يخفي التراب صراعات وتناقضات اجتماعية مرتبطة بهوية جماعية ما يثير المزيد من المفاهيم المرتبطة بالهوية الترابية.

يتخذ التراب أبعادا غير المثلثة (معاشة) وأخرى مدركة (المادية)، واقعا يعاش بصفة مشتركة بين مجموعة من الأفراد تعددها وتستهملها لإشباع حاجاتها. اذ عرف المفهوم تطورا فلم يعد ذلك المجال المحدد القار، بل الإطار والحيز والقالب الذي ينتظم داخله المجتمع، له أهمية خاصة لما يقدمه من إمكانيات. إذ لم تعد التنمية من أجل التراب بل التراب في خدمة التنمية أي التنمية بواسطة التراب. (الخزان، 2011)

يشمل المفهوم الموارد والإمكانيات المتاحة بالتراب في تجلياتها المتاحة منها والكامنة، مادية وبشرية، أي التي يمكن خلقها مستقبلا بفضل الدينامية الترابية التي سيعرفها التراب تحت إشراف سلطة معينة، يخضع لها على سبيل الإدارة والمراقبة والتوجيه، عبر مجموعة من الآليات المؤسسية والقانونية... بناءا على اختيارات جمعية مدروسة وواعية، فالتراب عبارة عن بناء مجرد مفاهيمي يتأسس على ركيزتين متكاملتين في الجغرافيا: المادي والمثالي، ولا يجب أن يكون مجال صراع بل مجال بناء، ما يستوجب التشبيك والتنسيق بين القوى الفاعلة المتدخلة في بناء وإنتاج التراب في تصور وانجاز جماعيين لمشروع التنمية الترابية وفقا لمخططات تعاقدية تتطلع للمستقبل، متحلية بثقافة الاستماتة في وجه التهديدات والمخاطر المتوقع حدوثها او غير المتوقعة، هكذا أصبح التراب براديجما في حقل التنمية وتدبير المجال ومقاربة قضاياها. (Raffestin, 1977)

2-1- مفهوم الترابية: La notion territorialité

أوضحت الترابية رهانا نظريا في حقل الجغرافيا، بدأت مع الجغرافي رافستان Raffestin Claude وطورها جغرافيون آخرون أمثال Mercedes Bresso و Jocylyne Hussy... في شكل تصورات عن علائقية مكونات المجتمع والحيز الجغرافي المحتضن. الترابية كمفهوم مفتوحة على تأويلات وأشكال استيعاب غير المحدد، فحسب مضامينها البدائية تفيد علاقات فردية وجماعية في سياق تطور معقد في تراب معين، هي بنية علائقية لليومي غير المرئي، يتم تعريفها أيضا بأنها مجموع العلاقات القائمة بين أفراد مجتمع معين، تتجاوز حدود تفاعلاته عناصره الداخلية، بل يعيش تفاعلا بين مكوناته الداخلية والعالم الخارجي/الغيري، بمساعدة وسائط لتلبية حاجات بغية تحقيق أكبر استقلالية ممكنة اعتمادا على الموارد الترابية. (Guy,D,M.2004)

يقتضي مفهوم الترابية إدراك الحقائق الاجتماعية كبناءات تاريخية يومية للفاعلين أفرادا وجماعات، كنتاج لإستراتيجياتهم في البحث عن الاستقلال والهوية، كنظام علاقات بين جماعة تنسجها مجموعة من الوسائط، ما يقتضي إدراك طبيعة الوسيط لفهم تطورات ونتائج علاقة معينة. بالتالي تركز المقاربة الترابية على جعل الإنسان أساس التنمية، وتتطلب إحساس المواطنين بأنهم مسؤولون مواطنون يشاركون في شؤون المجتمع ويصرون على ذلك، (نعيم، شافقي، 2008) فكل المنطلقات الفكرية والسياسية تنطلق من الفرد لتعود إليه، هي الاعتراف بحق الأفراد والجماعات في أن يكونوا صانعين لتاريخهم ومبدعين لذواتهم ولحياتهم الفردية والجماعية.

تفهم الترابية أحيانا على أنها طريقة لتنمية الأدوار بين السلطة والفاعلين المؤسسيين، يضفي أخذها بعين الاعتبار صفة الفاعلية على العمل السياسي العمومي الرسمي عكس مركزية القرارات في التعامل مع المجال. أصبحت الترابية أمرا مفروضا لدى السياسيين والفاعلين الترابيين في اشتغالهم على المجال والتخطيط له، وكذا مطلب يجب أن يسعى إليه الباحث الجغرافي على الخصوص عند مقارنته للفاعلية البشرية بالمجال.

الترابية مصدر قوة ومنبع للسلطة التقريرية للسكان التي يجب أن تحي في مجالها بشكل ترابي، إن غياب روح الترابية في تدبير التراب هو تعطيل لمبدأ إشراك الساكنة وسلها القدرة على الفعل والاختيار واتخاذ القرارات بشأن تراها وما يتعلق بحياتها الترابية، هذه الأخيرة تتيح عملية التدخل الجماعي بصفة تشاركية، وإشراكها في بناء مجال عمومي في إطار ما يسمى "الديموقراطية الترابية" (جير، 2004) ما يدعم تحقيق نتائج تنموية معتبرة ويجنب التراب كإطار عيش والمجتمع أوضاع غير مرغوب فيها يسودها عدم الاستقرار والصراع والقلق.

يحتاج بناء الترابية الحديثة إلى ميكانيزم معقد، يبعث الحديث عنها بدقة على استحضار التفاعلات بين الوعي الهوياتي لجماعة بشرية والمجال الذي يحتضنها، في ظل تجارب وخبرات بنتها وطورتها تتعلق باستغلاله واستعماله، هذه التجارب والخبرات تعكسها العديد من الدرايات والتقنيات المندمجة مع خصوصيات الوسط. نخلص إلى أن الترابية فلسفة تتيح إمكانية إعادة التفكير في المجال كفضية يمكن مراجعتها وليس كمعطى ثابت يتحرك بعفوية وغير قابل للتحليل والقياس، بل يمكن من إعادة التفكير في المجال بمختلف أنساقه المعقدة المتفاعلة المنسوجة بين المجتمع والمجال المنتج من قبله. (عراي، 2019).

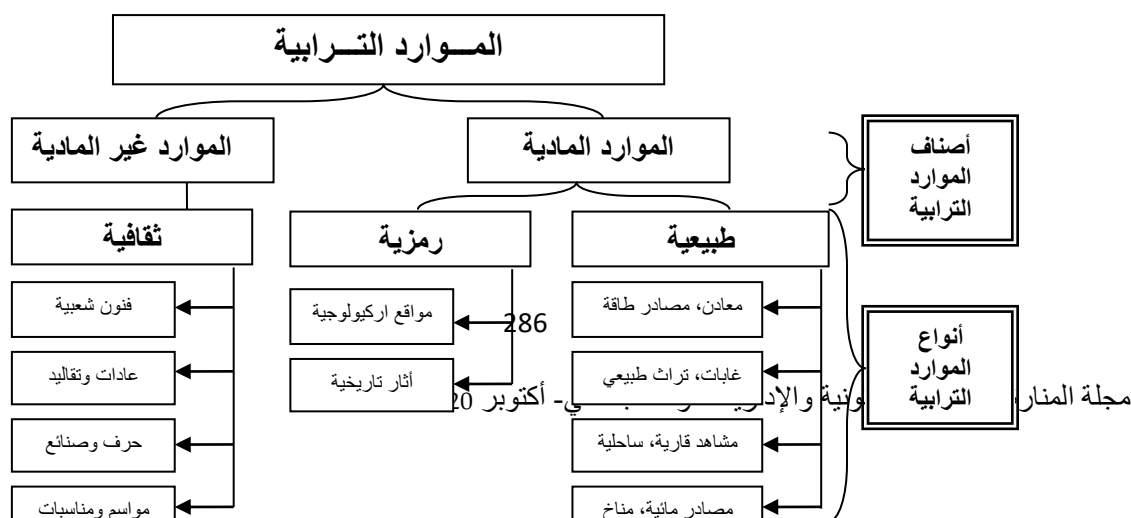
2- مفهوم التراب والترابية والشبكة المفاهيمية المسترسلة عنها

تتفرع عن مفهوم التراب والترابية رزمة مفاهيمية ترتبط عموماً بإعداد التراب، فمن المجال، المكان، الوسط، التنمية التشاركية، القطاعية... إلى التراب والتنمية الترابية، التشخيص الترابي والمشروع الترابي والذكاء الترابي، التسويق الترابي... تكون أنساقاً منسجمة وحلقات مترابطة تتعلق بالتراب، ميزتها التداخل والتقاطع بين دلالاتها وصعوبة إقامة حدود فاصلة بينها. إلا أنها تهدف بكاملها إلى إحقاق التنمية الترابية المحلية.

2-1- الموارد الترابية

هي كل الأشياء المادية الملموسة وغير المادية التي توجد بتراب ما نتيجة لتاريخ طويل وتراكمات سابقة، بل ويشمل حتى الأشياء غير المادية التي تتجلى في الرأسمال البشري والإبداع الجماعي للتنظيم الاجتماعي المحلي المناسب، (Raffestin, 1979) تشمل الموارد الترابية من منظور التنمية الترابية الشمولية والمندمجة للتراب الإنسان وكل العناصر المادية واللامادية، الظاهرة منها والكامنة. تعد الموارد الترابية رافعة لتنمية التراب، فهي المتحركة في رهاناته التنموية وآفاقه المستقبلية. كما لا يمكن الحديث عن التراب والترابية دون التطرق إلى التمهصلات القائمة بينها وبين الموارد الترابية، وقد شكل المفهوم حقلاً للعديد من التساؤلات لتحديد وتعريفه، ويسجل حضوراً قوياً في الأدبيات الجغرافية، إنه رهان المؤسسات المشرفة على إعداد تراب.

الوثيقة رقم 1: خطاطة أصناف الموارد الترابية



وعلى مستوى آخر يمكن أن نقسم الموارد الترابية إلى قسمين:

- **موارد ظاهرة ومتداولة:** تستغل من قبل الساكنة المحلية، يجري استغلالها في كثير من المناطق بشكل عشوائي وغير متبصر يدمر الأوساط الطبيعية ويخل بتوازنات المنظومة البيئية، الشيء الذي يمثل تحديا حقيقيا بانعكاسها سلبا على المعطى البشري الذي يعيد توجيه الهشاشة في اتجاه المعطى الطبيعي وهكذا تتعمق أزمة التنمية المحلية المستدامة وترتفع تكلفة مواجهة المخاطر الجغرافية، فيصبح أمر وضع استراتيجيات حفظها وصيانتها لضمان مستقبلها أمرا ملحا لا يقبل التأجيل. (Veyret,2005)
- **موارد كامنة:** تختزنها المجالات الترابية ومجموعاتها البشرية، تتطلب تعبئتها والاستفادة المثلى منها توجيه مسارات التنمية نحو الوجهة الصحيحة، بإبراز وإعادة اكتشاف كل مكونات عناصر تلك المجالات، وإدماجها بسلسلة في أنساق إنتاجها المحلي ارتباطا بخصوصيات التنمية المحلية. نميز بين الموارد الترابية والمؤهلات العامة التي تتشابه فيها مجالات ترابية كثيرة، وبين الموارد الخاصة والذاتية ذات التفرد والتنافسية التي يسجل فيها اختلاف كبير بين مجال وآخر، والتي تشكل الرهان والشرط الأساسي للتنمية حسب المقاربة الترابية.

2-2- التشخيص الترابي

التشخيص الترابي ممارسة واعية، تثنينية، علمية وممنهجة، حلقة من المسلسل التنموي تتوخى إجراء الملاحظة والجرد الشامل لمكونات المجال الترابي المراد تنميته، برصد مؤهلات التراب وما يتيح من فرص وكذا مثبطاته وما يكتنفه من أخطار يحتمل أن تعيق إعداد وتنظيمه، (الأكل، 1997) أو أن تلحق الهشاشة برصيده المنجز من الإعداد والتهيئة والتنظيم، تحدد عملية التشخيص الترابي انتظارات السكان والرهانات الاقتصادية والبيئية والاجتماعية.... بالعودة إلى الماضي من أجل تفسير الحاضر واستشراف المستقبل للقيام بعملية التهيئة أو بناء تخطيط جديد، يهدف إلى تمكين الفاعلين المحليين والمهتمين بالتنمية من انجاز مشاريع ترابية ملائمة، فهو كخارطة طريق ولوحة قيادة لمنظومة التنمية الترابية.

(موساوي&البحيري،2012) أداة تساعد على أخذ القرار الصحيح بالنسبة لإعداد التراب، لأنه يتأسس على المقاربة التوافقية والحكمة التشاركية للتنمية الترابية.

يتجاوز التشخيص الترابي وضع تقرير تفصيلي عن واقع جماعة ترابية ما، بل يحمل مشروعا يتطلع إلى الآفاق وقيم أثار عمليات التدخل التهيئية ويتنبأ بتأثيراتها غير المرغوب فيها على الإنسان والمجال، فهو حصيلة موجهة نحو الفعل والممارسة عبر وظائف وهي:

- إصدار الحكم ومواكبة التحول وإدماج الفاعلين الترابيين المحليين في اتخاذ القرارات التنموية.

- دراسة إدماجية متعددة الأبعاد تدمج مختلف الإشكاليات والمواضيع المرتبطة.

- رصد وتقدير أثر الأخطار الطبيعية والبشرية على التراب وتنميته وتحديد الكامن منها والمحتمل.

2-3- التنافسية الترابية

تشكل التنافسية الترابية واحدة من أولويات السياسات التنموية. يمكن تعريفها بأنها وضعية اقتصادية يكون عليها تراب معين، (Wackerman & all,2005) هي القدرة على إنتاج بضائع وخدمات والمحافظة على مداخيل مهمة ومستدامة تضمن مستويات دخل وتشغيل للسكان. يصبح التراب تنافسيا لما يواجه بنجاح منافسة السوق ومجالات أخرى مجاورة أو بعيدة عنه، ويصون ديمومته البيئية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فمسألة تنافسية التراب من المواضيع التي يجب أن تحظى بالعناية على مستوى البحث، والاهتمام الرسمي من لدن السلطات العمومية التي تعنى بالشأن المحلي لتحفيز التراب على إنتاج الثروة والتوازن العام. ونشير إلى دور الفاعلين الاقتصاديين - المقاتلة - في بناء التراب وفي ديناميته وتجده " يتوصل الفاعلون الخواص والعموميون بفضل الحكامة التشاركية إلى جعل مجالاتهم الترابية تنافسية، وذلك بتعبئة موارد تلك المجالات. بهذا يتضح أن المقاتلة والمجال الترابي يجب لهما أن يشتغلا في تكامل...أن يعملوا على التحسين المستمر من درجة التنسيق والتعاون، مع اجتياز الحدود الترابية وفك العزلة عن الكفاءات". (Guesnier,B,2010)

يفيد حضور التدبير التنافسي للتراب في التأهب لمواجهة المخاطر ذو طبيعة اقتصادية أو غير اقتصادية مرتبطة بإنتاج الثروة، فحيثما يحل هاجس دعم تنافسية التراب لدى الفاعلين الترابيين الرسميين والاقتصاديين والمدنيين تتطور جهود العناية بفضاء التراب بيئيا فتتقلص فرص التدهور الطبيعي، ونفس الشيء بالنسبة للمكون البشري فثقافة النهوض بتنافسية التراب المحلي تنعش اقتصاد التراب وتوفر بنية تحتية إنتاجية منتجة للشغل وبالتالي تلبية كثير من الحاجات السكانية...(عراي،

(2018) وبالتالي بناء وتشكيل تراب بمقدرات تكيفية عالية قادر على احتواء التحولات المتراكبة المسترسلة في الزمن واحتواء التغيرات الطارئة على كافة المستويات والميادين.

4-2- الحقامة الترابية

مصطلح مشتق لغة من فعل حكم أي سَاسَ وأَدَارَ ودَبَّرَ، ويصطلح عليه بالفرنسية "Gouvernance" المشتقة من المفردة اللاتينية "Gubernare" التي تعني بدورها حكمَ وقادَ سفينة، (Le Petit Robert, 2012) مفهوم لا يتجزأ من نهج التدبير على أساس النتائج، شاع استعماله بداية في عالم المقاولات والتدبير الاقتصادي، أثبت نجاعة كبيرة في تحقيق نتائج مهمة بالنظر إلى القيم والإجراءات التي تم إدماجها للرفع من التنافسية والجاذبية الترابيتين، ومن تم انتقل إلى مجالات علمية أخرى من بينها المجال السياسي والجغرافي. (مفيد، 2015)

يفيد معناها في علاقتها بحقامة التراب الأسلوب التشاركي لتدبير التراب المتسم بتعدد المتدخلين والفاعلين السياسيين والاقتصاديين والاجتماعيين (مقاول، دولة، جماعة ترابية، مجتمع مدني...)، وتعبئتهم وإشراكهم وتفاعلهم سواء من القطاع العام أو القطاع الخاص والمجتمع المدني، كل حسب موقعه وبشكل ظاهر وجماعي لإنتاج الثروة، (Rachidi & Lachgar, 2015) ما يستوجب التشبع بالقيم التدييرية التي تشكل مقومات التعاطي الرشيد والحكيم مع التراب بهدف تحقيق العيش الكريم وإشباع حاجات جميع مستوطني ورواد التراب وتحقيق شروط الاستقرار والأمن الاجتماعيين. ويقتضي أعمال الحقامة كثقافة تدييرية والية تنظيمية وفي علاقتها باتخاذ القرار توفر مستوى عال لدى الفاعلين الترابيين من التواصل وتبادل المعلومات والخبرات ووسائل التصور والتنفيذ أي شيوع قيم التواصل الترابي الفعال عبر قنوات تنظيمية وقانونية ومؤسسية مرنة وإستراتيجية، يقتنص الفرص ويثمنها مقابل استشعار المخاطر والتهديدات لبناء القدرات والجاهزية لتدبير الأزمات الترابية بأقل تكلفة في الوقت والجهد والمال.

4-2- الهشاشة الترابية

مفهوم يستعمل في العديد من التخصصات العلمية أولها على وجه التقريب العلوم الطبية والنفسية، توحد المعاجم اللغوية تعريفها لمفهوم الهشاشة كوضعية تتسم بحالة من الاختلال وغياب التباث والاستقرار، حالة يكون عليها الشيء من الليونة ترفع من قابليتها للكسر والتلف، (Le Petit Robert, 2012) إن الشيء الهش يعني الرخو، والهشيش ما كان فيه رخاوة، لذلك فالهشاشة أو الهشوشة

هي سرعة العطب والتلف، (المرسي، 2000) إن هذه التعاريف اللغوية تبقى بعيدة عن الغرض ولا ترقى إلى تصور المصطلح في علاقته بالأوساط الطبيعية والبشرية.

يفيد المعنى الاصطلاحي لمفهوم الهشاشة الطبيعية حالة عدم استقرار (Instabilité) نظام بيئي معين، حالة تعبر عن الدينامية العامة لنظام بيئي يتطور في اتجاه معين نحو تأسيس نظام/أنظمة جديدة، ناتجة عن غياب التماسك الداخلي بين جميع الأنساق المكونة للمجال والمتفاعلة بينها. تقابل عموما حالة الهشاشة (Fragilité) حالة التوازن (Stabilité)، وكلتا الحالتين تعبران عن مرحلة من تطور دينامية المجال والنسق العام، ففي حالة التوازن تكون الأنظمة صالحة وقادرة على العطاء والتجدد والعكس.

لا يمكن الحديث عن الهشاشة في غياب الإنسان، هذا الأخير ليس بالكائن الخامل بل الأشد تأثيرا وتأثرا، لذلك فوضعية عدم التوازن خطر ترابي ينجم عن اختلالات طبيعية وأخرى بشرية كل واحدة تفاقم الأخرى، باعتبار أن الهشاشة الطبيعية والبشرية متلازمتان تتبادلان التأثير والتأثر. مثلا كلما ارتفع عدد السكان إلا وازدادت حاجاتهم من موارد مجالهم مما يؤدي إلى الضغط عليها (تربة، غطاء نباتي، مياه...) مما يتسبب في تدهور الوسط الطبيعي الهش أصلا، وأمام عجز المجال على تلبية الحاجات السكانية وإشباعها تتعمق الهشاشة السوسيواقتصادية والمجالية، باعتبار المجال حامل لأنشطة الساكنة وموارده بمثابة الرأس مال المحرك لدينامية الجماعة. تستدعي هشاشة التراب كوضعية مجالية الفهم الصحيح والدقيق لميكانيزمات اشتغال الدينامية العامة للمجال عن طريق التشخيص، ودرجة عالية من المهارات الفنية والتقنية والتخطيطية لإعداد التراب وإحلال التوازن من جديد (Résilience).

3- مكونات التراب

المقاربة الدينامية تتيح إمكانية تفكيك التراب لمعرفة مكوناته وبناء ملامح علاقة المجتمع المحلي بالموارد المحيطة به، ورصد أشكال التكيف وبلورة استراتيجيات حسب نوع الحاجة أو نوع التدخل ودواعيه ونتائجه المشهدية العامة وداخل كل جزء من أجزاء التراب. يعتبر التراب كيانا معقدا ومركبا من مجموعة من العناصر المتفاعلة والمتداخلة وظيفيا فيما بينها، والمترابطة على شكل أنساق منظمة غير مستقلة تربطها علاقات تأثير وتأثر متبادلة، (Bailly & Ferras, 1997) فهو بمثابة جسم حي يبدي ردود

أفعال (Rétroactions) في ظل تواجد الإنسان، كمكون، محرك وفاعل داخل الدينامية العامة، هذه المكونات هي كالأتي:

3-1- المكون المورفولوجي: مجال طبيعي مؤنس

الحيز الترابي مجال جغرافي متملك ومعاش، عبارة عن نظام متنوع ومعقد تهيكّل شخصيته ذات أبعاد مادية، اجتماعية، ثقافية، اقتصادية، سياسية وبيئية... من خلال ثلاثة مكونات أساسية وهي:

■ **الوسط الطبيعي:** كل تراب قطعة من المجال لها خصائص طبيعية محددة (تضاريس جيولوجيا هيدرولوجيا، نبات، حيوان، مشاهد، ارتفاع، مناخ، تربة، موارد...) هذه الخصائص مرتبطة بالموقع الجغرافي للتراب تضيفي على الحيز الترابي نوعا من الهوية المتفردة وتؤسس لجاذبيته يحتضن هبات طبيعية وأخطار تنجم عن دينامية أوساطه.

■ **تدخل الإنسان:** تحاول الجماعات البشرية حفظ تراثها وضمان الاستقرار وتلبية حاجاتها منه عن طريق استغلال موارده، مما يدفع الإنسان إلى ابتكار تطبيقات وتقنيات ترابية لإعداد وتدبير مواقع وأمكنة يتشكل منها التراب على شكل شبكة لا بد أن تخضع لليقظة حتى لا تتحول إلى عامل هدم أو هشاشة.

3-2- المكون الهوياتي

التراب فضاء عيش جماعة بشرية تتحدد هوية أفرادها داخله بموروثهم التاريخي المكون من قيم مشتركة ومعايير عرفية وقانونية تحكم الحياة الاجتماعية وتحدد العلاقات مع الآخر، إذن فهو تراث ثقافي محلي مميز، (Jouve & Claude casse, 2000) فالمسألة الترابية تثير مسألة الهوية باعتبار الترابية هي ذاكرة الأفراد والجماعات في حيزهم الترابي ورافعة لخلق التماسك واللحمة الاجتماعية الكفيلة بخدمة التراب وإنجاح مشاريع تنميته وقت الشدة.

يملك كل تراب هويته الخاصة كحصيلة لمراحل معينة متتالية على قطعة أرضية من طرف مجموعة بشرية تمنح له اسما محددًا كأحد مظاهر وأشكال الخصوصية التي تميزه عن غيره، فيصبح التراب كيانا قابل للتعريف، معين وغير قابل للانقسام أو التجزؤ بل هو نظام حي. يتطلب إرساء آليات مؤسسية وتنظيمية لحفظ خصوصياته وتأمينها تفاديا لخطر فتورها واضمحلالها.

3-3- المكون التنظيمي

يفرض التحكم في التراب منطق تنظيمي تتجسد في سلوكات وتحركات الفاعلين وتصرفاتهم، والتنظيم الترابي يعكسه تيارات المعلومات والمهارات والمعارف والقرارات ذات الصلة بالنشاط الاقتصادي، والتي تحدد من خلالها نظام الإنتاج وأساليبه التي تولد بدورها تيارات أخرى (منتجات، مال، إنسان، طاقة...) بين مختلف المواقع والأماكن المكونة للتراب بحسب خصوصيات وإمكانات الأخير.

4- غاية المقاربة الترابية تنمية ترابية احتوائية قائمة على تعبئة الموارد وتدير المخاطر

تسعى التنمية الترابية المندمجة كمقاربة جديدة في إعداد التراب إلى إحقاق تنمية شمولية مدمجة ومواطنة، تروم توفير محيط ملائم، يمكن من تقوية القدرات الجماعية والفردية في إطار مبادرات ابتكارية، تهدف إلى تعبئة الموارد وبعث المقومات الذاتية كشرط للتكيف مع المستجدات وتحقيق التأهيل الذاتي. (البحيري & موساوي، 2012)

4-1- تتوخى أبعاد التنمية الترابية تحقيق شرط التكيف والالتقائية

يعالج المحور علاقة التنمية الترابية وتلبية الحاجات الأساسية للسكان وإرضاء طموحاتهم وتحقيق انتظاراتهم ضمن حدود الإمكانيات البيئية، هكذا يركز مقالنا في إطار خطاب التراب والترابية على مسلمة أساسية مفادها، أنه بقدر ما يتحلى التعامل البشري مع الموارد بفاعلية بقدر ما يتحقق إشباع الحاجات الأساسية، لذا تعتبر الموارد مفهوما ثقافيا لأنها ليست كيانا طبيعيا مستقلا بذاته، ولا هي ذات صفة بشرية صرفة، بل هي حصيلة تفاعل بين إمكانيات تحتويها البيئة الطبيعية وقدرات بشرية تستطيع من خلال إجراءات محددة استخراج تلك الإمكانيات من مكائنها واستغلالها (قاسم، 2001). تتوخى التنمية الترابية الحقيقية انتاج الثروة من خلال تدبير فعال وناجع للأبعاد التالية:

- **البعد الاجتماعي:** تكريس العدالة الاجتماعية والتوزيع المتكافئ للثروة وتكريس اليات التمكين الاجتماعي لسكان التراب، وتقليص التفاوتات الجهوية وتنمية الأرياف وتأهيلها للتقليل من تسارع وثيرة الهجرة ووضع كل ما من شأنه أن يفجر مخاطر اجتماعية ومجتمعية تحت المراقبة والضبط.
- **البعد الطبيعي:** يقتضي الاستعمال الرشيد للثروات الطبيعية المتجددة (تربة، مياه، بيوماص...) حتى لا تتعرض للتدهور أو الإتلاف.
- **البعد الاقتصادي:** يتمثل في التدبير الأمثل للثروات وتقليص التفاوتات في توزيع نتائج النمو على السكان تحقيقا للاستقرار السوسيواقتصادي.

■ **البعد التقني:** هو اعتماد تكنولوجيا فعالة ونظيفة تحترم التعامل مع الثروات الطبيعية دون تلويثها، أو العمل على تدهور إنتاجيتها البيولوجية، وعلى المستوى الإداري والموارد البشرية يجب أن لا تخضع لغير معيار الكفاءة والفاعلية. (اد بوحنية & أبو طيب، 2015)

إن التفاعل القائم بين الأبعاد الطبيعية والاقتصادية والاجتماعية والتقنية يضي على التنمية التراب التنام بين الإنسان وبيئته بهدف إقرار عدالة اجتماعية لفائدة الأجيال الحاضرة والمستقبلية.

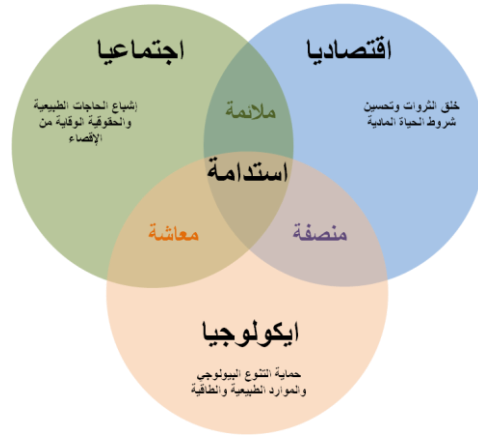
2-4- التنمية الترابية سؤال ذوراهنية يسعى إلى تحقيق التوازن والانصاف الترابيين.

تطلع التنمية الترابية الذكية إلى تحقيق تنمية متوازنة ومنصفة (Equitable) تسهم في تشكيل تراب صحي سليم ومستدام بيئيا، ملائم ومسؤول اجتماعيا ومريح وحيوي اقتصاديا.

- **التنمية الذكية:** تقتضي إدماج المقاربات الجيواستراتيجية والسياسية والمقاربات السوسيواقتصادية بتراب معين، (الاسماعيلي، 2015) هي تنمية اقتصادية، اجتماعية، ثقافية... تقوم على المعرفة والابتكار، برصد أنشطة ذات قيمة مضافة عالية كفيلة بتعزيز تنافسية التراب (Compétitivité)، الشيء الذي يتطلب ذكاءا ترابيا استراتيجيا، ولكي يكون لها الأثر الأكبر فإن الموارد المعتمدة للبحث والتنمية والابتكار ينبغي أن تبلغ الحد المطلوب، وتتم مواكبتها بتدابير ترمي إلى تقوية وتأهيل والرفع من المستويات التربوية والبنى الفكرية، في تعاون وثيق بين كافة الأطراف داخل التراب من مراكز بحث، جامعات، منتخبين محليين، مؤسسات رسمية ومدنية ومقاولات... (كسافي لوفيل، 2012)

- **التنمية المستديمة:** تهدف التنمية الترابية خلق اقتصاد متكيف أكثر فاعلية في استخدام الموارد، ويتيح تأمين استغلالها العقلاني والحد من أوجه تبذيرها، اقتصاد أكثر خضرة وتنافسية يأخذ بعين الاعتبار مهددات سلامة الأوساط البيئية دون تجاوز حدود ما تتيحه البيئة وما تستطيع تحمله. (تشيان، 2012)

الوثيقة رقم 2: ركائز التنمية الترابية المستديمة المندمجة والشمولية



- التنمية المندمجة: تتطلب التنمية الإدماجية استحضار الخصوصيات وإشراك الموارد الترابية التي غالبا ما تكون خفية، إضافة إلى الرأسمال البشري والثقافي لإحداث الثروة، علما أن الأخيرة إحداث لأنشطة ذات قيمة مضافة عالية تسهم في خلق اقتصاد ذو معدل تشغيل مرتفع يعزز التماسك الاجتماعي والتراحي، كما تتجلى التنمية الإدماجية أيضا في التنمية الفعالة للموارد التي تأخذ بعين الاعتبار البعد الاجتماعي بالتطلع إلى تحسين الحياة الاجتماعية وتخليقها. (بنمختار، 2012)

5- مشروع التراب: خارطة الطريق نحو رفع أسس الهشاشة وتعبئة الموارد الترابية

5-1- تنوع خصائص المشروع الترابي التنموي

ينبثق المشروع الترابي عن عمل منظم شكل عمل ممأسس لترسيم مشروع معين ويتطلب ابتكارا اجتماعيا. إن إنتاج التراب لا يمكن تصوره دون قرب تنظيمي ودوام تفاعل بين كافة الفاعلين الترابيين، ومن ثم فالمشروع الشمولي والاستراتيجي الكفيل بتحديد كبحاث جهود تنمية التراب والتي من شأنها أن تتحول إلى مخاطر يصعب التحكم في تطوراتها وتحمل تكلفتها يتميز بخمس خصائص:

- تثمين موارد التراب خاصة تلك التي تخول له مزايا إزاء الكيانات الترابية المنافسة.

- الارتكاز على تشارك كل الفاعلين في مسلسل التصور والتنفيذ. (فتوح، 1997)

- الاعتماد على مقارنة أفقية للتنمية الترابية، بالتنسيق بين الفاعلين لتحسين عرض التراب

- تعبئة كل مكونات الحقل التنموي وترشيد وسائل التدخل والرفع من مفعول المشاريع والعمليات

- التموقع الفعال للتراب للرفع من جاذبيته بمعنى آخر التسويق الترابي (عراي، 2019)

- توخي أهداف طويلة الأمد وبرامج تنجز على المدى المتوسط، وعمليات تنفذ على المدى القصير.

يحتاج تنفيذ المشروع الترابي تخطيطا إستراتيجيا توقعيا واستباقيا قادرا على التكيف مع المستجدات، متعدد السيناريوهات التدخلية والإجرائية، مواكب بجهاز تنظيمي وآليات قانوني وبشري بغية التقويم عبر مراحل التنفيذ والتنزيل فمرحلة التقييم، من خلال مؤشرات قياس موضوعية دقيقة

تمكن من إنتاج حصيلة يمكن مقارنتها بالأهداف المسطرة، لتقدير المكتسبات ومعرفة مكامن الضعف من أجل بلورة خطة للمعالجة الناجعة.

5-2- تقوم بلورة المشروع الترابي على ثلاثة دعائم

يصعب ضمان مشروع ترابي فعال ونشط وخلق دينامية ترابية محلية حقيقية، إلا انطلاقاً من تبني عقلية التخطيط الاستراتيجي الذي يحتاج إلى أن يركز على جملة من الدعائم أبرزها:

○ مبدأ الاستعراضية أو العرضانية: يتميز التراب كبنية بالتعقد ما يجعل المشروع الترابي ليس بالأمر البسيط، لذا فدعامة العرضانية تقتضي تمكن الفاعلين والمتدخلين من مجموع أوجه مشروع التراب على مستوى مكوناته وأهدافه الاقتصادية والاجتماعية، البيئية، الثقافية...، وكذلك تفاعلاته الداخلية ومع محيطه المجاور. يتيح إعمال مبدأ العرضانية التفاعلية وتكاملية الرؤى وأدوات التدخل والفعل كل حسب اختصاصاته وتخصصه عبر مختلف محطات سيرورة المشروع الترابي.

○ مبدأ التشاركية: عنصر مركزي في تصور وبلورة وتنفيذ وتقييم مشروع التراب، وفي اتخاذ القرار Co- Decision والبناء Co-construction. بخصوص تدبير الشأن العام بإشراك جميع قوى التراب (مجتمع مدني، مواطنون ومواطنات، مختلف الفاعلين و المتدخلين الرسميين والخواص...) عبر مجموعة من الاجراءات و الوسائل والآليات لإيجاد حلول مناسبة للمشاكل المطروحة، من خلال تدابير من قبيل: الحوار، الاستشارة، التشاور، المشاركة، الإشراك، جلسات الاستماع...يمكن تفعيل مبدأ التشاركية الفعالة والنشطة قوامها مواطنون متملكين للفضاء العام.

○ مبدأ الحكامة: إيجاد الوسائل لإشراك المنتخبين والفاعلين والسكان لتحديد مشروع جماعي للتراب، مادام أن الرهان مشروع التراب يقصد منه إحقاق التنمية. تسمح أيضا بتثمين الموارد الترابية وتقوية القدرة التفاوضية للتراب مع الشركاء الخارجيين في إطار تعاون بيترابي، إذ يمكن نعت تعاون تراب مع تراب آخر كتعاون مجتمع مع مجتمع آخر. (بوعدين، 2015)

6- تعترض التنمية الترابية مجموعة من الصعوبات

يرمي هذا المحور إلى تحليل أهم معوقات المحدقة بالأوراش التنموية منها الطبيعي، البشري، التنظيمي، التدييري...نعرض لها كالتالي:

- ضعف الثقافة السياسية لدى جل المنتخبين وجهلهم بالقيم السياسية الحزبية ولمقتضيات العمل الجماعي، وضعف إلمامهم بتقنيات التدبير الجماعي لغياب دورات تكوينية ترفع من قدراتهم

التدبيرية، مما يكرس ضعف مردودية الهيئة المنتخبة، حيث أن الانتخابات تفرز في أغلب الأحيان منتخبيين لهم شعبية ولهم أصوات فقط، وهنا لا بد من التركيز على أن التكوين والتكوين المستمر بات أمرا ضروريا لفائدة المستشارين والرؤساء الجماعيين بل كذلك لفائدة السلطات الإدارية المحلية الوصية. (أكناو، 2001)

- تعيش الجماعات الترابية بشكل دائم على إيقاع التقطيع المتوالي لمجال نفوذها الترابي المتقارب في الزمن أكثر مما ينبغي، ينتج عنه عدم استقرار يجعل من الصعب بل من المستحيل وضع أي رؤية عامة أو برنامج أنشطة ولو على الأمد المتوسط لفائدة تنمية التراب، (ماكوري، 2015) وتعارض التقطيع الترابي مع الخصوصيات الاقتصادية والاجتماعية والديمقراطية والجغرافية... لاعتبارات إدارية وأمن-سياسية. (قريشي، 2015) يشكل التقطيع الترابي الجيد مفتاح نجاح ورش التنمية الترابية، لأنه يتوخي تشكيل مناطق متكاملة اقتصاديا وجغرافيا ومنسجمة اجتماعيا وثقافيا (مليح، 2004) ويراعي التوازنات السوسيواقتصادية والمجالية ويضمن التدخل الآني والمستعجل فترات الأزمة. (بنحجي محمد، 1997)

- قلة الموارد وهشاشتها وقساوة الظروف الطبيعية والعزلة المفروضة على كثير من الجماعات الترابية بفعل الموقع الجغرافي، وتدهور الموارد الطبيعية جراء الاستغلال المفرط لها وهشاشة استقلالية المالية الجماعية نتيجة ضعف مردودية الضرائب والرسوم الجماعية، وشح مصادر التمويل والدعم المادي، وعجز مواردها الداخلية مما يضطرها إلى اللجوء إلى مصادر تمويل خارجية الشيء الذي يؤثر في قراراتها وجاهزيتها لتدبير الإشكالات الترابية خصوصا المستجدة. (ركلمة، 2004)

- ضعف البنيات والتجهيزات التحتية الأساسية الاقتصادية والاجتماعية يكرس انتشار الأمية والفقر وضعف التواصل بين الساكنة المحلية ومؤسسات التراب الرسمية وغياب تفاعلها وجاهزيتها، وبالتالي ضرب فرص الاستقرار السوسيو-أمني، بالإضافة إلى ضعف تكوين وتأطير المجتمع المدني وسقوطه في العمل الموسمي الظرفي لتحقيق أغراض لا تتسم بالدوام والاستمرارية، لقيامه على قاعدة حزبية قبلية أو لاعتبارات صداقة وولاءات، وليس على الشعور بالمسؤولية المدنية المواطنة اتجاه التراب.

- غياب ثقافة التتبع والتقييم الذاتي والموضوعي والتدبير بالنتائج، كركيزة لاستشراف المستقبل من خلال مؤشرات قابلة للقياس يعكسها المعيش اليومي للساكنة وديناميات التراب، كما تضمن عملية التقييم الشفافية وبناء الثقة وتحقيق المصداقية، وتنمي حس المسؤولية التدبيرية لدى الفاعلين خاصة العموميين منهم، وتكرس الانتماء إلى التراب وتعزيز الهوية الترابية من خلال بناء علاقة حميمية للساكنة اتجاه الحيز الذي يحتضن تحركاتهم ويشكل محيطهم المباشر الذي يتطلعون إشباع حاجاتهم منه. (أكناو، 2001)

خلاصة

التراب والترايبية وما يرتبط بهما من مفاهيم تديرية مترابطة، هي مفاتيح لا بد وأن يمتلكها كل الفاعلين في التراب على مستوى المعرفة والأجراً في إطار تشارك وتكامل الأدوار والتقائية التدخلات والرؤى لتوجيه التراب نحو تملك القدرة على التأقلم والحاجات (الاجتماعية، الاقتصادية، الثقافية، التديرية، الروحية...)، وتضعه على مستوى مهم من الأهمية، وتعزيز رصيده من التدابير الوقائية على جميع المستويات في وجه المخاطر التي يمكن أن تبرز في المستقبل وتعصف بالمكتسبات التنموية.

يستدعي نجاح الأوراش التنموية الوطنية تديراً مبتكراً بواسطة ولأجل إنسان متملك للرجبة والإرادة في المشاركة والانخراط في مشاريع التغيير والتنمية بالعمل، إضافة إلى ضرورة تجاوز مجموعة من الاكراهات المتنوعة والمتشعبة المرتبطة بتغييب قيم التدير الترابي المستجد وضعف الإلمام به أحيانا من قبل المدبر الرسمي والمنتخب خصوصا، أيضا غياب تفاعل المجتمع أفرادا وجماعات مع قضايا التراب، وضعف الإحساس بالانتماء الى التراب وبالمسؤوليات المدنية والمواطنة اتجاهه.

تتيح المقاربة الترابية افقا واعدة في تحقيق التنمية الترابية، حيث أنها تنظر الى العنصر البشري كحجر الزاوية فاعلا ومستفيدا، وسيلتها وغايتها في نفس الوقت، لا تسعى إلى الرفع من الأداء الاقتصادي فحسب، بل تحقيق التوازن الترابي وتوفير الشروط المثالية لعيش الأفراد داخل المجتمع، وفق رؤى وتدخلات مجددة ويقظة تتأسس على تآزر المجال والإنسان والزمن بما يعزز هوية التراب واستقلاليتها، وذلك لإعادة تنسيق المجال وإنتاجه وتعبئة موارده وحفظ بيئته من أسباب التدهور والهشاشة....

مصادر ومراجع باللغة العربية

- كسافي ل ف، 2012: الالتقائية الشاملة والتباينات المحلية ضرورة تجديد الذكاء الاستراتيجي، الذكاء الترابي والتنمية الجهوية بواسطة المقابلة تجارب دولية مقارنة، إشراف: الكراوي إدريس، كليرك فيليب، أعمال الملتقى الدولي للداخلية، منشورات جمعية الدراسات والأبحاث من أجل التنمية، ص ص: 19-25.

- بنمختار، 2012: تنمية الجهات بواسطة المعرفة والتكنولوجيا، تحد جديد من أجل إنتاج الثروة والتشغيل من خلال استغلال الخصوصيات الترابية، الذكاء الترابي والتنمية الجهوية بواسطة المقابلة تجارب دولية مقارنة، إشراف: الكراوي إدريس، كليرك فيليب، أعمال الملتقى الدولي للداخلية، منشورات جمعية الدراسات والأبحاث من أجل التنمية، ص ص: 27-39.

- تشيان ف م، 2012: الذكاء الاقتصادي والتراخي، مقارنة عارضة بالضرورة، الذكاء التراخي والتنمية الجهوية بواسطة المقابلة تجارب دولية مقارنة، إشراف: الكراوي إدريس، كليرك فيليب، أعمال الملتقى الدولي للدخلة، منشورات جمعية الدراسات والأبحاث من أجل التنمية، ص ص: 51-69.
- أركان ع، 2004: نظام اللاتمرکز ومتطلبات الحكامة الترابية، الجماعة الترابية، الجهوية المتقدمة ورهان الحكامة الجيدة، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 30/29، مطبعة النجاح الجديدة- الدار البيضاء، ص ص: 27-44.
- زكلمة أ، 2004: مالية الجماعات المحلية بين دواعي التجديد وأفاق التطوير، الجماعة الترابية، الجهوية المتقدمة ورهان الحكامة الجيدة، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 30/29، مطبعة النجاح الجديدة- الدار البيضاء، ص ص: 79-106.
- مليح ي، 2004: الجبايات المحلية وسؤال الجهوية المتقدمة، الجماعة الترابية، الجهوية المتقدمة ورهان الحكامة الجيدة، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 30/29، مطبعة النجاح الجديدة- الدار البيضاء، ص ص: 107-121.
- بكشوا م، 2015: الجهوية المتقدمة وإعداد التراب، الحكامة الترابية، من الجهوية المتقدمة إلى الحكم الذاتي...، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 31/32، مطبعة النجاح الجديدة- الدار البيضاء، ص ص: 59-65.
- الاسماعيلي أ، 2015: الجهوية المتقدمة ورهان التنمية المحلية، الحكامة الترابية، من الجهوية المتقدمة إلى الحكم الذاتي، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 31/32، مطبعة النجاح الجديدة- الدار البيضاء، ص ص: 47-58.
- ماكوري ع، 2015: أكراهات الحكامة على مستوى التدبير الجماعي، حكاما السياسات العمومية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 14، ص ص: 55-78.
- مفيد أ، 2015: الحكاما الجيدة على ضوء دستور 2011، حكاما السياسات العمومية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 14، ص ص: 7-19.
- اد بوحنية ق. & ابو طيب ب ن، 2015: الإصلاحات السياسية وأشكالية بناء الحكامة في الجزائر، حكاما السياسات العمومية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 14، ص ص: 184-198.

- قاسم ن، 2001: التنمية المستدامة للمستقرات الحضرية: عناصرها، مفاهيمها، مبرراتها، وسائل تحقيقها، أشغال ندوة : العمران في الوطن العربي بين التخطيط و التشريع و الإدارة أيام 10-12-11 أبريل، منشورات المعهد الوطني للتهيئة و التعمير بالرباط، ص ص: 70-79.
- أكتاوب، 2001: التخطيط والإدارة المحلية بالمغرب، أشغال ندوة: العمران في الوطن العربي بين التخطيط و التشريع و الإدارة أيام 10-12-11 أبريل، منشورات المعهد الوطني للتهيئة و التعمير بالرباط، ص ص: 287-306.
- موساوي أ، & البحيري ز، 2012: العمل الجماعي بزاوية بوكرين، في ظل التحولات السوسيوإقليمية، النسيج الجماعي والتنمية الترابية بالمناطق الجبلية: المنجزات والتطلعات، تنسيق: البقصي محمد والزهرهوني محمد، أشغال المنتدى الأول للتنمية والثقافة لاغزران، 21 ماي 2011، منشورات الجماعة القروية لاغزران رقم 1، الطبعة الأولى، ص ص: 125-157.
- البحيري ز & موساوي أ، 2012: العمل الجماعي ورهانات التنمية الترابية، النسيج الجماعي والتنمية الترابية بالمناطق الجبلية: المنجزات والتطلعات، تنسيق: البقصي محمد والزهرهوني محمد، أشغال المنتدى الأول للتنمية والثقافة لاغزران، 21 ماي 2011، منشورات الجماعة القروية لاغزران رقم 1، الطبعة الأولى، ص ص: 6-24.
- نعيم م & شافقي م، 2008: العمل الجماعي خيار التنمية المحلية بالوسط الواسع نموذج واحد تودعة، نحو إستراتيجية تخطيط التنمية المحلية في العالم العربي بأبعادها المحلية والقومية والعالمية، الجزء الأول، تنسيق: محمد الأسعد، منشورات الجمعية الوطنية للجغرافيين المغاربة، أبحاث الملتقى الرابع للجغرافيين العرب، الرباط، ص ص: 463-477.
- الأكحل م، 1997: أية منهجية للتدخلات العمومية من أجل التنمية المحلية بالمجالات البورصة؟ حالة : هضبة بنسليمان، مجلة مناهج البحث في الوسط الريفي المغربي، منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة محمد الخامس –الرباط- سلسلة ندوات ومناظرات رقم 113، ص ص: 13-26.
- الخزان ب، 2011: تثمين الموارد الترابية والتنمية المحلية بفاس الكبرى، مجلة المجال الجغرافي والمجتمع المغربي، خاص التنمية الترابية بالمغرب: الرهانات، الاستراتيجيات والفاعلون، مجلة نصف سنوية، العدد 13، ص ص: 3-21.

-بنيحي م، 1997: المجال والتقسيم الترابي بالمغرب، المجال: التجليات والاستعمالات، مجلة البحث العلمي للعلوم الاجتماعية والإنسانية، السنة الثلاثون، العدد 43-44، جامعة محمد الخامس -السويسي- المعهد الجامعي للبحث العلمي، الرباط، ص ص: 93-111.

- فتوح م، 1997: صياغة المشاريع والتخطيط لها وتطبيقاتها حول الهجرة، مجلة مناهج البحث في الوسط الريفي المغربي، منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة محمد الخامس -الرباط- سلسلة ندوات ومناظرات رقم 113، ص ص: 27-39.

-الموسي ع، 2000: المحكم والمحيط الأعظم، تحقيق عبد الحميد هنداوي، دار الكتب العلمية بيروت، الجزء 4.

- عرابي م، 2018: التسويق الترابي والتنمية الترابية بالمجالات الواحية والجبلية المغربية: رهانا وبرايدغما، مداخل شفوية المؤتمر الدولي الثاني: الرأس مال البشري والتسويق الترابي أساس التنمية المستدامة بالواحات والمناطق الجبلية: مقاربات افريقية ونماذج عالمية هشة، المنظم من طرف المركز الدولي للدراسات والأبحاث الإستراتيجية في الحكامة المجالية والتنمية المستدامة بالواحات والمناطق الجبلية" أيام 13-14 و15 أيريل 2018، ورزازات.

- عرابي م، 2019: النكاء الترابي الاقتصادي بواسطة الجماعة المقاوله ورهان التنمية الترابية المندمجة،

intelligence économique et intelligence territoriale, El hajri Aimad & Clerc Philippe (direction), Editions universitaires européennes, pp: 189-206.

مصادر ومراجع باللغة الفرنسية

- RAFFESTIN C, 1977: Paysage et territorialité, cahiers de géographie du Québec, Vol. 21, N°53-54, pp: 123-134.

-BAILLY A & FERRAS R, 1997: Eléments d'épistémologie de la géographie, 2eme éd, Armand. Colin, Paris, 191p.

- GUY D M, 2004: Pour une approche compréhensive et complexe des objets géographiques, cahiers géographique, N°5.

- RAFFESTIN C, 1979: Pour une géographie du pouvoir, Paris, LITEC , 249p.

- VEYRET Y,2005: Développement durable et géographie, Yvette Veyret (direction), HATIER, Paris. pp:11-38.
- WACKERMAN & All,2005: Dictionnaire de géographie, p: 81.
- GUESNIER B (2010): Dynamiques entrepreneuriales et renouvellement des systèmes productifs, introduction, revue canadienne de sciences régionales, N° spécial, vol 33, (disponible en ligne :<http://www.cjrs-rcsr.org/>).
- RACHIDI L & LACHGAR A,2015: La bonne gouvernance au Maroc: enjeux et perspectives, In Revue Marocaine des Politiques Publiques, pp: 68-89.
- ROBERT P,2012: petit robert, édition pierre-de-Coubertin, Paris, p: 2539.
- LEVY J & LUSSAULT M,2003: dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, éd. BELIN, Paris, p: 919.

الذكاء الاقتصادي الترابي كمدخل حقيقي للتنمية الجهوية

- في ظل جائحة كورونا-

عبد الفتاح الحمومي

باحث بسلك الدكتوراه

جامعة عبد المالك السعدي طنجة

مقدمة

تتميز الجماعات الترابية بالمغرب بافتقارها إلى تطور واضح وشمولي ومندمج ناتج بصورة أساسية عن عدم الأخذ بالجدية اللازمة لموقع المواطن وحاجياته الحيوية، والضرورية للعيش الكريم بصورة أساسية ، لأن التدبير الترابي الحديث يستلزم نهج مقارنة جديدة تتجاوز الأساليب العتيقة التقليدية المتعلقة بتدبير الجماعات الترابية لمواجهة كل الأزمات التي قد تمر بها الدولة - وما أزمة "كورونا إلا نموذجا" -.

هذا الأمر إذن يستوجب نهجا متميزا بنوع من الذكاء بموجبه يتم إبداع الحلول المناسبة للعديد من الإشكاليات المتعلقة بالتنمية المحلية خصوصا في ظل الاجتياح المرعب لـ "كوفيد 19" على العالم بأسره ، على اعتبار أن التعامل مع المجال الترابي يستوجب بالضرورة اعتباره كمنتوج قابل لتسويته لدى

المستثمرين من خلال إبراز مميزاته وخصائصه بالشكل الذي يساهم في إنعاش الاستثمار الجهوي⁽³⁹³⁾، هذا الامر نتج عنه ظهور ما يسمى بالذكاء الترابي كأهم الحلول التي فرضت نفسها بإلحاح، لأزمة المجال⁽³⁹⁴⁾، وذلك أمام الإشكاليات التي خلفتها تداعيات الموجة الليبرالية التي حتمت إعادة النظر في المفاهيم التقليدية التي تقوم عليها الدولة والجماعات الترابية على وجه الخصوص.

1- إشكالية البحث : إن اعتماد العديد من الدول المتقدمة كألمانيا واليابان وغيرها من الدول الأخرى لاسلوب الذكاء الاقتصادي كوعاء هيكلي كفيل بتحقيق التنمية المستدامة ثم إن حاجة الجماعات الترابية بالمغرب إلى الدفعة القوية « Big Push » من أجل النهوض بها، كلها تدفعنا إلى طرح الإشكالية التالية:

- أي حد يمكن للذكاء الاقتصادي تحقيق الدفعة القوية للجماعات الترابية حتى تلعب أدوارها الحقيقية على مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لمواجهة أزمة كورونا على وجه الخصوص؟

هذه الإشكالية تدفعنا محاولة الإجابة عنها إلى طرح الأسئلة التالية:

- ما هو الخيط الناظم بين الذكاء الاقتصادي واليقظة الاستراتيجية؟
- هل يمكن للجماعات الترابية وعلى رأسها الجهة، تنزيل نسق الذكاء الاقتصادي؟
- 2- فرضيات البحث: إن الإجابة على إشكالية البحث تحتم علينا وضع الفرضيات التالية:

- اليقظة الاستراتيجية جزء لا يتجزأ من الذكاء الاقتصادي .

393 -آمال بلشقر، التسويق الترابي دعامة أساسية للتنمية الجهوية المندمجة، مجلة دراسات ووقائع دستورية وسياسية - عدد

9، 2013، ص 72

394 -رضوان العلمي: " التعمير والتنمية بالمغرب أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد

الخامس، الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية، السنة الجامعية 2014-2015، ص 240

ثم أن الجماعات الترابية لا زالت في طريق البحث عن السبل الكفيلة بتحقيق الذكاء الاقتصادي، وهي بذلك تعمل جاهدة على القيام بالإجراءات الداعمة لوضع أسس كفيلة لتحقيق الذكاء الاقتصادي الترابي.

3- أهداف البحث : هذا البحث يسعى بصورة أساسية إلى:

المساهمة في التعريف بالميكانيزمات الأساسية الضرورية للذكاء الاقتصادي الترابي وإمكانية تحويل الأزمات إلى فرص حقيقية لتنمية الجماعات الترابية .

ومن أجل معالجة الموضوع، سيتم توظيف المنهج الوصفي من خلال وصف الذكاء الاقتصادي الترابي والوقوف على مرتكزاته وتقنياته وكذا المنهج البنيوي من خلال تحديد البنيات المختلفة للأجهزة المتعلقة بتدبير الذكاء الاقتصادي الترابي.

فما هو الذكاء الاقتصادي الترابي (المطلب الأول) وكيف يمكن للذكاء الاقتصادي الترابي تحقيق التنمية الشاملة (المطلب الأول)

المبحث الأول: الذكاء الاقتصادي الترابي، وأسس

يعد الذكاء الاقتصادي من أهم المفاهيم الحديثة في الاقتصاد المعاصر، الذي يتميز بثورة كبيرة على المستوى التكنولوجي ويعد شكلا بارزا من أشكال التطور الذي عرفها المجال الاقتصادي. وبذلك أصبح من الضروري على الجماعات الترابية وعلى رأسها الجهات، أن تتميز بالإبداع والإنتاج وبالتالي تسويق المنتج، وهذا لن يتحقق إلا إذا اعتمدت على التقنيات الضرورية واللازمة للحصول على المعلومة ذات معطيات أكيدة ومصدقية عالية من أجل استقلالها بعد تحليلها وتنظيمها.

المطلب الأول: الذكاء الاقتصادي ماهيته ومراحل

يعد الذكاء الاقتصادي بمثابة عملية البحث عن المعلومة ، ومعالجتها بشكل يجعلها مقيدة، من أجل تبليغها للأطراف المسؤولة عن اتخاذ القرار باعتباره وسيلة بين يدي الباحثين وكل الفاعلين ترمي إلى اكتساب معرفة بالجماعات الترابية، ومعالجة نموها على نحو أفضل وذلك بتسخير كل الوسائط

التكنولوجية المتاحة، وهو الشيء الذي سيمكن الفاعلين على المستوى الترابي من وضع سياسات وبرامج تنموية وتنفيذها والعمل على تقييمها بصورة ناجعة.

وقد عرف Alain Juillet الذكاء الاقتصادي، بأنه التحكم وحماية المعلومات الاستراتيجية الملائمة لمختلف الفاعلين وبما أنه عبارة عن ممارسة تنظيمية، هو بمثابة منسق لليقظة الاستراتيجية واستخدامها في حينها بخصوص التأثير على الغير⁽³⁹⁵⁾.

وهناك اتجاهات متنازعة حول تحديد طبيعة العلاقة بين الذكاء الاقتصادي واليقظة الاقتصادية، فالانجاء الأول اعتبر أن اليقظة الاقتصادية مرحلة من مراحل الذكاء الاقتصادي، حيث تهتم برصيد محيط المؤسسة التنافسي (التجاري، التكنولوجي) وهي عملية منظمة ومستمرة، لتظل على علم بالمستجدات المتعلقة بميدان عمل المؤسسة، ولتقوم هذه الأخيرة بتحليل ونشر المعلومات، إلا أن الذكاء الاقتصادي أشمل من اليقظة الاقتصادية وذلك بترجمة هذه المعلومات إلى مؤثرات تساعد على اتخاذ القرارات الاستراتيجية والمناورات التكتيكية بالشكل الذي يخدم المؤسسة لتحقيق أهدافها

أما الاتجاه الثاني فيعتبر أن اليقظة الاقتصادية هي رد الفعل وأن الذكاء الاقتصادي هو الفعل⁽³⁹⁶⁾.

إن الذكاء الاقتصادي لا يعد فقط مجرد فن الملاحظة، لأنه بمثابة ممارسة هجومية ودفاعية في نفس الآن للمعلومات، حيث يعمل على الربط بين العديد المجالات لخدمة الأهداف الاستراتيجية والتكتيكية للمؤسسة وبذلك فإن الذكاء الاقتصادي هو أداة للربط بين سلوك المؤسسة ومعرفته⁽³⁹⁷⁾.

وبالتالي فإن الفاعلين الاقتصاديين والسياسيين داخل دولة معينة (جماعات ترابية، إدارات عمومية، مؤسسات عمومية...) مدعوون لانتهاج الذكاء الاقتصادي خصوصا في ظل اشتداد حدة

³⁹⁵ – voir : Peguiron Frédérique « application de l'intelligence économique dans un système d'information stratégique universitaire : les apports de la modélisation des acteurs » thèse de doctorat, université Nancy 2, 2006-p 30

³⁹⁶ -بعيطيش شعبان وعربية سلوى: التميز الثاني للمؤسسة الاقتصادية من خلال تطبيق الذكاء الاقتصادي، وأهم الإجراءات المتخذة لدعمه في الجزائر " مداخلة في الملتقى العلمي بعنوان: المخول الرقمي للمؤسسات والنماذج التنبؤية على المعطيات الكبيرة، بجامعة محمد بوضياف يومي 12-13- نونبر 2017

³⁹⁷ –BAUMARD P. stratégie et surveillance des environnement concuientiels, Masson, 1991, p. 29

المنافسة وسرعة التطور التكنولوجي، وذلك لحماية المؤسسة من التهديدات الخارجية واستغلال الفرص والتكيف مع مختلف المتغيرات الخارجية⁽³⁹⁸⁾.

وقد قدم تقرير "مارتر" تعريف الذكاء الاقتصادي على أنه " مجموعة من النشاطات المنسقة للبحث عن المعلومة النافعة ومعالجتها وتوزيعها على الفاعلين الاقتصاديين بهدف استغلالها، وأن هذه النشاطات تتم بصورة قانونية، مع جميع ضمانات الحماية اللازمة لحفظ تراث المؤسسة، وضمن أحسن الظروف للتوعية والأجال والتكاليف⁽³⁹⁹⁾، غير أن التعريف الذي منحتة الجمعية الفرنسية لتطوير الذكاء "AFDIE" للذكاء الاقتصادية، يعد غاية في الأهمية، وذلك عندما اعتبرته بمثابة ديناميكية للبناء الجماعي، نابعة إذن من اقتناع ومسؤولية الجميع، وتقوم على اتفاق الجميع واستعماله للمعلومة في فعل اقتصادي آني ولاحق، هذا مع قيامها على مبدأ التنسيق، كما اعتبرت هذه الجهة أن الذكاء الاقتصادي، مرافق بالضرورة بالتطورات العميقة لثقافة المؤسسة ولقدرة بناء المستقبل في مقابل الأحداث المريبة وذلك من أجل الحصول على أوليات استراتيجيات، تتيح تكوين أولوية تنافسية فعالة ومستدامة⁽⁴⁰⁰⁾.

ومن جهة نظرنا الخاصة يمكن تقديم الذكاء الاقتصادي على أنه حالة من الوعي والإدراك خاصة بنسق معين (جماعات ترابية، مؤسسات عمومية، شركات ومقاولات خاصة...) تتجسد بوضوح في سيرورة متناسقة ومتكاملة، من أجل القيام بمجموعة من الوظائف تهدف إلى ضمان استمرارية هذا النسق من خلال الاهتمام بجمع المعلومات ذات قيمة بعد شرحها وقراءتها وتحليلها، حتى تقدر على التأقلم بل والتأثير في المحيط الخارجي لهذا النسق بالصورة التي تعود نفعا عليه، ضمانا لدوامه واستمراريته في ظل محيط دائم التغير.

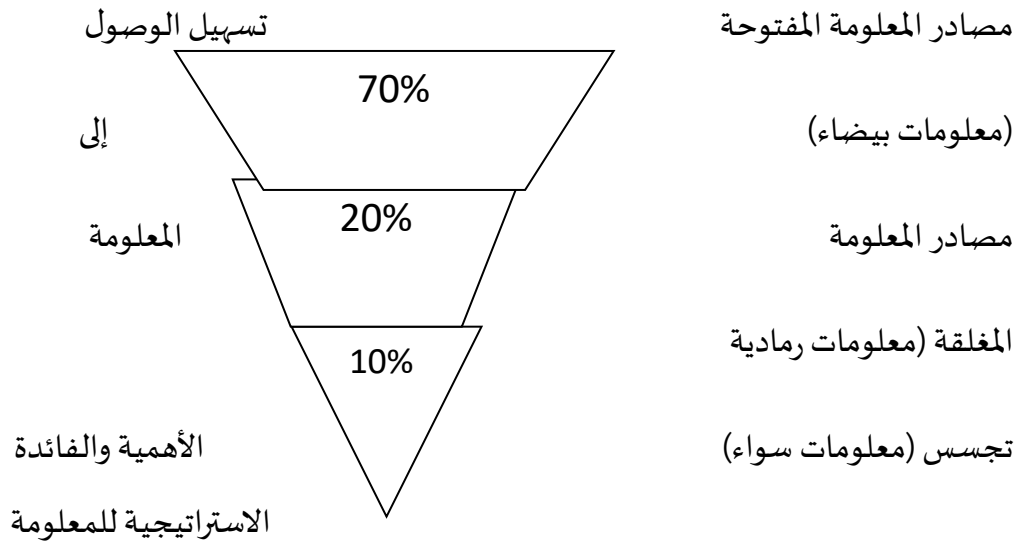
إن الذكاء الاقتصادي حوار عقلاي وواعي بين المنظمة (النسق le système) ومحيطها الخارجي بصورة متميزة بالشكل الذي يساعدها على طرح منتوجات ذات تنافسية عالية في الأسواق، بالاعتماد على

398 -مصطفى بودرامة: "دور الذكاء الاقتصادي في تحسين تنافسية المشروعات الصغيرة والمتوسطة الجزائرية " المؤتمر العلمي السنوي المادي عشر لذكاء الاعمال واقتصاد المعرفة جامعة الزيتونة الأردنية ، الأردن، أيام 23 إلى 26 أبريل 2012، ص 584

399 -Henri martre, l'intelligence économique et stratégie des entreprises édition la documentation, française, Paris , 1994, p 16

400 -Jean -Luis LEVET, intelligence économique et mode dépenser, mode d'action , Economica , Paris, 2001 , p.19

المعلومة كسلعة لا مادية وكمادة أولية أساسية للإدارة الجيدة لنسق معين، مع العلم أن مصادر هذه المعلومات تنقسم عموماً إلى ثلاث مصادر على الشكل التالي⁽⁴⁰¹⁾ :



المطلب الثاني: خصائص الذكاء الاقتصادي وادوات تطبيقية

إن الذكاء الاقتصادي كنظام هام لرصد محيط المؤسسة يهدف إلى اكتشاف الفرص وكذا التهديدات التي تلاحقها، وذلك من خلال البحث عن المعلومة ومعالجتها، بصورة تساعد مختلف الفاعلين الاقتصاديين على اتخاذ القرارات الاستراتيجية لتعزيز المركز التنافسي لهذه المؤسسة يتألف من ثلاث عناصر مترابطة:

- اليقظة الاستراتيجية وتتعلق أساساً بالبحث عن المعلومات وجمعها من البيئة المحيطة بالمؤسسة وهي بمثابة بعد استكشافي .

- الحماية وتعني بصورة أساسية حماية المعلومات التي تعد بمثابة صمام أمان ضد كل المخاطر الداخلية أو الخارجية التي قد تعصف بالنسق ككل أو قد تقلل من فعاليته ونجاعته وله طابع دفاعي .

⁴⁰¹ -انظر حمداني محمد: أهمية الذكاء الاقتصادي في تحسين مناخ الأعمال وجذب الاستثمارات الأجنبية "مجلة أداء المؤسسات الجزائرية عدد 2 ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة وهران الجزائرية، 2012، ص 16.

- التأثير والضغط، ويهدف أساسا إلى التأثير الايجابي في المحيط الخارجي على نحو يعود بالنفع على المؤسسة كنسق متكامل، وله طابع هجومي⁽⁴⁰²⁾.

إن الذكاء الاقتصادي كمنظومة متكاملة تهتم بدراسة التفاعل سواء على المستوى التكتيكي أم على المستوى الاستراتيجي، يحتاج إلى أدوات تستوجب ايجاد نمط تفكير وثقافة جديدة تركز على دعائم أساسية داخل نسق معين، ذلك أنه وبالرغم من اختلاف الباحثين في تجديد الأدوات الضرورية لتنزيل الذكاء الاقتصادي، إلا أن هناك شبه إجماع على أن هذه الأدوات تتمحور حول خمسة عناصر أساسية⁽⁴⁰³⁾:

1- مستودعات البيانات: ويعد مفهوما من المفاهيم الحديثة في حقل نظم المعلومات، على اعتبار أن هذا الموضوع يملك أهمية كبيرة خصوصا عندما يتعلق الأمر بالأنساق أو المنظمات ذات الحجم الكبير كالجماعات الترابية، وذلك لما له من دور يتميز بالفعالية في إدارة الموارد المعلوماتية لهذه الأنساق بهدف تحسين عملية صنع القرارات فيها.

إن الأساس الذي ينبنى عليه مفهوم مستودع البيانات كأداة ضرورية وهامة من أدوات الذكاء الاقتصادي، يتجسد في تحقيق نوع من التكامل، من جهة بين بيانات المنظمة كنسق متكامل والموزعة عبر مختلف قواعد البيانات ونظم معالجة المعاملات التي تقوم بها المنظمة مع محيطها الخارجي، ثم من جهة أخرى، بين مصادر المعلومات الآتية من خارج محيط المنظمة، وذلك حتى تتوفر لهذه الأخيرة، بيئة متكاملة في إطار مستودع بيانات واحد .

2- المعالجة التحليلية: وتعد هي الأخرى أداة هامة للذكاء الاقتصادي، ويطلق عليها اختصارا (OLAP) « on line Analytical Processing » ، وتم اعتمادها كبديل لأدوات تحليل البيانات ذات الطابع التقليدي التي أبانت عن قصورها في القيام بمعالجة وتحليل البيانات وإنتاج المعلومات نظرا لتضخم المعاملات وتعدد الشيء الذي نتج عنه الزيادة في الكم الهائل من المعلومات، وهو ما استوجب معها استخدام نظم المعالجة اللغوية، للبيانات.

⁴⁰² –Voir M. Boudjemai, « l'intelligence économique : concept, définition et mode , opératoire » ; séminaires de sensibilisation à l'intelligence économique et) la veille stratégique ; Alger, 23 décembre 2008, p 06

⁴⁰³ –انظر : سلوى أمين السامرائي، عبد الستار عبد الجبار العكدي: "مستقبل ذكاء الأعمال في ظل الحوسبة الحسابية

"المؤتمر الحادي عشر لذكاء الأعمال واقتصاد المعرفة، الأردن أيام 23 -24 -26 26 أبريل 2012، ص 329

3- وسيلة استخلاص ونقل وتخزين المعلومات، وتهدف إلى استخلاص البيانات من المصادر المختلفة وذلك بالاعتماد على خريطة البيانات وتحويلها إلى صورة ايجابية تتوخى المنظمة الوصول إليها وذلك قبل أن تقوم هذه الأخيرة بنقلها إلى مستودع البيانات.

4- التنقيب عن البيانات: هذه الوسيلة تجمع بين الإحصاء وتكنولوجيا المعلومات ("قواعد البيانات les bases des données " التعلم الآلي...).

ويعد علم التنقيب عن البيانات « data mining » علما قائما بذاته، ويهتم بأساليب وطرق إنتاج المعلومات وقواعد عرضها، وذلك من خلال الهائل من البيانات المتوفرة التي يتم التنقيب عنها، ليتم ربطها بأساليب علمية كفيلة بالخروج بمعلومة أو معرفة جديدة⁽⁴⁰⁴⁾.

5- التقنيات الخاصة باستعراض المعلومات، وهي تقنيات بموجها يتم ايصال المخرجات « out put » المعلومات للمحللين ومتخذي القرار، وتتخذ أشكال متعددة تتجسد من التقارير، ولوحة القياس كأداة عرض مرئية مزدوجة بصورة وبيانات لمؤشرات الأداء الحالية من أجل الاستجابة بصورة أساسية للتغيرات المختلفة⁽⁴⁰⁵⁾.

فإذا كان أسلوب الذكاء الاقتصادي لم يعد حبيس عالم المقاولات التي تدبر طبقا لقواعد القانون الخاص، فإلى أي حد يمكن للجماعات الترابية بالمغرب وفق المقاربة الجديدة للجهوية المتقدمة، استخدام هذا الأسلوب وبالتالي ادماجه ضمن مجالاتها التديرية وإظهار ما يتميز به هذا الأخير من مميزات ومواصفات ايجابية؟

المبحث الثاني: الذكاء الاقتصادي ودوره في تعزيز آفاق التطور الترابي – الجهوي

إن الذكاء الاقتصادي، كأسلوب تم الاعتماد عليه في بداية الأمر، في حقل المال والأعمال، أصبح يفرض نفسه بإلحاح ليطبق كوسيلة وهامة لتعزيز آفاق التطور الترابي، داخل الجهات على وجه الخصوص حتى يتسنى لهذه الأخيرة منهم وتحليل البيئة التي تعمل في إطارها، بهدف الزيادة في قدرتها على التكيف مع الحقائق المتغيرة.

404 - سلوى أمين السامرائي، عبد الستار عبد الجبار العكيدي: "مستقبل ذكاء الأعمال في ظل الحوسبة الحاسوبية". م. س. ص 329

405 - سلوى أمين السامرائي، عبد الستار عبد الجبار العكيدي: "م. س. ص 329

المطلب الأول: واقع الجماعات الترابية ومدى امكانية تطبيقها للذكاء الترابي.

إن استحضار بعد العولمة والتنافسية الدولية في استراتيجية تنمية الجهات يفرض على هذه الأخيرة النهوض بثقافة "الذكاء الاقتصادي الجهوي"، والاستراتيجيات المرتبطة بها. وعلى وجه الخصوص في مجال تنمية اقتصاد المعرفة والبحث والابتكار والتمكن من المعلومات ومن التكنولوجيات الحديثة⁽⁴⁰⁶⁾. لأن البطء الذي ظل يميز الانتقال نحو الديمقراطية بالمغرب، بالرغم من النتائج الايجابية المحققة على أكثر من صعيد، يرجع في جانب كبير منه إلى معضلة تدبير الشأن المحلي، والذي لا يتم وفق الطرق والمناهج الحديثة وبنوع من العقلانية التديرية، ذلك أن العديد من القرارات والسياسات المحلية لا زالت تعاني من ضعف انتاج وتداول النخب، هذا بالإضافة إلى تراجع مصداقية المؤسسات المنتخبة، ناهيك عن عدم وجود الآليات الخاصة بالمراقبة والتقييم والمحاسبة⁽⁴⁰⁷⁾.

ورغم تواجد شبكة واسعة تشكل قوة الجماعات الترابية، إلا أن التزايد الذي يعرفه تدخل الدولة بخصوص المهام والمسؤوليات الملقاة على عاتقها والنتيجة بصورة أساسية إلى الضعف الذي تعاني منه الوحدات الترابية والمتجسد في هزالة وضعف مستوى الموارد البشرية، يزداد إلها ضعف الموارد المالية، وهو ما أفرز لنا تمسك الدولة واحتفاظها بمنطق دعمها للسلطات مع ممارسة المهام الاستثنائية التي تبقى خارج نطاق اختصاص إدارة عدم التركيز، بالصورة التي تمكها من تنفيذ السياسات الوطنية الكبرى.

فهل استطاعت القوانين المنظمة للجماعات الترابية وعلى الخصوص القانون التنظيمي للجهات⁽⁴⁰⁸⁾. الوصول إلى طرق تديرية تؤهل الاقتصاد الوطني من خلال نهج أسلوب الذكاء الترابي الاقتصادي؟

إن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، ومدى إمكانية تحقيقها للجودة الشاملة الكفيلة بتحقيق الحكامة الترابية، كمخرج أساسي لكل الأزمات التي من الممكن أن تمر بها الدولة ككل، مرتبط تمام الارتباط بطبيعة النظام المركزي المغربي - في ظل ضعف وهزالة النخب المحلية - والذي تحكمه أربعة قواعد:

406 - يقرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية"، إحالة ذاتية رقم 22/2016، ص 95-96

407 - رضوان زهرو، "الحكامة الترابية" مجلة مسالك عدد 29/30، ص 10

408 - القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات، الصادر تنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 7 يونيو

2015، الجريدة الرسمية عدد 6585 بتاريخ 23 يونيو 2015

- القاعدة الأولى: قاعدة شخصنة السلطة السياسية والإدارية وتعني ان العديد من قرارات الدولة، بما فيها القرارات الإدارية هي في يد الملك.

- القاعدة الثانية: قاعدة مركزية السلطة بما فيها السلطة الإدارية في يد الحكومة أي مؤسسة السلطة الإدارية والسياسية⁽⁴⁰⁹⁾.

- القاعدة الثالثة: قاعدة شخصنة السلطة على المستوى الترابي، وتعني لا تركز نصيب لا يستهان به من قرارات الدولة أو السلطة اللامركزية للإدارة المركزية في شخص العامل أو الوالي⁽⁴¹⁰⁾.

- القاعدة الرابعة: قاعدة مؤسسة السلطة على المستوى المحلي، وهو ما يعني تنظيم لا مركزي أو محلي كما هو متعارف عليه حالياً⁽⁴¹¹⁾:

ومن هنا يظهر لنا بوضوح إشكالية سوء توزيع الاختصاصات والصلاحيات، حيث أن تقنية التنظيم بمفهومه الواسع (إداري، سياسي، اقتصادي، مالي...) يطغى عليه النزعة المركزية وهو ما يعني أن نسبة السلطات والصلاحيات الممنوحة للجماعات الترابية، تعد هزيلة وتافهة لا تقدر سوى ب 8% مقارنة مع مجالات السلطة الأخرى (55% بيد السلطة الرئاسية؛ 25% تحتكره الحكومة، 12% يحتكره اللاتمرکز أي العامل أو الوالي)⁽⁴¹²⁾.

وبالتالي فالتنظيم الجماعي الترابي، ينبغي على كل ما هو ثانوي فقط أكثر من اعتماده على مبدأ التفريع⁽⁴¹³⁾. ليبقى الوجه البارز هو اللجوء الممنهج إلى تقنية التنظيم الإداري والسياسي وكذا الاقتصادي

⁴⁰⁹ - voir , M. Lahbabi, le gouvernement marocain à l'aube du XXe siècle, Editions techniques nord- africains, Rabat , 1958

⁴¹⁰ -J. Chabih, « les aspects financiers de la décentralisation territoriale au Maroc , UCAM, collection FSJES, Marrakech, 1997, p.13

⁴¹¹ - J. Chabih, « les aspects financiers de la décentralisation territoriale au Maroc » op. cit . p 11

⁴¹² -الجيلالي شبيه " دراسة نقدية في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية "

دراسات -نقدية- في - القوانين - التنظيمية- للجماعات - الترابية/ WWW.NADOR24.COM

⁴¹³ -ينص الفصل 40 من دستور 2011، على أنه "الجماعات الترابية، بناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية، واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة.

والمالي، الذي يتمظهر أساسا في تمركز ومركزية ولا تمركز السلطة، وهو ما يشكل عائقا كبيرا أمام إمكانية تنزيل أسلوب الذكاء الاقتصادية الترابي.

إن اللامركزية كخيار استراتيجية ، وكقاعدة إدارية فعالة لتدبير الشأن المحلي بالمغرب، من وخلال تطوير المؤسسات المحلية، وتوسيع نطاق اختصاصاتها وتأهيل العنصر البشري الفاعل داخل الجماعات الترابية، يعترضه إشكالية أخرى، تتمظهر بوضوح في اللجوء إلى الرقابة المشددة والدائمة والمتنوعة على هذه الجماعات، من حيث اختصاصاتها ووسائل نشاطها.

هذا الإكراه الواقعي والقانوني، يضع الجماعات الترابية ، في غياب تام لما يمكن أن تحصل عليه من معطيات دقيقة وموثوقة، والتي تعد كأساس للذكاء الاقتصادي الترابي، وكنطقة الانطلاق لتشخيص الوضعية وتحديد الحاجيات بمنتهى الدقة، نتج عنه عدم تواجد أجهزة أو مكاتب للتقييم للوقوف على مستوى نجاعة البرامج التنموية، وتتبعها بشكل دوري لتحديد السلبيات والعمل على تجاوزها، أو الايجابيات للبناء عليها⁽⁴¹⁴⁾، مع غياب تام لرؤية استراتيجية مندمجة بعيد المدى.

هذه الإكراهات وغيرها، تحتم على الجماعات الترابية، تبني مقاربة مندمجة تقطع بصورة نهائية مع التدبير الترابي القديم، كفيلة بالنهوض بثقافة الذكاء الاقتصادي الترابي.

المطلب الثاني : دعائم وأسس النهوض بثقافة الذكاء الاقتصادي الترابي

إن انخراط المغرب في منطق الذكاء الاقتصادي الترابي، أصبح أمرا ضروريا خصوصا في ظل انفتاحه على العالم الخارجي من الناحية الاقتصادية على وجه الخصوص، وخاصة مع تنصيب القانون رقم 111.14 المتعلق بالجهات، في المادة 80، على أن الجهة تعمل على تحسن جاذبية مجالها الترابي وتقوية تنافسيته الاقتصادية.

إن الحكامة الترابية التي لا تعدو إلا أن تكون من النتائج الأساسية لتطبيق الذكاء الاقتصادي الترابي، تستدعي بالضرورة تحديث سياسية التركيز الإداري وتنزيلها بصورة صحيحة، لأن تعدد

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

414 - للمزيد انظر "خلاصات اليوم الدراسي حول "تقييم وتثمين آليات مواكبة المخططات الجماعية " المديرية العليا

للجماعات الترابية الرباط 2013

المتدخلين على المستوى الترابي، يسبب عرقلة واضحة لاتخاذ القرارات الناجعة وفي وقتها المناسب⁽⁴¹⁵⁾. حتى نكون في منأى عن كل ما من شأنه تكريس أساليب التنمية الفوقية التكنوقراطية المتميزة بالإفراط الممنهج في اللجوء الى أسلوب المركزية التي لا تهتم سوى بالمؤشرات الماكرو اقتصادية عند القيام بعملية قياس النمو الاقتصادي.

تبقى إذن المقاربة التشاركية إحدى أهم منهجيات العمل المتعلقة بتدبير المجال الترابي الكفيل بتنزيل أسلوب الذكاء الاقتصادي الترابي، طالما أن المقاربة التشاركية عبارة عن مسلسل تواصل، يهدف الى تمكين الأفراد والجماعات من تحديد الأهداف المتوخاة من قبلهم، مع الأخذ بعين الاعتبار لآرائهم وتطلعاتهم، وذلك أثناء صياغة القرارات والمشاريع التنموية، وهو ما يعني بالضرورة الانتقال من المقاربة القطاعية المعتمدة في النظام المركزي، من خلال فرض المشاريع الفوقية دون الاستشارة في التنفيذ والتتبع والتقييم، إلى المقاربة التعاقدية والتشاورية⁽⁴¹⁶⁾.

إن اللامركزية واللامركزية الإدارية، تعد الرهان الحقيقي للنهوض والرقى بالشأن العام الترابي، حيث صرح الملك الحسن الثاني في خطاب بمناسبة المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، تحت شعار "اللامركزية واللامركزية" بأن اللامركزية هو المفتاح الذي يمكن الإنسان من أن يفتح باب التمتع باللامركزية على مصراعيه، بعبارة أوضح، فاللامركزية هي الميدان واللامركزية هو الوسيلة⁽⁴¹⁷⁾. وهو ما تم التأكيد عليه من قبل الملك محمد السادس، بمجرد توليه العرش، حيث صرح على ضرورة تعميق اللامركزية مع تطبيق سياسة ملائمة لعدم التمرکز الإداري، لما له من اثار هامة في إنجاح اللامركزية⁽⁴¹⁸⁾.

⁴¹⁵ -Anas Ben salah Zemrani : «Décentralisation et décentralisation au service de la promotion de l'investissement industriel local ; développement et stabilité », politique de décentralisation et développement industriel local ; actes de colloque international, organisé à la faculté de droit de marrakech 10 et 11 novembre 1993, p 62

- ذكره عماد أبركان "نظام اللامركزية ومتطلبات الحكامة الترابية"، مجلة مسالك عدد 29/30، 2015، ص 38

⁴¹⁶ -نجيب جبري: " الديمقراطية المحلية وسؤال الحكامة الجيدة " مجلة مسالك، عدد 29/30، ص 20

⁴¹⁷ -للمزيد، انظر خطاب الملك الحسن الثاني "اللامركزية وعدم التركيز" أعمال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية " الدار البيضاء 19 أكتوبر 1998، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، مطبعة النشر المغربية، الرباط، عدد 25، سنة 1999، ص 12

⁴¹⁸ -انظر نص الرسالة الملكية أساسية الموجهة إلى الوزير الأول عبد الرحمان اليوسفي، حول المخطط الخماسي في 16

دجنبر 1999

وهو ما يعني أن هناك اهتمام تام لدى مؤسسات الدولة الرسمية وعلى رأسها المؤسسة الملكية، بضرورة تبني هذا الأسلوب الذي يعد وسيلة ناجعة حتى تستطيع للجماعات الترابية تبني أسلوب الذكاء الاقتصادي لأن تعزيز استقلالية الجماعات الترابية، يمثل التنزيل الأصح لمبدأ التدبير الحر، في الاضطلاع السليم بالشؤون الجهوية والمحلية، وكذا تكريس القواعد التي تؤسسها اللامركزية الإدارية⁽⁴¹⁹⁾. إلا أن هذا المقتضى رهين بتوفير الضمانات الحقيقية الكفيلة بتحسين الجماعات الترابية، وعلى رأسها الجهات، من كل ما من شأنه المساس بمبدأ التدبير الحر، على اعتبار أن سلطات الوصاية تملك صلاحيات واسعة وإمكانات كبيرة جدا تجعلها قادرة على التحكم في ميزانيات الجماعات الترابية، باستعمالها لوسيلة للمراقبة القبلية لقرارات ومقررات المجلس ورئيسها وذلك من خلال التأشير على هذه الأخيرة أو رفض التأشير عليها حتى يتسنى لسلطات الوصاية مراقبة الشرعية، هذا مع تدخل سلطات الوصاية في جداول أعمال مجالس الجماعات والاعتراض عليها عند الاقتضاء وهو ما يعني إفراغ مبادئ اللامركزية والحكمة الترابية وكذا قواعد التدبير الحر من معناها الحقيقي⁽⁴²⁰⁾. وذلك بالرغم من ادخال المشرع للقاضي الإداري كمشرف هام وفعال على سلطات الوصاية، من هذا المجال.

إن تطبيق الذكاء الاقتصادي الترابي كوسيلة للنهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة، والكفيلة بتقديم خدمات ذات جودة شاملة، كفيلة بتخطي كل الأزمات تستوجب من الجماعات الترابية اتخاذ زمام المبادرة المستقلة ارتكازا على مبدئي التفريع والتدبير الحر، كركيزتين أساسيتين، لتنزيل اللامركزية بمفهومها الحقيقي، مع تجنب التداخل في الاختصاصات بين الجماعات الترابية من جهة ، وتنازعها بين ممثلي سلطات الوصاية ورؤساء المجالس الترابية من جهة أخرى، حتى تتمكن الجماعات الترابية من امتلاك الآليات الكفيلة بتحسين أدائها التنافسي وتحسيسها بكل المخاطر والتهديدات التي يفرزها محيطها الخارجي، مع تشجيع هذه الجماعات على خلق شراكات بناءة مع القطاع الخاص، حتى يسنى لها تحسين دوران المعلومة الاستراتيجية فيما بينهما⁽⁴²¹⁾. لتصبح قادرة على إنتاج وجذب المهارات، للمساهمة في التغيير الجذري لطريقة بلورة وتنزيل السياسات العمومية على المستوى الترابي .

خاتمة :

419 - رضوان زهرو " التدبير الحر للشأن الترابي " مجلة مسالك ، العدد 33/34، السنة الحادية عشرة ص 09

420 - رضوان زهرو " التدبير الحر للشأن الترابي " مرجع سابق ص: 10

421 - وسام داي: " تطبيق السياسات الإقليمية للذكاء الاقتصادي في الجزائر واقع وآفاق "مجلة الاقتصادية، العدد الخامس

والثلاثون، المجلد التاسع، 2014 ، ص 10

ان انخراط المغرب في مسلسل التأسيس الصحيح للامركزية بمختلف مراحلها وكذا تطوراتها المؤسسية ، تعد ممارسة مهمة وغنية بالدروس بخصوص تنزيل الديمقراطية على المستوى الترابي ، غير ان هذه التجربة ظلت مصحوبة بنوع من الحذر وذلك في ظل وصاية جامدة ، الشيء الذي نتج عنه ان اصبحت السياسات العمومية تهيمن عليها المقاربة التجزئية حينما تعاملت الدولة مع اللامركزية واللاتركيز بمقاربة قطاعية في تعاملها مع السياسات التنموية ، وبالتالي فان تنزيل الذكاء الاقتصادي الترابي يتطلب بناء السياسات العمومية على مستوى الجماعات الترابية بمقاربة شمولية مندمجة ومستمرة ، مع اعتمادها على الالتقاء حتى يتم الحد من مركزية القرارات السياسية وتراتبية تنفيذها ، في وقت تميزت فيه السياسات العمومية بالظرفية والتجزئية والقطاعية على مستوى الجماعات الترابية ، ذلك ان مناهج هذه الاشكالية تتجلى بصورة اساسية في طبيعة وبنية النظام السياسي بالمغرب المبني منذ اكثر من نصف قرن على وحدة السلطة السياسية ، وكذا الادارية مع تمركزها في المركز فأصبحت بذلك الدولة تنظر الى المستوى الترابي على اساس كل بنية ادارية على حدة وليس على اساس نسق متكامل ، نتج عنه تبعية الفاعل الترابي للفاعل المركزي واتكاله بصورة مطلقة عليه ، هذا الامر يحتم على الدولة تطبيق التقائية السياسات العمومية الترابية على اساس تقنية التعاقد الترابي حتى تستطيع الجماعات الترابية تنزيل ورش الذكاء الاقتصادي الترابي ، بنوع من المسؤولية والجدية والجرأة للخروج من ازمة تداخل الاختصاصات بين المستويات الترابية وبينها وبين الدولة ، لتحقيق الحكامة المؤسسية بين الجماعات الترابية والدولة مع فسخ المجال لحل اشكالية تشتت النصوص التشريعية التي لها صلة وثيقة بالجماعات الترابية بما فيها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية .

المحور الخامس:

الدولة والجماعات
الترابية، وجائحة
كورونا، ورهان الدولة
الترابية

دور الجماعات الترابية في مواجهة آثار كورونا

كوثر أمير

باحثة بسلك الدكتوراه تخصص القانون العام والعلوم السياسية

جامعة محمد الخامس بالرباط

ملخص :

تدور فكرة المقال حول رصد الدور الذي قامت به الجماعات الترابية إلى جانب الدولة في تدير أزمة كورونا، وكذا التحديات المطروحة على الجماعات لمواجهة الآثار الاقتصادية والاجتماعية لهذه الجائحة. وإذا كان من السابق لأوانه جرد وتقييم الحصيلة واستخلاص الدروس، فإن الفترة التي مضت سمحت لنا وبالملموس الكشف عن معالم هذا التدير بإيجابياته وسلبياته، حيث اتفقت مختلف التحليلات على محدودية دور الجماعات الترابية في تدير أزمة كورونا في مقابل الحضور القوي للدولة وسلطتها المحلية.

الكلمات المفتاحية: الجماعات الترابية- الآثار الاقتصادية والاجتماعية- جائحة كورونا

Abstract :

The idea of the article revolves around the monitoring of the role played by territorial groups alongside the State in the management of the Corona crisis, as well as the challenges presented to the groups to face the economic and social impacts of this pandemic. While it was too early to take stock, evaluate the outcome and draw lessons, the period that has elapsed has allowed us to reveal the characteristics of this measure with its advantages and disadvantages in a tangible way, as various analyses agree on the limited role of territorial groups in the management of the Corona crisis in exchange for the strong presence of the State and its local authority.

Keywords: territorial collectivities - economic and social impacts - Corona pandemic - local authorities

مقدمة :

لا يختلف اثنان على كون جائحة كورونا حدث طارئ خلق الكثير من الارتباك لدى كل الدول التي وصلها هذا الوباء، ودفع بالدولة المركزية بقوة لمواجهة الوباء كما هو الحال بالنسبة للمغرب حيث أفرزت جائحة كورونا نمطا تديريا مركزيا مقابل غياب التدبير اللامركزي.

فإذا كان دستور 2011 وكذا القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية قد حاولت أن تأسس لجهوية متقدمة، تتمتع بموجها الجماعات الترابية بمختلف أصنافها بوضع الشريك في وضع وتنفيذ السياسات الترابية، فإن الأزمة الخاصة بكوفيد19 أبانت وبالملموس عن محدودية إن لم نقل انعدام دور هذه الجماعات في تدبير الشأن العام، في مقابل ذلك أبانت الدولة المركزية عن سيطرتها وانفرادها في اتخاذ كافة التدابير والإجراءات.

وبالتالي تعتبر هذه الجائحة فرصة لامتحان الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث، خاصة الجهة التي خول لها المشرع دور اقتصادي واجتماعي كبير و اعتبرها الفضاء الأنسب للتنمية الاقتصادية.

وخاصة أيضا، أن تداعيات الأزمة الصحية ستكون كبيرة ومعقدة تستدعي الحضور القوي لجميع الفاعلين إلى جانب الدولة وعلى رأسهم الجماعات الترابية.

وانطلاقا من كون الجماعات شريك استراتيجي في تنفيذ السياسات التنموية الترابية، نتساءل عن حدود الدور الذي لعبته الجماعات الترابية في ظل جائحة كورونا وكذا دورها فيما بعد كورونا.

للإجابة على هذا السؤال اعتمدنا التقسيم الآتي :

أولا : اختصاصات الجماعات الترابية في ظل الظروف الطارئة

ثانيا : حدود تدخل الجماعات الترابية في ظل جائحة كورونا

ثالثا : التحديات المطروحة على الجماعات لمواجهة الآثار الاقتصادية والاجتماعية لجائحة كورونا

أولا : اختصاصات الجماعات الترابية في ظل الظروف الطارئة

منح دستور 2011 للجماعات عدة اختصاصات منها ما هو ذاتي ومنها ما هو مشترك بينها وبين الدولة ومنها ما هو منقول إليها من هذه الأخيرة، من بين هذه الاختصاصات نجد تلك المتعلقة بمواجهة الظروف والأزمات الطارئة حيث تمارس الجماعات اختصاص الحفاظ على النظام العام بمدلولاته المختلفة، و يقصد بمفهوم النظام العام بصفة عامة ، المحافظة على الأمن العام ، و السكينة العامة ، و الصحة العامة.

فالأمن العام يشمل حماية و تأمين الأرواح، و الأموال من الاعتداء عليها، مهما كان مصدر هذا الاعتداء. و من واجبات الهيآت الضبطية اتخاذ كافة الإجراءات ، و التدابير التي من شأنها أن تجنب و تلافي مختلف صور المخاطر و التهديدات التي تمس أمن و سلامة كيان الجماعة و الأفراد.

أما المحافظة على السكينة العامة تتمثل في زجر كل مظاهر الاعتداء على هدوء و راحة المواطنين و سكنتهم. و المحافظة على الصحة العامة تعني مكافحة جميع مصادر عدم السلامة، التي من شأنها أن تهدد حياة الناس ، مع توقع السلطات العمومية لكل المخاطر و الأخطار الناتجة عن انتشار الأمراض ، العدوى والتلوث، و التدخل للعمل على وقاية الأفراد من كل أنواع الأمراض المعدية و منع انتشار الأوبئة ، و اتخاذ الاحتياطات اللازمة لذلك ، كمراقبة المياه المعدة للشرب أو مراقبة المحلات التجارية العمومية كالمطاعم و المقاهي ، و غيرها من الأماكن المفتوحة في وجه العموم⁴²².

تبعا لذلك تمارس الجماعة في إطار صلاحياتها الذاتية، مهمة تنظيف الطرقات والمساحات العمومية وجمع النفايات المنزلية والمشابهة لها ونقلها إلى المطارح ومعالجتها وتثمينها، كما تعمل أيضا على السهر على تنظيم السير والجولان وحفظ الصحة العامة ونقل المرضى والجرحى، ونقل الأموات وتنظيم عمليات الدفن كما تختص أيضا في إحداث وصيانة المقابر ..أما في مجال تنظيم الأسواق الجماعية

⁴²² بن عباس بن مريم :العناصر الحديثة للنظام العام في القانون الإداري.مجلة الباحث للدراسات الاكاديمية العدد 1/ 2019ص180

فتختص الجماعة بموازاة مع فاعلين آخرين من القطاع العام والخاص بتدبير أسواق البيع بالجملة وتنظيم المجازر والذبح ونقل اللحوم ومراقبة أسواق بيع السمك .

كما يمارس رئيس المجلس الجماعي صلاحيات الشرطة الإدارية في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكينة العمومية وسلامة المرور، بواسطة قرارات تنظيمية وفردية المتمثلة في الإذن أو الأمر أو المنع⁴²³. ومن أهم الصلاحيات التي يمارسها رئيس المجلس الجماعي نذكر منها:

-اتخاذ التدابير اللازمة لتجنب أو مكافحة انتشار الأمراض الوبائية أو الخطيرة .

-السهر على احترام شروط نظافة المساكن و الطرقات وتطهير قنوات الصرف الصحي وزجر إيداع النفايات بالوسط السكني والتخلص منها.

-تنظيم السير والجولان والوقوف بالطرقات العمومية والمحافظة على سلامة المرور بها.

-تنظيم ومراقبة المحطات الطرقية ومحطات وقوف الحافلات وحافلات النقل العمومي وسيارات الأجرة وعربات نقل البضائع وكذا جميع محطات وقوف العربات.

-ممارسة شرطة الجنائز والمقابر واتخاذ الإجراءات اللازمة المستعجلة لدفن الموتى بالشكل اللائق، وتنظيم المرفق العمومي لنقل الأموات ومراقبة عملية الدفن واستخراج الجثث من القبور.

بالإضافة إلى الاختصاصات المشتركة بين الجماعات والدولة وذلك في إطار تعاقدية حيث تساهم في صيانة المستوصفات العمومية الواقعة في نفوذ ترابها بالإضافة إلى المساهمة في تنمية الاقتصاد المحلي للجماعة وإنعاش سوق الشغل والاهتمام بالبنيات التحتية والتجهيزات.

هذا بالإضافة إلى الاختصاصات المنقولة إلى الجماعات التي تراعي فيها الدولة مبدأ التدرج وذلك بهدف تعزيز دور الجماعات في التدبير الترابي.

وإذا كانت الجهات على مستوى الاختصاصات الذاتية لا تمارس أي صلاحيات مباشرة في مواجهة الأوبئة، فإنها وعلى مستوى الاختصاصات المشتركة مع الدولة تمارس عدة اختصاصات من قبيل:

⁴²³ هشام ودرّة: الجماعات ودورها في تدبير الجائحة تعقيب ممنهج ام اخفاق في فهم الادوار <https://www.achkayen.com/>

• البحث العلمي التطبيقي،

• تعميم التزويد بالماء الصالح للشرب والكهرباء وفك العزلة،

• المساعدة الاجتماعية،

• التأهيل الاجتماعي⁴²⁴.

كما يمكن للجهات أن تتولى ممارسة بعض الاختصاصات المنقولة من طرف الدولة (المبادرة تكون هنا للدولة)، ومنها ما يلي:

• الصحة،

• التعليم،

• الطاقة والماء والبيئة⁴²⁵.

وأيا كانت طبيعة هذه الاختصاصات ومستواها، فهي تبدو مهمة وواسعة يجب على الجماعات أن تعمل على تفعيلها في مواجهة وباء كورونا وتجتهد في ذلك.

لكن لا أحد ينكر أن هناك عدة اكراهات والتي تحول دون ممارسة هذه الاختصاصات لعل أبرزها مشكل الأمية الذي تعاني منه النخب المحلية فقد سبق أن أصدرت وزارة الداخلية تقريرا عن مديرية الجماعات المحلية سنة 2017، إذ تم التأكيد أنه حوالي 50٪ من رؤساء الجماعات الترابية ونوابهم يعانون من الأمية، وبالتالي كيف لرئيس أحيى ونواب أحيى أن يعتمد عليهم في مواجهة أزمة كورونا؟

ثانيا : حدود تدخل الجماعات الترابية في ظل جائحة كورونا

لا يختلف اثنان على أن السلطات المركزية قد مارست صلاحياتها لمواجهة الأزمة الوبائية بشكل واسع، في هذا الإطار حدد المرسوم المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية⁴²⁶ في المادة الثانية،

⁴²⁴ المادة 91 القانون التنظيمي للجهات 11.14 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015).

⁴²⁵ رضوان زهرو، الجهات و الجماعات الترابية، من الدستور الى القوانين التنظيمية. ملف الصحافة 2015 مرجع سابق، ص. 346.

⁴²⁶ المرسوم عدد 20-292 الصادر بتاريخ 23 مارس 2020 والمتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية واجراءات الاعلان عنها

بكل دقة الجهات المكلفة بتحديد مجال تطبيق حالة الطوارئ والإجراءات الواجب اتخاذها، حيث تم إسناد الاختصاص لوزارة الصحة ووزارة الداخلية ، بحكم اختصاص الأولى في المجال الصحي والثانية في المجال الأمني.

أما بخصوص المادة الثالثة، فنعتقد بأنها مكنت الحكومة من احتكار كل السلطات بين يديها، عبر منحها اختصاص حصري لاتخاذ جميع الإجراءات اللازمة بواسطة المراسيم المرتبطة عادة بالسلطة التنظيمية التي تمتلكها الحكومة من جهة، ومن جهة أخرى تمكينها في هذه الفترة من احتكار المقررات التنظيمية والإدارية والمناشير والبلاغات التي هي عادة تشغل بها الإدارة العمومية .

على عكس ذلك نجد الاختصاصات المخولة للجماعات الترابية في تدبير حالة الطوارئ الصحية، كانت جد محدودة حيث نلاحظ أن المادة الثالثة من مرسوم إعلان حالة الطوارئ الصحية غابت بشكل شبه مطلق صلاحيات الجماعات ورؤساءها، في تدبير ومواجهة هذه الجائحة، في مقابل تعزيز صلاحيات واختصاصات السلطات المحلية المعنية.

بالرغم من أن الجماعات تعتبر فاعلا مهما في خط المواجهة المباشرة مع متطلبات الساكنة واحتياجاتها اليومية، ومحركا رئيسيا للقرار المحلي، حيث يبرز دورها أيضا خلال فترة التخفيف التدريجي للحجر الصحي على اعتبار أن تصنيف المدن حسب الحالة الوبائية يتم حسب الجهات والمدن بالتنسيق مع السلطات المحلية .

لكن هذا لا يمنع من أن الجماعات قد قامت بعدة مهام خلال هذه الفترة، ففي إطار التخفيف من الآثار الاجتماعية لحالة الطوارئ الصحية ومواكبة للتدابير الاستثنائية التي أقرتها السلطات العمومية لمواجهة وباء كورونا، تم إنشاء عدة لجان لليقضة على مستوى الجماعات اتخذت من خلالها هذه الأخيرة عدة إجراءات من قبيل تخصيص اعتمادات مالية لدعم الأسر، حيث عملت مصالح عدة جماعات على توزيع المستلزمات الغذائية كما قررت المساهمة في الصندوق الخاص بتدبير جائحة كورونا الذي تم إحداثه بتعليمات ملكية.

فيما يخص التطهير، فقد قامت الجماعات باقتناء مواد مطهرة ومعدات وملابس من أجل مواصلة عمليات تعقيم المرافق العمومية والمراكز الصحية للجماعات والآليات والمركبات المتواجدة بها تنفيذاً للتدابير الاحترازية التي أعلنت عنها السلطات المختصة⁴²⁷.

كما قامت العديد من الجماعات بالجولات الميدانية الرامية إلى الوقوف على حجم تموين السوق بالمواد الغذائية الأساسية ووفرتها، فضلاً عن أسعار وجودة هذه المنتجات وإلزام التجار بإشهار أثمانه بيع جميع السلع للعموم لضمان الشفافية وعدم التلاعب بالأسعار.

وبالرغم مما سبق ذكره، فالملاحظة الأساسية والتي يتفق عليها الجميع هي الغياب شبه المطلق للمجالس الجماعية ورؤسائها مقابل الحضور القوي لرجال السلطة المركزية على المستوى المحلي، والذين شكل تدخلهم الميداني أحد أبرز السمات البارزة في هذه المرحلة.

ويرجع ضعف ومحدودية تدخل الجماعات الترابية في تدبير هذه الأزمة إلى مقتضيات المرسوم السالف الذكر، والذي أسند المهمة بشكل شبه مطلق لوزارة الصحة والداخلية، وكذا مذكرات وزير الداخلية الذي راسل من خلالها الجماعات الترابية وطلبها بعدم عقد الاجتماعات وتأجيلها إلى أجل غير مسمى، بالإضافة إلى محدودية الموارد البشرية والمالية للجماعات، وكذا ضعف المستوى التعليمي والمعرفي لبعض الرؤساء المنتخبين وعدم قدرتهم على استيعاب صلاحياتهم الدستورية والتنظيمية⁴²⁸.

كل هذه العوامل اجتمعت لتفرز لنا مجالس جماعية تابعة للسلطة المركزية، سواء تعلق الأمر بالتدبير الميزانياتي الوسيلائي (تعديل في مسطرة اتخاذ القرارات الخاصة بفتح وبرمجة، وكذا تحويل الاعتمادات كمثال)، أو الإجرائي السياسي (تعليق دورات المجالس، إمكانية اللجوء لمسطرة الصفقات التفاوضية...)، ثم كذلك العمليات (محدودية تفعيل الشرطة الإدارية، إلغاء مرحلي للتوظيف، تقليص النفقات...).

في مقابل ذلك تم تكريس ميثاق اللاتمرکز الإداري عبر إعطاء الولاية والعمال دور قيادي ومحوري على المستوى الترابي، عبر عدة إجراءات من بينها رئاسة لجنة اليقظة والتتبع بكل عمالة أو إقليم، لإجراء عملية تقييم مسبق للإجراءات الواجب تنفيذها والشروط الواجب توفرها في كل عمالة أو إقليم.

⁴²⁷ احمد مفيد: دور الجماعات الترابية في مواجهة جائحة كورونا. <https://banassa.com/>

⁴²⁸ هشام ودرة: الجماعات ودورها في تدبير الجائحة تعقيب ممنهج أم اخفاق في فهم الادوار <https://www.achkayen.com/>

ثالثا: التحديات المطروحة على الجماعات لمواجهة الآثار الاقتصادية والاجتماعية لجائحة

كورونا

تعتبر فترة ما بعد الحجر الصحي فترة جد صعبة، تتطلب إعادة الإنعاش الاقتصادي والتفكير الجماعي في تحيين البرامج الجهوية للتنمية وبرامج عمل الجماعات، لملاءمتها مع الأولويات الجديدة التي أفرزتها أزمة كورونا، وكذا المخرجات المحورية للنموذج التنموي الجديد قيد الدراسة، وهو ما يتطلب تنسيق وتوحيد الجهود بين جميع الفاعلين الترابيين في انسجام وتكامل بين ممثلي الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية.

هذا ويمكن حصر التحديات المطروحة في ثلاث مجالات أساسية وهي: الصحة والاقتصاد والنظام الاجتماعي.

على الصعيد الصحي، تسعى الجهود المبذولة إلى التحكم في انتشار المرض من أجل ضمان احتواء المنظومة الصحية لتدفق الحالات بشكل أفضل، خصوصا بالنظر إلى الموارد المحدودة والموزعة بشكل متفاوت على مستوى التراب الوطني⁴²⁹.

وهنا يمكن للجماعات المساهمة في البنية التحتية الصحية، عبر خلق مراكز قارة لإيواء الكوادر الطبية التي تعتبر في الصفوف الأولى على خط المواجهة، وتوسيع القدرة الاستيعابية للمستشفيات الموجودة على تراب كل جماعة قصد تخفيف الضغط على المراكز الاستشفائية الكبرى.

على المستوى الإقتصادي فإن الجهة مخول لها دور اقتصادي كبير لأن المشرع اعتبرها الفضاء الترابي الأنسب للتنمية الاقتصادية اللامركزية كخيار أنسب للإقلاع الاقتصادي، وبالتالي فهي تستطيع أن تلعب دور محوري في فترة ما بعد كورونا وذلك في أكثر من اتجاه، فمثلا في القطاع السياحي يمكن للجهات أن تتدخل لإنعاش القطاع عبر تنشيط السوق الداخلية عبر تقوية النقل الجوي بين مناطق وجهات المغرب وتقدم نسبة للخطوط لتنشيط وتيسير التنقل إذ يمكن للجهة أن تلعب دورا في تقوية الجاذبية السياحية والاقتصادية في حيزها الترابي.

⁴²⁹ استراتيجية المغرب في مواجهة كوفيد 19. الأوراق السياسية /مركز السياسات من اجل الجنوب الجديد أبريل 2020 ص21

ولما لا تفعيل الهيئة الاستشارية بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة التي تهتم بدراسة القضايا ذات الطابع الاقتصادي (المادة 117) من 111.14 المتعلق بالجهات، كمحاولة للتخفيف من التداعيات الاقتصادية لكورونا، والمساهمة في تخفيف الضغط المالي على ميزانية الدولة، وكذا صندوق التضامن بين الجهات.

كما تم إنشاء لجان يقظة جهوية إقتصادية تناط بها ثلاثة مهام، تتجلى في تحليل الوضع الإقتصادي والإجتماعي على صعيد الجهة، وتتبع تنفيذ قرارات لجنة اليقظة الاقتصادية المركزية فيما يتعلق بالدفع بالإنعاش الاقتصادي وحماية المقاولات ومناصب الشغل في سياق تداعيات جائحة كورونا، كما ستمثل هذه اللجان الجهوية، فضاء لبسط توصيات ومقترحات الفاعلين الجهويين من أجل الخروج من الأزمة التي خلفتها الجائحة.

هذا وإذا كانت الحكومة قد عملت على إدخال العديد من التعديلات على ميزانيتها حتى تتلاءم والآثار التي تسببت فيها هذه الجائحة، وحتى تتمكن من مواكبة هذا التأثير. فإنه ولحدود اليوم لم تقم أي جماعة بإدخال أي تعديل على ميزانيتها بشكل يجعلها أكثر استعدادا لمواجهة آثار الجائحة على المستوى الاقتصادي⁴³⁰.

و في هذا الإطار نجد الجمعية المغربية لرؤساء مجالس الجماعات قد أكدت على أن الجائحة أدت إلى اختلالات على مستوى توازن المالية المحلية خاصة أمام تراجع المداخيل الضريبية، وتوقيت استئناف النشاط الاقتصادي، وتأثير ذلك على التزامات الجماعات الترابية على التكاليف المالية البنيوية الثابتة لأنشطتها.

على مستوى النظام الاجتماعي فيؤشر المشهد بالمغرب، والذي يتميز بارتفاع مستويات البطالة خصوصا في أوساط الشباب، أن الوضعية الاجتماعية للأفراد الأكثر هشاشة والأجراء الذين فقدوا عملهم ستندهور بسبب تأثير الأزمة. وتسعى الجهود المبذولة إلى تقليص هذا التأثير عبر مساعدات اجتماعية مخصصة لفئات معينة. وهنا يمكن أن تلعب الجماعات دورا أساسيا في تحديد المستفيدين عبر توفير المعطيات والبيانات الخاصة بالسكان المحلية وذلك، عبر خلق بنك للمعلومات يوضع رهن إشارة السلطات المحلية والمركزية.

⁴³⁰Abdelali, Alaoui Belghiti(2020), Investir dans la sécurité sanitaire maintenant plus que jamais.plicy brief n2027/policy center for the new south.

■ خلاصة :

لقد أبانت أزمة جائحة كورونا منذ بدايتها وبالملموس عن ضعف الجماعات الترابية في اقتراح أية حلول لمواجهة الأزمة والحد من تبعاتها، فبالرغم من أن النصوص التنظيمية للجماعات بمستوياتها الثلاث تنص على عدة اختصاصات مهمة يمكن للجماعات ممارستها في الظروف الطارئة، إلا أن هذه الأخير تصر على أن تتخلى عنها بمحض إرادتها. لذلك يجب على الجماعات أن تجتهد في ممارسة صلاحياتها كاملة وأن تكون شريكا حقيقيا للدولة في مواجهة الجائحة فنحن أمام أزمة تستدعي تضافر جهود كافة الفاعلين.

ومن المداخل الرئيسية لتعزيز مكانة الجماعات ورؤسائها في تدبير مثل هذه الأزمات الطارئة تخليق الحياة الجماعية، وضرورة التوفر على نخب مفعمة بما يكفي من روح المواطنة والأخلاق الحميدة ونكران الذات وتغليب المصلحة العامة عن الصالح الشخصية والحزبية.

كما يجب أن تشكل حالة الطوارئ الصحية درسا يجب الاستفادة منه لتطوير الإدارة الالكترونية والخدمات عن بعد على مستوى مجموع الجماعات الترابية. وكذا التركيز على آفاق إحداث خلايا تدبير الأزمات على مستوى الجماعات، وتضمين مقاربة تدبير الأزمات والتواصل حولها والتنسيق مع الفاعلين ضمن مخططاتها التنموية المحلية.

■ لائحة المراجع :

رضوان زهرو: الجهات والجماعات الترابية، من الدستور إلى القوانين التنظيمية. ملف الصحافة 2015.

بن عباس بن مريم: العناصر الحديثة للنظام العام في القانون الإداري. مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية العدد 1/ 2019

استراتيجية المغرب في مواجهة كوفيد 19. الأوراق السياسية /مركز السياسات من أجل الجنوب الجديد أبريل 2020

المرسوم عدد 20-2-292 الصادر بتاريخ 23 مارس 2020 والمتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية و إجراءات الإعلان عنها

القانون التنظيمي للجهات 11.14 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015).

هشام ودرة: الجماعات ودورها في تدبير الجائحة تغييب ممنهج أم اخفاق في فهم الأدوار <https://www.achkayen.com/>

أحمد مفيد: دور الجماعات الترابية في مواجهة جائحة كورونا. <https://banassa.com/>

Abdelali, Alaoui Belghiti(2020), Investir dans la sécurité sanitaire maintenant plus que jamais. plicy brief n2027/policy center for the new south.

الجماعات الترابية وتحديات أزمة كورونا

د. أشرف ابن كيران

أستاذ باحث

جامعة محمد الأول / وجدة

كما يتفق الجميع فإن الجماعات الترابية تعتبر في الوقت الراهن بمثابة ضرورة من ضروريات الدولة الحديثة، حيث أصبحت تكتسي أهمية كبيرة في ظل التحولات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والمجالية التي تعرفها المجتمعات المعاصرة.

وقد طرحت الجماعات الترابية والجهوية المتقدمة في السياق المغربي كبدايل جديدة وآليات تديرية ناجعة، كان الهدف منها هو تخفيف العبء على السلطة المركزية، خاصة بعد فشل السياسات الفوقية والقطاعية للدولة التي تهم تسيير القضايا والشؤون المحلية في ظل تزايد المشاكل والطلبات الاجتماعية والاقتصادية على المستوى الترابي.

ويعتبر المغرب من الدول التي تبنت بعد الاستقلال خيار الديمقراطية التمثيلية ومن ثم دعمها بالديمقراطية التشاركية وكذا اللامركزية كخيارين استراتيجيين لا محيد عنهما، باعتبار ذلك نمطا يجسد الحكامة الترابية، بمنح السكان سلطة تدبير الشؤون المحلية بأنفسهم من خلال المجالس المنتخبة.

وقد مرت اللامركزية، على المستوى المؤسسي بمجموعة من المراحل الكبرى، انطلقت أولها في بداية الستينات، وتطورت بعدها عبر محطات حاسمة، خصوصا سنة 1976، التي شكلت تحولا حقيقيا في مسار اللامركزية، تلتها مجموعة من الإصلاحات المنظمة والمتوالية سنوات 1992 و2002 و2009، حيث

ظلت صفة الجماعات المحلية كشخص معنوي خاضع للقانون العام، مقتصرة على الجماعات والعمالات والأقاليم إلى أن جاء الدستور الذي ارتقى بالجهة إلى مصاف الجماعات الترابية.⁴³¹

وفي نفس السياق فتح دستور 2011، والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، آفاقا واسعة أمام بلوغ الأهداف المتوخاة من إقرار الجهوية المتقدمة، وإعطائها مكانة الصدارة، من خلال تكريس شرعيتها الديمقراطية، وتحويلها مجموعة من المهام والصلاحيات التي تمنحها الأولوية في مجال التنمية الاقتصادية وبالرفع من الموارد المرصودة لها كي تضطلع بأدوارها على أحسن وجه وكذا مواجهة التحديات الجديدة.

ولعل من بين أهم التحديات الراهنة التي أثارت دور الجماعات الترابية، هو انتشار فيروس كورونا "كوفيد 19"، هذه الجائحة التي باغتت العالم، ومن بينها المغرب. لكن بفضل الأدوار الاستباقية والتدابير الاحترازية التي نهجتها الدولة، ساعد على الأقل من التخفيف من انتشارها والحد من آثارها.⁴³²

وما يهمنا في هذه المقالة هو توضيح دور الجماعات ورؤسائها في مواجهة وتدبير أزمة كورونا والتساؤل حول مكانة وأهمية هذه الجماعات في مساعدة السلطات المركزية في الحد من انتشار وتفشي هذا الوباء، باعتبارها شريكا استراتيجيا في تنفيذ السياسات التنموية الترابية، وفاعلا مركزيا في خط المواجهة المباشرة مع طلبات المواطنين واحتياجاتهم اليومية، وفاعلا مهما ومحركا رئيسيا للقرار المحلي.

وإذا كانت للجماعات الترابية أهمية بالغة على جميع المستويات باعتبارها شريكا مهما للدولة على الصعيد الترابي، فإن المتتبع لأزمة كورونا وتداعياتها الكارثية على الحرث والنسل والتي اجتاحت المغرب منذ يوم 02 مارس 2020 تاريخ اكتشاف أو حالة، سيلاحظ بشكل ملموس وواضح بأن حضور هذه الجماعات في مواجهة وتدبير هذه الجائحة كان ضعيفا أو شبه منعدم، في مقابل تحمل الدولة والسلطات المركزية واللامركزية مسؤولية المواجهة المباشرة مع الوباء وطنيا ومحليا عبر إجراءات وتدابير ذات بعد مركزي.

⁴³¹الباب التاسع من دستور 2011، الفصل 135: "الجماعات الترابية للسلطة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، والجماعات الترابية أشخاص معنوية، خاضعة للقانون العام، وتسير شؤونها بكيفية ديمقراطية".

⁴³²تم إحداث لجنة اليقظة الاقتصادية بتاريخ 11 مارس وإصدار منشور حول التدابير الوقائية بمختلف المرافق العمومية في 16 مارس وإعلان حالة الطوارئ الصحية في 20 مارس، وإصدار منشور حول الخدمات الرقمية للمراسلات الإدارية، وإصدار منشور في شأن العمل عن بعد في 15 أبريل 2020.

وقد شكلت هذه الإجراءات والتدابير المتخذة فرصة هامة للعديد من الباحثين والمختصين في مجال الجماعات الترابية لإعادة فتح نقاش حول مكانة الجماعات الترابية في النسق السياسي المغربي وأهميتها في تدبير الأزمات.⁴³³ كما ساهم أيضا في إعادة التفكير في العلاقة بين الفاعل المركزي والفاعل الترابي ومدى قدرة هذا الأخير على ممارسة صلاحياته الدستورية والتنظيمية لمواجهة مثل هذه الأزمات.

وهو ما يدفعنا إلى التساؤل حول دور الجماعات الترابية في تدبير هذه الجائحة، على اعتبار أن تدبيرها قائم على إدارة القرب؟ ولماذا تم تغييب هذه الجماعات وعقل أدوارها المنصوص عليها تنظيميا في الحد من انتشار هذا الفيروس؟ وهل هذا مجرد إجراء وقائي لتدبير المرحلة؟ أم غلبة النزعة المركزية المفرطة وجعلها عقبة أمام التدبير القائم على القرب؟ وهل يمكن أن تؤسس مرحلة كورونا لبداية أفول الجهوية المتقدمة وعجزها عن تدبير الأزمات المفاجئة؟

إن الجواب على هذه التساؤلات يقودنا للحديث بشكل مباشر عن اختصاصات وصلاحيات الجماعات الترابية والمرتبطة بالظرفية الصحية ومواجهة الأزمات في محور أول، ثم تأثير جائحة كورونا "كوفيد 19" على التدبير اللامركزي من خلال تعزيز حضور الفاعل المركزي في محور ثان.

المحور الأول: اختصاصات وصلاحيات الجماعات الترابية في مواجهة الظروف الطارئة

إن نهج اللاتمركز الواسع في نطاق حكمة ترابية ناجعة، واعتماد التناسق والتوازن في الصلاحيات بين مختلف الجماعات الترابية والسلطات والمؤسسات، في إطار وحدة الدولة والوطن والتراب، والذي تعد المؤسسة الملكية ضامنا له ومؤتمنا عليه، جعل سؤال دور الجماعات الترابية في ظل هذه الجائحة يتم طرحه بحدّة وذلك بالنظر للاختصاصات المسندة إليها والمحددة لها في إطار القوانين التنظيمية، وتكريس مبدأ التدبير الحر في تسيير مجالسها، والذي يخول في حدود اختصاصات كل جماعة ترابية سلطة التداول بكيفية ديمقراطية وسلطة تنفيذ المداولات والمقررات.

فإذا سلطنا الضوء على الاختصاصات الموكلة للجهات بمقتضى القانون التنظيمي المنظم لها 111.14،⁴³⁴ نجد بأن هذه الوحدات الترابية تتولى مجموعة من الاختصاصات (الذاتية، والمشاركة، والمنقولة)، وبالتمعن في الاختصاصات الذاتية للجهات يتبين بأنها لا تخول للجهات صلاحيات مباشرة في علاقة بمكافحة الأوبئة.

⁴³³ من أشغال ندوة عن بعد بعنوان: "تحديات تدبير أزمة كورونا على المستوى المحلي بالمغرب"، بتاريخ 16 يونيو 2020، من تنظيم مركز السياسات من أجل الجنوب الجديد.

⁴³⁴ القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة في 06 شوال 1436، 23 يوليوز 2015.

أما على مستوى الاختصاصات المشتركة، فالجهات تمارس بشكل تعاقدى مع الدولة مجموعة من الاختصاصات التي يمكن تفعيلها لمواجهة الجائحة، نذكر منها:

- البحث العلمي التطبيقي.

- تعميم التزويد بالماء الصالح للشرب والكهرباء وفق العزلة.

- المساعدة الاجتماعية.

- التأهيل الاجتماعي.

كما يمكن للجهات أن تتولى ممارسة بعض الاختصاصات المنقولة من طرف الدولة (إلا أن المبادرة تكون هنا للدولة)، ومنها: الصحة، التعليم، الطاقة والماء والبيئة ... إلخ.

أما الجماعة فتناط بها تقديم خدمات القرب للمواطنين والمواطنات في إطار الاختصاصات المسندة إليها بموجب القانون التنظيمي للجماعات 113.14،⁴³⁵ بحيث تتولى الجماعات تقديم خدمات القرب باعتبارها أقرب وحدة ترابية للسكان.

وذلك من خلال ممارسة اختصاصات ذاتية، واختصاصات مشتركة مع الدولة، واختصاصات منقولة إليها من طرف هذه الأخيرة.

أ- فبالنسبة للاختصاصات الذاتية للجماعات في مجال الحفاظ على النظام العام:

تمارس الجماعة في إطار صلاحياتها الذاتية، مهمة تنظيف الطرقات والساحات العمومية وجمع النفايات المنزلية والمشابهة لها ونقلها إلى المطارح ومعالجتها، كما تعمل أيضا على السعي على تنظيم السير والجولان وحفظ الصحة العامة ونقل المرضى والجرحى، ونقل الأموات وتنظيم عمليات الدفن، كما تختص أيضا في إحداث وصيانة المقابر.

أما في مجال تنظيم الأسواق الجماعية فتختص الجماعة بموازاة مع الفاعلين الآخرين من القطاع العام والخاص من تدبير أسواق البيع بالجملة وتنظيم المجازر والذبح ونقل اللحوم ومراقبة أسواق القرب.

⁴³⁵ ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 رمضان 1436 الموافق لـ 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

كما يمارس رئيس المجلس الجماعي صلاحيات الشرطة الإدارية في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكينة العمومية وسلامة المرور، بواسطة قرارات تنظيمية وفردية والمتمثلة في الإذن أو الأمر أو المنع. ومن أهم الصلاحيات التي يمارسها رئيس المجلس الجماعي، نذكر:

- اتخاذ التدابير اللازمة لتجنب ومكافحة الأمراض الوبائية أو الخطيرة.
- السهر على احترام شروط نظافة المساكن والطرق وتنظيف قنوات الصرف الصحي وزجر إيداع النفايات بالوسط السكاني والتخلص منها.
- تنظيم السير والجولان والوقوف بالطرق العمومية والمحافظة على سلامة المرور بها.
- اتخاذ التدابير الخاصة لضمان السكينة العمومية خصوصا في المحلات والفضاءات العمومية التي يقع فيها تجمع الناس، كالمواسم والأسواق ومحلات الألعاب والميادين الرياضية والمقاهي والمساح والشواطئ وغيرها.
- تنظيم ومراقبة المحطات الطرقية ومحطات وقوف الحافلات، وحافلات النقل العمومي وسيارات الأجرة وعربات نقل البضائع وكذا جميع محطات وقوف العربات.
- اتخاذ التدابير اللازمة للوقاية من الحرائق والآفات والفيضانات وجميع الكوارث الطبيعية.
- ممارسة شرطة الجنائز والمقابر واتخاذ الإجراءات اللازمة المستعجلة لدفن الموتى بالشكل اللائق ومنها تدير وتنظيم عملية دفن جثامين ضحايا كوفيد 19 بما يتماشى مع الظروف الصحية الملائمة وتوصيات السلطات الحكومية في هذا المجال.⁴³⁶

ب- أما بخصوص الاختصاصات المشتركة بين الجماعات والدولة:

فإن هذه الاختصاصات تمارسها الجماعات إما بطلب منها أو بمبادرة من الدولة في إطار تعاقدية، فالجماعات بناء على هذه الاختصاصات تساهم في صيانة المستوصفات العمومية الواقعة في نفوذ ترابها بالإضافة إلى المساهمة في تنمية الاقتصاد المحلي للجماعة وإنعاش سوق الشغل والاهتمام بالبنيات التحتية والتجهيزات، والمساهمة في تحسين ظروف عيش المواطنين.

واستنادا أيضا لهذه الاختصاصات المشتركة فإن الجماعة ملزمة بالمساهمة بإحداث دور العمل الخيري، ومأوى العجزة ودور الحضانة ورياض الأطفال، وكذا إحداث المراكز الاجتماعية للإيواء، بالإضافة إلى السهر على احترام البيئة وتهيئة الشواطئ والممرات الساحلية وتدير الساحل التابع لنفوذه الترابي.

⁴³⁶Circulaire du ministre de l'intérieur n°6335 du 01 avril 2020 :

Sur la gestion des décès de cas suspects ou confirmés de covid 19.

ج- أما بالنسبة للاختصاصات المنقولة من طرف الدولة للجماعة:

هذه الاختصاصات والتي يتم تحديد مجالاتها مراعاة لمبدأي التدرج والتمايز بين الجماعات، بحيث تعتمد فيها الدولة سياسة التدرج في نقل بعض الاختصاصات للجماعات وذلك بغية تعزيز مكانتها في التدبير التنموي، وتقديم خدمات القرب للمواطنين.

وقد نص الدستور في الفصل 141⁴³⁷ على أن كل اختصاص تنقله الدولة للجماعات الترابية يكون مقترنا بتحويل الموارد المالية المطابقة له لمساعدة الجماعات في ممارسة هذا الاختصاص المنقول. ومن بين الاختصاصات المنقولة التي جاء بها القانون التنظيمي 113.14 نذكر:

- حماية وترميم المآثر التاريخية والتراث الثقافي والحفاظ على المواقع الطبيعية.

- إحداث وصيانة المنشآت والتجهيزات المائية الصغيرة والمتوسطة.

- وطبقا للبند الرابع من الفصل 146 من الدستور فإن تحويل الاختصاصات المنقولة إلى اختصاصات ذاتية للجماعات المعنية لا يتم إلا بموجب تعديل القانون التنظيمي للجماعات.

هذا بالإضافة إلى مجالس العمالات والأقاليم والتي نظمت بمقتضى القانون رقم 112.14⁴³⁸ رغم عدم وضوح الصورة المؤسسية لهذه المجالس التي تتمتع في الوقت نفسه بصفة الجماعة الترابية، وتشكل أحد مستويات ضبط وتنظيم الإدارة الترابية والإشراف عليها. الأمر الذي يتجلى في تداخل الوسائل والموارد المرصودة لها بهدف النهوض بالتنمية.

ومن بين هذه الاختصاصات ما تنص عليه المادة 78 من القانون التنظيمي 112.14:

- توفير التجهيزات والخدمات الأساسية خاصة في الوسط القروي.

- تفعيل مبدأ التعاضد بين الجماعات، وذلك بالقيام بالأعمال وتوفير الخدمات وإنجاز المشاريع أو الأنشطة التي تتعلق أساسا بالتنمية الاجتماعية بالوسط القروي.

- محاربة الإقصاء والهشاشة في مختلف القطاعات الاجتماعية.

- تشخيص الحاجيات في مجالات الصحة والسكن والتعليم والوقاية وحفظ الصحة.

- التأهيل الاجتماعي في الميادين التربوية والصحية والاجتماعية والرياضية ...

⁴³⁷ يكرس هذا الفصل قاعدة أساسية للمالية المحلية وذلك عندما يؤكد على ضرورة أن يكون كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له. وبذلك يكون واضح هذا الفصل قد رأى ضرورة دسترة المبدأ المنصوص عليه في المادة 8 من القانون 46/97 والمتعلق بالجهات.

⁴³⁸ ظهير شريف رقم 1.15.85 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14.

وهكذا تساعد المنظومة القانونية التي تخضع لها الجماعات الترابية من الاضطلاع بالصلاحيات والاختصاصات المسندة إليها سواء الاقتصادية منها أو الاجتماعية والبيئية وذلك في إطار استراتيجية مندمجة ومنسجمة مع التوجهات الاستراتيجية للدولة، ومتناسقة مع المؤهلات والخصوصيات الجهوية، على الأقل على المستوى النظري. أما على مستوى الممارسة فقد أثبتت تجربة جائحة كورونا مدى تعطيل القدرات التديرية للجماعات الترابية في تدبير حالة لطوارئ خصوصا في الشق المتعلق بالحفاظ على الصحة العامة والأمن العمومي والاقتصار فقط على بعض التدخلات المحدودة للشرطة الإدارية الخاصة.

المحور الثاني: تأثير جائحة كوفيد 19 على التدبير اللامركزي في مقابل تعزيز حضور الفاعل

المركزي

يعد المغرب من الدول السبّاقة إلى اتخاذ مجموعة من التدابير لمواجهة الجائحة والحد من انتشارها،⁴³⁹ حيث صنفت هذه الإجراءات بأنها نموذج استثنائي للتفاعل مع الأزمة.

وبالرجوع إلى هذه الإجراءات والتدابير المتخذة في هذا الإطار ومن خلال التدقيق في مضامينها، سيلاحظ لنا بشكل ملموس غياب دور الجماعات الترابية بشكل عام والجماعات الحضرية والقروية بشكل خاص في عملية تدبير هذه الجائحة في مقابل حضور قوي للسلطات المركزية وممثلها.

وعلى عكس ما عرفه المغرب في مجال اللامركزية من تطور كبير، إلا أن الإدارة المركزية لم تستطع التخلي من بعض الممارسات ذات النزعة المركزية، حيث ظلت تنتهج المقاربة العمودية، واعتماد المنطق البراغماتي في تدبير الالتزامات اتجاه مسلسل اللاتمرکز.

فعمل يرجع الأمر إلى فشل هذه الوحدات الترابية في ممارسة صلاحياتها الدستورية والتنظيمية؟ أم أن دورها قد تم تغييره بشكل من الأشكال؟

فمنذ إعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني بموجب المرسوم رقم 2.20.292⁴⁴⁰ المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها والمرسوم 2.20.293⁴⁴¹ المتعلق بفرض حالة الطوارئ الصحية على صعيد التراب الوطني، وما تلتها قرارات وإجراءات

⁴³⁹ مرسوم بقانون رقم 2.20.292 الصادر في 28 رج 1441 الموافق لـ 23 مارس 2020 المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، الجريدة الرسمية عدد 6867 مكرر بتاريخ 29 رج 1441 الموافق لـ 24 مارس 2020.

⁴⁴⁰ مرجع سابق.

⁴⁴¹ مرسوم رقم 2.20.293 بتاريخ 24 مارس 2020 بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا "كوفيد 19".

تستهدف نفس المصدر، يلاحظ بأن هذه القرارات كلها مركزية المصدر، حتى وإن كانت تدخل في نطاق السلطة التنظيمية المحلية. حيث مارست السلطات المركزية صلاحياتها الاستثنائية وعبئت جميع وسائلها لمواجهة هذه الأزمة الوبائية، وقد اندرجت هذه الإجراءات والتدابير في إطار الامتيازات الاستثنائية للدولة والتي مارستها بناء على نظرية الظروف الطارئة وأعمال السيادة وحساسية الظرفية الاستثنائية، كلها عوامل جعلت السلطات المركزية تستأثر بالاختصاص العام لتدبير المرحلة، كدورية وزير الداخلية⁴⁴² التي تمنع انعقاد دورة شهر ماي في ظل التدابير الاحترازية التي يستلزمها حفظ النظام العام الصحي، دون ترك هامش الحرية للجماعات الترابية للتفكير في بدائل إلكترونية أخرى أو اقتراحها وذلك ضماناً لمبدأ التدبير الحر وتأميناً لقاعدة التراتبية ومبدأ سمو الدستور طبقاً لمقتضيات المواد 33 و34 من القانون 113.14 المتعلق بالجماعات، مما كان له كامل الأثر على إشكالية حذف المراقبة السياسية التي يمارسها المستشارون المنتخبون (أغلبية ومعارضة) على أعمال المجلس. كما أن هذه الدورية لم تنص على أي مقتضى يفيد عرض أعمال المجالس (أثناء فترة الحجر الصحي) ولو بشكل لاحق – بعد رفع حالة الطوارئ الصحية – من أجل المراقبة والتقييم، ومن أجل تعزيز المبدأ الدستوري المتعلق بربط المسؤولية بالمساءلة والمحاسبة.

هذا بالإضافة إلى دورية وزير الداخلية في 11 ماي 2020،⁴⁴³ والتي تدعوا رؤساء الجماعات الترابية إلى وقف آجال أداء وإيداع الإقرارات الخاصة بالرسوم المحلية التي تقوم بتدبيرها هذه الجماعات، وكذا بالنسبة للآجال المتعلقة بمختلف المستحقات المترتبة على المهنيين، وتعطيل وتوقيف العمل ببعض مقتضيات القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية.

إضافة إلى التتبع اليومي لمشاكل كورونا، نلاحظ بأن السلطة المحلية احتكرت التدبير اليومي لإجراءات التدابير الاحترازية طيلة أيام وشهور حالة الحجر الصحي، كما أن الإعانات والمساعدات المخصصة في ظل الجائحة، فالجماعات تعمل على تخصيص المبالغ المراد توزيعها ونوعية وطبيعة الإعانة المخصصة، غير أن الإشراف والتوزيع تتكفل به السلطة المحلية. وذلك حتى لا تتم المحاباة على أساس الولاءات السياسية والنزعة الانتخابية، وتفضيل طرف على آخر وإفراغ المساعدات من مضمونها الإنساني.

⁴⁴² منشور وزير الداخلية 6743 بتاريخ 22 أبريل حول انعقاد الدورة العادية لشهر ماي للجماعات.

⁴⁴³ منشور وزير الداخلية 7186 بتاريخ 11 أي 2020 حول انعكاسات حالة الطوارئ الصحية على تطبيق الجزاءات المتعلقة بالموارد المدبرة من طرف الجماعات الترابية.

ويرجع ضعف ومحدودية تدخل الجماعات الترابية في تدبير هذه الازمة إلى مقتضيات المرسوم السالف الذكر والذي أسند المهمة بشكل شبه مطلق لوزارة الصحة والداخلية، وكذا مذكرات وزير الداخلية (المشار إليها سابقا) والتي راسل من خلالها الجماعات الترابية وطلبها بعدم عقد الاجتماعات وتأجيلها إلى أجل غير مسمى، بالإضافة إلى محدودية الموارد البشرية والمالية للجماعات وكذا ضعف المستوى التعليمي والمعرفي لبعض الرؤساء المنتخبين وعدم قدرتهم على استيعاب صلاحياتهم الدستورية والتنظيمية.

ويمكن القول أيضا بأن الجماعات الترابية لم تكن على استعداد تام لمثل هاته الجائحة، على اعتبار أن برامج عمل الجماعات الترابية لا تتوفر على خطط وبرامج لمواجهة مثل هذه الظروف الطارئة ولم ترصد لها أي موارد مالية، كما ان تدخل الدولة أشعر الفاعل الترابي بعدم جدوى تدخله، هذا بالإضافة إلى هاجس بعض المنتخبين ورؤساء المجالس من إمكانية اتهامهم استغلال الازمة لتحقيق مصالح سياسية وانتخابية.

في حين أن هناك من اعتبر أن السبب الحقيقي في الأمر يرجع بالأساس إلى جهل بعض المجالس ورؤسائها لاختصاصاتهم الدستورية والتنظيمية خصوصا ما يتعلق بمجال الضبط الإداري والحفاظ على النظام العام، وغالبا ما يتم تبرير ذلك بغياب سياسة تكوين وتأهيل المنتخبين الجماعيين والذي ساهم في ذلك بشكل كبير.

ومن الأسباب الرئيسية في ذلك أيضا عدم وضوح النص القانون المنظم لاختصاصات الجماعات ورؤسائها وعلاقتهم بالسلطة المحلية، ولاسيما ما يتعلق بمجال الحفاظ على النظام العام والذي يتدخل فيه العديد من الأطراف مما يفتح المجال في كثير من الأحيان أمام سوء التدبير وتنازع الاختصاص، ويتجلى ذلك بوضوح من خلال الفصل 100 من القانون التنظيمي للجماعات.

كما أن النطاق الواسع للاختصاصات الذاتية والمنقولة والمشاركة للجماعات الترابية مجمدا لصالح السلطة المحلية في ظل هذه الجائحة وسند ذلك هو الفصل 110 من القانون 113.14 المتعلق بالجماعات والتي تنص على أن رئيس مجلس الجماعة يمارس صلاحيات الشرطة الإدارية الجماعية باستثناء المواد التي تخول بحكم القانون التنظيمي إلى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه في الحفاظ على النظام العام والامن العمومي بتراب الجماعة.

وخلاصة القول، رغم الوضع الاستثنائي الذي تعيشه البلاد والذي يمكن أن يكون مسوغا لاحتكار السلطة المحلية لآليات التدبير والتنظيم، إلا أن هذا لا يمنع من إشراك الجماعات الترابية في تفعيل اختصاصاتها المرتبطة بالظرفية الصحية، ليكون على الأقل كتمرين للمنتخب الترابي لاختيار قدراته التدبيرية وكفاءته في إدارة الأزمات وألا تكون الجماعة الترابية مجرد استنساخ للبنيات المركزية على المستوى الجهوي والمحلي، ما دام أن الدور المنوط بالجماعات الترابية في ظل اتساع اختصاصاتها وارتفاع منسوب وعي الناخبين وتعاضم أدوارها هو تحقيق التنمية المستدامة ومواجهة الأزمات.

ولأجل ذلك أضحي لزاما إعادة النظر في اختصاصات وموارد الجماعات الترابية سواء المادية منها أو البشرية والعمل على الرفع من الخدمات التي تقدمها هذه الوحدات الترابية للمرتفقين. وبالطبع لن يتأتى ذلك إلا بتفعيل دور الدولة والجماعات الترابية والأحزاب السياسية في تأهيل الموارد البشرية وتخليق الحياة الجماعية والتخفيف من صرامة الرقابة التي تمارسها سلطات المراقبة والمتمثلة في العامل ورجال السلطة.

كما أن تكريس الرقابة القضائية على مجالس الجماعات ورؤسائها يعتبر من الدعامات الأساسية لتعزيز حضور الفاعل الترابي في السياسات التنموية الترابية وفي تدبير الأزمات، وذلك من خلال تكريس المساءلة وربط المسؤولية بالمحاسبة، وكذا تفعيل إجراءات ومساطر العزل والتجريد من العضوية في حق الرئيس وأعضاء المجلس في حالة التقاعس والتهرب من المسؤولية أو الإخلال بالمهام الانتدابية.

لائحة الهوامش:

- دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة في 6 شوال 1436 الموافق لـ 23 يوليوز 2015.
- القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة في 6 شوال 1436 الموافق لـ 23 يوليوز 2015.
- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380 الصادر في 6 شوال 1436 الموافق لـ 23 يوليوز 2015.
- مرسوم بقانون رقم 2.20.292 الصادر في 28 رجب 1441 الموافق لـ 23 مارس 2020 المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، الجريدة الرسمية عدد 6867 مكرر بتاريخ 29 رجب 1441 الموافق لـ 24 مارس 2020.
- مرسوم رقم 2.20.223 بتاريخ 24 مارس بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا كوفيد 19.
- Circulaire du ministre de l'intérieur n° 6335 du 01 avril 2020 sur la gestion des décès de cas suspects ou confirmés de covid 19.
- منشور وزير الداخلية 6743 بتاريخ 22 أبريل حول انعقاد الدولة العادية لشهر ماي لمجالس الجماعات.
- منشور وزير الداخلية 7186 بتاريخ 11 ماي 2020 حول انعكاسات حالة الطوارئ الصحية على تطبيق الجزاءات المتعلقة بالموارد المدبرة من طرف الجماعات الترابية.
- أشغال ندوة عن بعد من تنظيم "مركز السياسات من أجل الجنوب الجديد" تحت عنوان "تحديات تدبير أزمة كورونا على المستوى المحلي بالمغرب"، بتاريخ 16 يونيو 2020.

تحديات تدبير أزمة كورونا على مستوى الجماعات الترابية

عبد الحق مذكر

طالب باحث في سلك الدكتوراه

كلية الحقوق بالمحمدية

منذ فرض حالة الطوارئ الصحية على إثر تداعيات جائحة كوفيد 19، تقف السلطات العامة المغربية على الخط الأمامي لمواجهة هذه الجائحة، إلى جانب الجماعات الترابية، من أجل توفير أفضل حماية صحية للمواطنين، خصوصا أن فيروس كورونا يستطيع أن يفتك بالعديد في ظرف وجيز، وبالتالي فإن الوظائف الادارية الترابية تصبح أكثر نشاطا في مثل هذه الظروف الاستثنائية، وعليها توفير الخدمات العمومية بالشكل الكافي للمواطنين المتضررين؛ مثل المياه، والصرف الصحي، والنفايات المنزلية، الدعم الاجتماعي للفئات الأكثر ضعفا، النقل العمومي، الشرطة الإدارية، تنظيف الطرقات، الإضاءة العمومية، استقبال التلاميذ في المدارس والكلية، المراكز الصحية والأطر الصحية المعبأة لمواجهة هذه الجائحة...

وأمام تنامي جائحة كوفيد 19، اتخذ المغرب عدة تدابير وقرارات اعتبرت جد مهمة بغية تجاوز هذه المحنة المفاجئة، وكان من أبرزها إغلاق الحدود وكافة الرحلات الجوية الدولية، وإعلان حالة الطوارئ الصحية⁴⁴⁴، التي ابتدأت يوم الجمعة 20 مارس 2020، ثم تناسلت بعدها القرارات المتخذة لتدبيرها وبشكل سريع ومتتالي، كان آخرها تعديل قانون المالية لسنة 2020 نتيجة التغيير الكبير الذي طرأ على الظرفية الاقتصادية والاجتماعية السائدة بعد فرض حالة الطوارئ الصحية على البلاد.

والأكيد أن تدبير هذه الفترة لم يكن بالأمر اليسير، نظرا لحجم التحديات التي طرحت بخصوص التعاطي مع أزمة غير منتظرة وغير مسبوقة، وهذا ما طرح تحديات كبرى على مستوى تدبيرها، وعلى وضع مجموعة من المؤسسات على المحك كالجماعات الترابية، التي أصبحت في اختبار حقيقي لممارسة اختصاصاتها أمام قوة الدولة وما تتمتع به من سلطات لفرض النظام العام والإعلان عن خطط دعم اقتصادية كبيرة، والاهتمام بالقطاعات المتضررة والمتأثرة بشكل أساسي من الإغلاق المفاجئ للبلاد، لاسيما أصحاب المهن الحرة، والشركات الصغرى والمتوسطة، والمقاولات والحرفيين، والفلاحين... خصوصا مع حضر الأسواق والمحلات التجارية.

⁴⁴⁴ - بموجب بلاغ لوزارة الداخلية صادر بتاريخ 19 مارس 2020 أعلن عن حالة الطوارئ الصحية التي ستبتدئ من يوم الجمعة 20 مارس 2020 ابتداء من الساعة السادسة مساء.

وفي هذا السياق، تطرح عدة أسئلة من قبيل: هل تستطيع الجماعات الترابية دعم مجهودات الدولة في هذا المجال؟ أم أن مجال تدخلها يبقى حبيس اختصاصاتها المتعلقة بدعم المجال الثقافي والرياضي، والتكفل بالحالات الاجتماعية كالمشردين والعجزة والمتخلى عنهم، وتوفير المعدات اللازمة لحماية المواطنين كالمطهرات الكحولية والكمامات؟ أم أن قوة الجائحة وضعف مالية الجماعات الترابية، كانا سببين في استبعاد نظام اللامركزية من تدبير فترة الطوارئ الصحية، بغض النظر عن أحقيتها القانونية في مشاركة الدولة في تدبير هذه الأزمة؟

للإجابة عن هذه الأسئلة سأحاول التطرق إلى واقع الوضع المالي الحالي للجماعات الترابية المتضرر بفعل تداعيات أزمة كورونا، والوقوف على دور الجماعات الترابية إبان فترة الطوارئ الصحية، بناء على النصوص القانونية المؤطرة لهذه الفترة بالمقارنة مع أداء السلطة المركزية.

المبحث الأول: التأثيرات التي سببتها جائحة كورونا على مستوى مالية الجماعات الترابية

في ظل الاختصاصات المخولة للجماعات الترابية بموجب القوانين التنظيمية الترابية، المتعلقة بضمان استمرارية الخدمات العامة ومساعدة الفئات المتضررة، يجب على هذه السلطات اللامركزية أن تعد نفسها لمواجهة ضعف الموارد المالية الذي ينتظرها، والنتائج عن انخفاض الإيرادات من جهة، وحدوث نفقات إضافية فرضتها ظروف الأزمة لم تكن لتحدث في الظروف العادية من جهة أخرى.

بحيث يتعلق هذا الانخفاض بشكل أساسي بالضرائب غير المباشرة، والضريبة على الشركات والمداخيل المهنية، والمداخيل العقارية وواجبات التسجيل ... حيث سيشكل هذا الانخفاض المتوقع ضربة قاسية لإيرادات الدولة وبدرجة أقل لمداخيل الجماعات الترابية الجبائية.

قطاع آخر سيعرف تدهورا كبيرا في مداخيله هو القطاع السياحي، والذي تعرف مداخيله انخفاضاً حاداً منذ نهاية شهر فبراير الماضي؛ خصوصاً الرسم على الإقامة بالمؤسسات السياحية، أما فيما يتعلق بالرسم المرتبطة بالنشاط العقاري فستتأثر تلك المرتبطة بشكل أساسي بقطاع البناء ولاسيما رسوم

استغلال الملك الجماعي العام، والرسم على عمليات البناء ورسوم استغلال مواقع البناء ورسوم البروزات؛ ففي فرنسا مثلاً فإن نسبة الانخفاض قد تصل إلى 30% كحد أدنى من مجموع المداخل العقارية⁴⁴⁵.

كما ستعاني رسوم النقل العمومي للمسافرين من نقص حاد في مداخيلها، نتيجة التزام المواطنين بتعليمات الحجر الصحي وعدم خروجهم من منازلهم، أو نتيجة توقفهم عن العمل نتيجة تعليق نشاط المقاولات أو تقليص عدد العمال، حيث أفاد ما يقرب عن نصف العمال المتوقفين ظرفياً عن العمل (حوالي 48% منهم) بأن تعليق نشاط المقاولات أو تقليص اليد العاملة هو السبب الرئيسي لتوقفهم المؤقت عن مزاوله نشاطهم، وتصل هذه النسبة إلى 70% لدى المأجورين⁴⁴⁶، ويعزى السبب الثاني إلى التوقف عن ممارسة النشاط المهني إلى الخوف من الإصابة بالعدوى.

ذلك أنه ما يميز رد فعل الجماعات الترابية في ظل هذه الظروف، هو كونها لا تستطيع تقليل تكاليفها الثابتة كما تفعل الشركات حينما تعتمد إلى تسريح العمال على سبيل المثال، مما يزيد العبء على الفاعل السياسي المحلي أثناء تدبير نفقات الجماعات المحلية، خصوصاً مع الضعف الذي سيعرفه موردها الأساسي المتعلق بنصيبها من الضريبة على القيمة المضافة الذي يتم تحويله إليها من طرف الدولة، والذي ستمتد تداعياته إلى غاية 2021 و 2022.

المبحث الثاني: واقع مساهمة الجماعات الترابية في التخفيف من آثار وباء كورونا

خولت المادة الثالثة من مرسوم إعلان حالة الطوارئ لولاية وعمال العمالات والاقاليم، بموجب الصلاحيات المخولة لهم طبقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية، اتخاذ جميع التدابير التنفيذية التي يستلزمها حفظ النظام العام الصحي في ظل حالة الطوارئ المعلنة، سواء كانت هذه التدابير ذات طابع توقيعي أو وقائي أو حمائي، أو كانت ترمي إلى فرض أمر بحجر صحي اختياري أو إجباري أو فرض قيود مؤقتة على إقامة الأشخاص بمساكنهم، أو الحد من تنقلاتهم، أو منع تجمعهم، أو إغلاق المحلات المفتوحة للعموم، أو إقرار أي تدبير آخر من تدابير الشرطة الإدارية.

445 - Les finances locales touchées par le Covid-19, cite web <https://www.lagazettedescommunes.com/682290/les-finances-locales-touchees-par-le-covid-19/>

446 - تأثير جائحة كوفيد 19 على الوضعية الاقتصادية للأسر، تقرير المندوبية السامية للتخطيط، 2020، ص 4

كما يخول لهم والسلطات الصحية المعنية حق اتخاذ اي قرار أو إصدار أي أمر تستلزمه حالة الطوارئ الصحية المعلنة، كل في حدود اختصاصه.

تحيل المادة أعلاه إلى المرجعية القانونية لفرض حالة الطوارئ الصحية بالمغرب والسند الرسمي لمباشرة السلطات العامة الإجراءات الكفيلة للحد من آثار وباء كورونا، كما يلاحظ أيضا من قراءة هذه المادة تغييب دور الهيئات المنتخبة في تنزيل مقتضيات مرسوم حالة الطوارئ الصحية على حساب مؤسسة العمال والولاية.

المطلب الأول: المرجعية القانونية لإعلان حالة الطوارئ الصحية

بالنظر إلى الخطورة البالغة لوباء كورونا، وما قد يتسبب فيه من أضرار على صحة المواطنين، اتخذ المغرب عدة تدابير كان أهمها إصدار المرسوم رقم 2.20.292 بتاريخ 24 مارس 2020، المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، والمرسوم رقم 2.20.293 الصادر بتاريخ 24 مارس 2020 المتعلق بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا كوفيد 19. وبالرجوع إلى المرسوم 2.20.292 المتعلق بسن أحكام حالة الطوارئ الصحية، نجده استند إلى أحكام الفصل 81 من الدستور المغربي والذي يمكن الحكومة من إصدار مراسيم قوانين بشروط محددة وتتمثل فيما يلي:

- زمن إصدار المراسيم بقانون ويتعلق بالفترة الفاصلة بين الدورات؛
 - شرط استصدار هذه المراسيم بقانون في إطار اتفاق مع اللجان المعنية في كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين؛
 - إجراء لاحق ويتعلق الأمر بضرورة عرض المرسوم بقانون على الدورة العادية للبرلمان الموالية للإصدار هذا المرسوم بقانون عند انعقادها، وبالفعل فقد تحقق هذا الإجراء فيما بعد⁴⁴⁷.
- كما تضمن نفس المرسوم شروط الإعلان عن حالة الطوارئ الصحية التي يجب مراعاتها أثناء سن أحكام هذا المرسوم والتي وضحتها المادة الأولى منه، والتي جاءت حسب الشكل التالي:
- انتشار أمراض معدية أو وبائية بجزء من التراب الوطني أو في كل أرجاء التراب الوطني؛

⁴⁴⁷ - ظهير شريف رقم 60.20.1 الصادر في 5 شوال 1441 (28 ماي 2020) بتنفيذ القانون رقم 20.23 القاضي بالمصادقة على المرسوم بقانون.

- تهديد هذه الأمراض لحياة الأشخاص وسلامتهم؛
 - أن تكون حالة الطوارئ ضرورية للتمكن من الحد من انتشار الأمراض المعدية والأوبئة وتفادي الأخطار التي يمكن أن تنتج عنها.
- أما المرسوم رقم 2.20.293 المتعلق بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني، فقد تضمن مختلف التدابير الإلزامية والتي أوجبتها حالة الطوارئ ، حسب الشكل التالي:
- عدم مغادرة الأشخاص لمحل سكنهم مع اتخاذ الاحتياطات الوقائية اللازمة، طبقا لتوجيهات السلطة الصحية؛
 - منع أي تنقل لكل شخص خارج محل سكنه، إلا في حالة الضرورة القصوى التالية:
 - التنقل من محل السكنى إلى مقرات العمل؛
 - التنقل من أجل اقتناء المنتجات والسلع الضرورية للمعيشة، بما في ذلك اقتناء الأدوية من الصيدليات ؛
 - التنقل من أجل الذهاب إلى العيادات والمصحات والمستشفيات، لأغراض التشخيص والاستشفاء والعلاج؛
 - التنقل لأسباب عائلية ملحة، من أجل مساعدة الأشخاص الموجودين في وضعية صعبة، أو في حاجة إلى الإغاثة؛
 - منع أي تجمع أو تجمهر أو اجتماع لمجموعة من الأشخاص مهما كانت الأسباب الداعية إلى ذلك، ويستثنى من هذا المنع الاجتماعات التي تنعقد لأغراض مهنية، مع مراعاة التدابير الوقائية المقررة من قبل السلطات الصحية؛
 - إغلاق المحلات التجارية وغيرها من المؤسسات التي تستقبل العموم خلال فترة حالة الطوارئ الصحية المعلنة، ولا يمكن فتح هذه المحلات والمؤسسات من قبل أصحابها إلا لأغراضهم الشخصية فقط ؛

كما أنه يتعين على رؤساء الإدارات بمرافق الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية وكل مقاول أو مؤسسة خاصة، تمكين الموظفين والأعوان والمأجورين التابعين لهم من

رخص استثنائية للعمل تحمل أسماءهم، قصد الإدلاء بها عند الاقتضاء لدى السلطات العمومية المكلفة بالمراقبة⁴⁴⁸.

المطلب الثاني : مكانة ودور الجماعات الترابية في تنزيل حالة الطوارئ الصحية

الملاحظ أن مرسوم إعلان حالة الطوارئ الصحية تضمن مقتضيات قانونية مهمة، منها ما يتعلق بأنواع التدابير الحكومية المتخذة، ومنها ما يتعلق بالعقوبات والأجال القانونية، لكن لم يشر إلى الأجهزة اللامركزية، سواء في السند القانوني المعتمد لإصدار مرسوم الطوارئ الصحية، أو في التدابير التي يمكن اتخاذها من طرف الجماعات الترابية والسلطات اللامركزية. حيث تم الاستناد إلى الظهير المنظم لاختصاصات العامل، وتخويله مهمة حفظ النظام العام الصحي، إلى جانب السلطات الصحية⁴⁴⁹.

وفي هذا السياق قامت وزارة الداخلية بمراسلة الولاية والعمال تدعوهم لإخبار الجماعات الترابية بتعذر انعقاد دورة ماي بالنسبة للجماعات، ودورة يونيو بالنسبة للعمال والأقاليم⁴⁵⁰، وهذا يعني منع عقد أية دورة عادية أو استثنائية خلال فترة الطوارئ الصحية، والتوقف بشكل جزئي في ممارسة الجماعات لاختصاصاتها، الشيء الذي سيضر لا محالة بمساهمتها في الحد من جائحة كورونا.

ذلك أنه من خلال تتبع واقع تدبير جائحة كورونا بالمغرب، وكذا من النصوص القانونية المتخذة إبان حالة الطوارئ الصحية، يتضح أن تدبير هذا الوضع اتسم بطابع مركزي فيما يتعلق باتخاذ القرارات الكبرى والتدابير المتخذة⁴⁵¹، بالنظر إلى ما تقتضيه خطورة الوضع وحجم التخوفات من انتشار الوباء، ودقة التدخلات الرامية إلى تحقيق النظام العام الصحي.

إلا أن هذا الواقع لا يخفي بأي حال من الأحوال ما قامت به الجماعات الترابية من مجهودات للحد من تأثيرات وباء كورونا، وخصوصا العمالات والأقاليم والتي أناطها القانون التنظيمي رقم 112.14 من خلال مقتضيات المادة 78 بمهام النهوض بالتنمية الاجتماعية في كل من الوسط القروي والمجالات الحضرية :

448 - المادة 4 من المرسوم رقم 20.293.2 المتعلق بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني.

449 - القرشي عبد الواحد، التدبير الاستثنائي لنظام اللامركزية الترابية إبان فترة الطوارئ ، مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، العدد 11 ، ، دار الأفاق للنشر والتوزيع، 2020، ص 97.

450 - دورية وزارة الداخلية عدد 6743 بتاريخ 22 أبريل 2020، الموجهة للولاية والعمال بشأن تعذر انعقاد دورة ماي للجماعات، والدورية عدد 7225 بشأن تعذر انعقاد دورة يونيو بالنسبة للعمال والأقاليم.

451 - القرشي عبد الواحد، التدبير الاستثنائي لنظام اللامركزية الترابية إبان فترة الطوارئ ، المصدر السابق، ص 101

- اختصاصات العمالات والأقاليم في المجال الاجتماعي⁴⁵²:

تمارس العمالة أو الاقليم اختصاصات ذاتية داخل نفوذها الترابي في الميادين التالية:

- النقل المدرسي في المجال القروي؛
- وضع وتنفيذ برامج الحد من الفقر والهشاشة؛
- تشخيص الحاجيات في مجالات الصحة والسكن والتعليم والوقاية وحفظ الصحة؛
- تشخيص الحاجيات في مجال الثقافة والرياضة.
- اختصاصات الجماعات في المجال الاجتماعي⁴⁵³:

في إطار اختصاصاتها الذاتية تقوم الجماعات بإحداث وتدبير المرافق والتجهيزات العمومية اللازمة لتقديم خدمات القرب في الميادين التالية:

- توزيع الماء الصالح للشرب والكهرباء؛
- النقل العمومي الحضري والمحطات الطرقية لنقل المسافرين؛
- الإنارة العمومية؛
- التطهير السائل والصلب ومحطات معالجة المياه العادمة؛
- تنظيف الطرقات والساحات العمومية وجمع النفايات المنزلية ونقلها إلى المطارح ومعالجتها؛
- حفظ الصحة؛
- نقل المرضى والجرحى؛
- نقل الأموات والدفن،
- إحداث وصيانة المنتزهات الطبيعية...

كما يتعين على الجماعة مراعاة الاختصاصات المخولة بموجب النصوص التشريعية الجاري بها العمل إلى هيئات أخرى ولاسيما المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية.

- الاختصاصات المشتركة بين الجماعات الترابية وبين الدولة في المجال الاجتماعي:

⁴⁵² - الباب الثاني - القسم الثاني من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم .

⁴⁵³ - الفصل الثاني - الباب الثاني - القسم الثاني من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات

تمارس الجماعات الترابية الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة كذلك فة مجالات التنمية الاجتماعية والصحية :

- تأهيل العالم القروي في ميادين الصحة والتكوين والبنيات التحتية والتجهيزات؛
- التأهيل الاجتماعي؛
- المساعدة الاجتماعية؛
- تعميم التزويد بالماء الصالح للشرب والكهرباء وفك العزلة؛...

تمارس الاختصاصات المشتركة بين الجماعات الترابية والدولة بشكل تعاقدى، إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجماعة الترابية.

إضافة إلى الاختصاصات الذاتية والاختصاصات المشتركة مع الدولة، تتوفر الجماعات الترابية على اختصاصات منقولة تشمل بدورها مجال الصحة والتعليم والتنمية الاجتماعية...

إن توفر الجماعات الترابية على الإطار القانوني الذي يخولها تدبير المشاكل الصحية والمساعدة الاجتماعية، جعلها تسهم بمجهودات لا بأس بها للتخفيف من تأثيرات وباء كورونا، خصوصا تداعياته على الفئات الهشة والفقيرة، حيث تم رصد اعتمادات مالية هامة في إطار دعم جهود الدولة في محاربة هذا الوباء، خصصت لمجالات دعم الأسر المعوزة واقتناء المعدات والمستلزمات الصحية وتحسيس الساكنة بخطورة الوباء، وتعقيم وتطهير الأحياء السكنية وبعض المرافق العمومية، حيث يمكن إجمال هذه التدابير حسب الشكل التالي:

- اقتناء المواد الغذائية لفائدة الأسر المعوزة؛
- اقتناء معدات ومستلزمات طبية؛
- تهيئة بعض المصالح بالمستشفيات (غرف طبية ، مصلحة الانعاش والعناية المركزة ، مصلحة الفحص بالأشعة...)
- توعية وتحسيس الساكنة بخطورة الوباء وضرورة التقيد بالاحتياطات الواجب اتخاذها؛
- تعقيم وتطهير لمجموعة من المؤسسات العمومية والجماعات الترابية ، والأحياء السكنية للحد من انتشار الوباء...

والملاحظ أنه على الرغم من توفر الجماعات الترابية على الإطار القانوني المحفز وعلى الاستقلال المالي والموارد البشرية لإنجاح العمل العمومي المحلي، فإن الدولة استبعدت الجماعات الترابية من القرارات الكبرى لمكافحة جائحة كوفيد 19، والمشاركة في الحفاظ على النظام العام الصحي، أمام وضعية استثنائية تستدعي تدبيرا استثنائيا لنظام اللامركزية الترابية، ولا يستبعد سلطة الجماعات الترابية ولا هيئتها المنتخبة، لأن الجماعات الترابية تبقى مع ذلك كآلية من آليات الوساطة التي تعمل بها المجتمعات الحديثة وهو ما يجعل دورها ضروريا، بل أكثر من ذلك يقتضي تقويتها حتى تقوم بوظيفتها على هذا المستوى على الأقل بكيفية أفضل وأنجع⁴⁵⁴، وذلك عبر الآليات التالية :

- تمكين الجماعات الترابية من الموارد المالية الكافية ؛
- تعزيز القواعد القانونية عبر توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية بشكل متوازن ومعقلن ؛
- تفعيل آلية المرافقة من جهة ثالثة لضمان نجاح التدابير المتخذة ..

استنتاجات

لقد وضعت حالة الطوارئ الصحية التي عرفت بلادنا نظام اللامركزية الترابية على المحك، جراء تفشي وباء كورونا وما خلفه من تداعيات سلبية على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والصحي، حيث أفاد بيان لبنك المغرب⁴⁵⁵، أن ركودا اقتصاديا بمعدل 5,2 بالمائة يتوقع أن يسجل في البلاد هذا العام، وهو الأشد منذ 24 سنة، وتعود أسباب هذا الركود أساسا إلى "التأثير المزدوج للجفاف والقيود المفروضة للحد من انتشار وباء كوفيد-19".

حيث وجدت الدولة نفسها بمختلف مكوناتها أمام تحديات جديدة، وبدا واضحا ضرورة إعادة النظر في وضعية تدبير الشأن العام برمته وفي سبيل تحديث وظائف الدولة لتجاوز التأثيرات السلبية لهذا الوباء، التي لامست كل مناحي الحياة على المستوى الوطني وكذا على المستوى الدولي، وعلى الخصوص على مستوى إشراك التنظيمات اللامركزية الترابية في اتخاذ القرار العمومي، حيث إن مبدأ "الترابية" الجديد أعطى بعدا جديدا للفعل العمومي، والذي يتمثل أساسا في عناصر الفعالية، والقرب والتشاركية أو

⁴⁵⁴ - علي الحنودي، الدولة وتدبير السياسات العمومية الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 134 -

135 ، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط ، 2017 ، ص 195

⁴⁵⁵ - التقرير السنوي لبنك المغرب برسم سنة 2019

الجماعية في الفعل والإنجاز، هذا زيادة على كون التراب أصبح هو العنصر أو المجال المحدد للمشاكل العامة وليس جهاز الدولة، الشيء الذي يفهم منه كذلك على أن معالجة المشاكل العامة يمكنها أن تتخلص بشكل تدريجي من التحكم أو القيادة المركزية⁴⁵⁶، وتصبح بذلك الجهات وباقي الجماعات الترابية الأخرى الوعاء الفعال لتنفيذ سياسة الدولة⁴⁵⁷.

وبناء على ماتقدم، يمكن للجماعات الترابية من خلال أجهزتها المسيرة أن تكون شريكا فعالا للدولة في مواجهة بعض المشاكل البنيوية، كمعضلة التشغيل والبطالة، والصحة وكذا البحث عن الحلول لمواجهة الإقصاء الاجتماعي، وبالتالي فإن الجماعات الترابية تملك القدرة على القيام بأنشطة واسعة كما هو الشأن بالنسبة لمواجهة وباء كورونا خصوصا إذا توفرت مجموعة من المعطيات الضرورية منها أساسيا :

- تعزيز القواعد القانونية وتدعيم الاختصاصات المخولة للجماعات الترابية، لتجاوز مظاهر المحدودية التي تحول دون تحقيق رهان التنمية، وخصوصا الغموض الذي بطبع مسألة توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية⁴⁵⁸، وانعكاس هذا الإكراه على مستوى تدبير الشأن العام المحلي، وبالتالي فإن ملاءمة النصوص القانونية للتدبير التنموي للجماعات الترابية سيزيد من قدرة هذه الأخيرة على الفعل ويشكل لها الإطار القانوني لممارسة السلطة، وتقرير ماتراه ملائما من سياسات عمومية ترابية ذاتية، أو المشاركة مع الدولة في تدبير بعض القضايا المصيرية الكبرى كمواجهة الأوبئة والأمراض المستعصية.

- تحسين الوضع المالي للجماعات الترابية، وتخصيص موارد مالية إضافية لتجاوز الصعوبات التي يعاني منها التسيير المالي المحلي، على اعتبار أن العنصر المالي يحتل وبشكل كبير مكانة هامة في كل السياسات العمومية، فهو الأداة التي تنفذ بها هذه السياسات وتمول بها كل المرافق، وتنجز بها المشاريع التنموية⁴⁵⁹؛ خصوصا أمام رهان ضمان الخدمات العمومية الاجتماعية للفئات المتضررة من تداعيات جائحة وباء كورونا، وما سيتسبب فيه من ضعف في مواردها المالية أمام ما ينتظرها من نفقات استثنائية إضافية تتطلبها الظرفية الراهنة.

⁴⁵⁶ - علي الحنودي، الدولة وتدبير السياسات العمومية الترابية، المرجع السابق، ص 187
⁴⁵⁷ - يونس إبلاغ، السياسات العمومية في ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 14، يونيو 2016، الرباط، ص 262

⁴⁵⁸ - القرشي عبد الواحد، التدبير الاستثنائي لنظام اللامركزية الترابية إبان فترة الطوارئ، المصدر السابق، ص 16
⁴⁵⁹ - محمد الغالي، الحكامة المالية في ضوء الأدوار الجديدة للجماعات الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 124، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2015، ص 151

- تفعيل آلية المرافقة بدل المراقبة الإدارية وسلطة الوصاية على قرارات ومقررات الجماعات الترابية، فعلى الرغم من توسيع وتقوية اختصاصات رؤساء مجالس الجماعات الترابية بتدعيمها بمبادئ جديدة للتدبير⁴⁶⁰، فقد حافظ المشرع الدستوري على مكانة مهمة للولاة والعمال على مستوى الإدارة الترابية، حيث يمثلون السلطة المركزية في الجماعات الترابية، كما يمارسون المراقبة الإدارية⁴⁶¹، حيث مازالت هذه الأخيرة آلية للتحكم في حركية المجالس المنتخبة ومبادراتها، الأمر الذي يؤثر على فعاليتها، ويعطل برامجها التنموية، ويشكل مسا حقيقيا بمبدأ استقلالية المجالس المنتخبة⁴⁶² والحد من مبادراتها التنموية.

ولعل خير مثال على هذا الانتهاك، ما أقدمت عليه وزارة الداخلية حين منعت عقد الدورات العادية والاستثنائية للجماعات الترابية منذ بداية فرض حالة الطوارئ الصحية بالمغرب، وما كان لهذا الإجراء من سلبات على مستوى ممارسة هذه الوحدات اللامركزية لاختصاصاتها من جهة، وعلى مساهمتها في مواجهة تداعيات وتأثيرات جائحة كورونا من جهة أخرى.

لائحة المراجع

مقالات

⁴⁶⁰ - ينص الفصل 136 من دستور 2011 على أنه " يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم..."

⁴⁶¹ - المحجوبي عبد الرحيم، الثابت والمتغير في علاقة الولاة أو العمال بالمنتخبين بين الوثيقة الدستورية والقوانين التنظيمية، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 22 ، 2018 ، الرباط، ص 274

⁴⁶² - المصطفى قريشي، الجماعة الترابية بين متطلبات الحكامة ورهان التنمية، مجلة مسالك للفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 31 - 32 ، مطبعة النجاح الجديدة ، الدار البيضاء، 2015، ص 16

351

- يونس إبلاغ، السياسات العمومية في ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 14، يونيو 2016. الرباط.
- محمد الغالي، الحكامة المالية في ضوء الأدوار الجديدة للجماعات الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 124، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2015.
- المحجوبي عبد الرحيم، الثابت والمتغير في علاقة الولاية أو العمال بالمنتخبين بين الوثيقة الدستورية والقوانين التنظيمية، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 22، 2018، الرباط.
- المصطفى قريشي، الجماعة الترابية بين متطلبات الحكامة ورهان التنمية، مجلة مسالك للفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 32.31، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015.
- القريشي عبد الواحد، التدبير الاستثنائي لنظام اللامركزية الترابية إبان فترة الطوارئ، مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، العدد 11، دار الأفاق للنشر والتوزيع، 2020.
- علي الحنودي، الدولة وتدبير السياسات العمومية الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 135.134، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2017.

نصوص قانونية ودوريات

- ظهير شريف رقم 60.20.1 الصادر في 5 شوال 1441 (28 ماي 2020) بتنفيذ القانون رقم 20.23 القاضي بالمصادقة على المرسوم بقانون.
- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.
- القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.
- المرسوم رقم 2.20.292 بتاريخ 24 مارس 2020، المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها.
- المرسوم رقم 2.20.293 الصادر بتاريخ 24 مارس 2020 المتعلق بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا كوفيد 19.
- دورية وزارة الداخلية عدد 6743 بتاريخ 22 أبريل 2020، الموجهة للولاة والعمال بشأن تعذر انعقاد دورة ماي للجماعات، والدورية عدد 7225 بشأن تعذر انعقاد دورة يونيو بالنسبة للعمالات والأقاليم.

تقارير

- تأثير جائحة كوفيد 19 على الوضعية الاقتصادية للأسر، تقرير المندوبية السامية للتخطيط ، 2020.
- التقرير السنوي لبنك المغرب برسم سنة 2019.

مواقع الكترونية

- Les finances locales touchées par le Covid-19, cite web

<https://www.lagazettedescommunes.com/682290/les-finances-locales-touchees-par-le-covid-19/>

تأملات في بعض جوانب التدبير الترابي لجائحة كورونا بالمغرب
جماعة سطات كنموذج

رشيد ملوكي

أستاذ باحث

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسات

مقدمة

354

لازمت العديد من المخاطر حياة الإنسان منذ عهد بعيد، ولعل الجوائح والأوبئة تبقى من أبرزها وأقساها، لما لها من تأثير على الفرد والمجتمع ككل. ويعد فيروس كورونا -كوفيد 19- واحدا من أصناف هذه الجوائح، لما شكل انتشاره من أزمة صحية دولية لم يشهدها العالم منذ عقود، فرضت على الدول اتخاذ إجراءات لمواجهة خطر داهم يهدد حياة وصحة الإنسان، فأضحت الحكومات تمارس اختصاصات ومهام استثنائية في إطار قانون الطوارئ.

أما بالنسبة للمغرب، فلم يخرج بدوره عن هذا السياق، حيث بادرت الحكومة إلى اتخاذ مجموعة من الإجراءات والتدابير الاستباقية⁽⁴⁶³⁾ من أجل محاصرة الفيروس وحماية صحة وحياة المواطنين. كما صاحب ذلك إصدار مقتضيات تشريعية وتنظيمية، لاسيما المرسوم بقانون رقم 2-20-292 المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها⁽⁴⁶⁴⁾، والرسوم رقم 2-20-293 بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا كوفيد 19⁽⁴⁶⁵⁾.

وإذا كانت للدولة مسؤوليتها في الحفاظ على صحة الأفراد داخل المجتمع، انطلاقا من الدور الذي تقوم به مركزيا وتصريفه عبر قنوات ممثلها على مستوى وحداتها الإدارية اللامركزية، فهذا لا يعني أنها الوحيدة في هذا المجال، إذ مقابل ذلك، وفي نطاق اللامركزية، يُطرح التساؤل حول وظيفة الجماعات الترابية في مقاربة مجموع القضايا ذات الطابع المحلي، ومن ضمنها محاربة الجوائح والأوبئة، وحماية صحة الأفراد والمحافظة عليها.

إن إشكالية هذا الموضوع وقضيته الأساسية، تندرج ضمن سؤال: أي تدبير ترابي لتداعيات فيروس كورونا المستجد؟ وبصيغة أكثر وضوحا، كيف تعاملت الجماعات الترابية مع الأزمة الصحية الناتجة عن انتشار فيروس كورونا؟ ذلك ما سنحاول مقارنته انطلاقا من محورين، سنسبسط من خلال

(463) من بينها: -إغلاق الحدود البرية والجوية والبحرية؛

-تعليق الدراسة بالمدارس والجامعات؛

-إلغاء التجمعات والتظاهرات الرياضية والثقافية والفنية؛

-تعليق الجلسات بمختلف المحاكم؛

-الإغلاق المؤقت للمساجد...

(464) الجريدة الرسمية عدد 6867، بتاريخ 29 رجب 1441 (24 مارس 2020)، ص 1782. كما نثير الانتباه إلى كون هذا المرسوم بقانون تمت المصادقة عليه من قبل البرلمان بقانون رقم 23-20، وذلك تفعيلا لمقتضى المادة 81 من الدستور، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 60-20-1 بتاريخ 5 شوال 1441 (28 ماي 2020)، الجريدة الرسمية عدد 6887 بتاريخ 9 شوال 1441 (فاتح يونيو 2020)، ص 3336.

(465) صادر بتاريخ 29 رجب 1441 (24 مارس 2020)، الجريدة الرسمية عدد 6867 مكرر، بتاريخ 29 رجب 1441 (24 مارس 2020)، ص 1783.

الأول مختلف الأسس الدستورية والقانونية لشرعنة تدخل الفاعل الترابي في مجال حفظ الصحة ومحاربة الأوبئة والجوائح (الفقرة الأولى)، أما المحور الثاني، فسنخصصه لتقييم وظيفة الجماعات الترابية في نفس المجال وآفاق تعزيزها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الدستور والقوانين التنظيمية : أي تأطير لدور الجماعات الترابية في المجال

الصحي؟

يبرز دور التأطير القانوني عامة في كونه يضفي مشروعية تدخل الفاعلين في ممارسة المهام والوظائف. ولعل الموضوع الذي نقاربه ضمن هذه المساهمة يقتضي التطرق إلى الدستور والقوانين التنظيمية، كمقتضيات كفيلة بتفعيل تدخل الجماعات الترابية في مواجهة انتشار جائحة كورونا.

أولاً: المقتضيات الدستورية وتأطير وظائف الجماعات الترابية

لا شك أن المتتبع لمسار تطور اللامركزية ببلادنا، سيدرك لا محالة حجم التحولات التي شهدتها مختلف أصناف الوحدات الترابية، على مستويات متعددة، منذ حصول المغرب على استقلاله إلى اليوم، وخاصة بالنسبة للمقتضيات والنصوص التي عكست هذا التحول، وهذا شيء طبيعي إذا أخذنا بعين الاعتبار واقع حركية المجتمع في كل مستوياته، السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية والثقافية. والدستور يعد بدوره مظهرًا يعكس في جوهره ركنا حاسما ضمن معادلة التحول هذه، لعل أبرز ملامحه التعديل الأخير الذي تم نهاية شهر يوليوز من سنة 2011، وما احتواه من فصول ومقتضيات جعلت الجماعات الترابية تتبوأ المكانة اللاتفة بها في مجال النهوض بواقع التنمية وتقوية أسس الديمقراطية الترابية، انطلاقا من كون "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة"⁽⁴⁶⁶⁾.

فحسب الفصل 31 من الدستور، "تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية على تعبئة كل الوسائل المتاحة لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات على قدم المساواة من الحق في:

- العلاج والعناية الصحية؛

- الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة؛

- الحصول على تعليم عصري ميسر الولوج وذو جودة؛

(466) الفقرة الأخيرة من الفصل الأول من الدستور، ظهير شريف رقم 91-11-1 صادر في 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، بتنفيذ نص الدستور. الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011)، ص 3602.

- التنشئة على التشبث بالهوية المغربية والثوابت الوطنية الراسخة؛

- التكوين المهني والاستفادة من التربية البدنية والفنية؛

- السكن اللائق؛

- الشغل والدعم من طرف المؤسسات العمومية في البحث عن منصب شغل أو في التشغيل

الذاتي؛

- ولوج الوظائف العمومية حسب الاستحقاق؛

- الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة؛

- التنمية المستدامة.

كما أنه تم تخصيص باب مستقل⁽⁴⁶⁷⁾ بعنوان "الجهات والجماعات الترابية الأخرى"، متضمن لاثني عشر فصلا (الفصول من 135 إلى 146)، كلها تؤطر دور ووظيفة مختلف الوحدات الترابية في مجال تدبير قضايا مجالها الترابي، حيث تؤكد الفقرتان الأولى والثانية من الفصل 135 على كون "الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات. الجماعات الترابية أشخاص اعتبارية، خاضعة للقانون العام، تسير شؤونها بكيفية ديمقراطية."، ويضيف الفصل 136 أيضا كون التنظيم الجهوي والترابي يرتكز على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة."، كما "تساهم هذه الجماعات الترابية في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال ممثلها في مجلس المستشارين."⁽⁴⁶⁸⁾ وعلى مستوى الاختصاصات، فقد أكدت مقتضيات الفصل 140 على أن "للجماعات الترابية، وبناء على مبدأ التفريع، 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."، ولأجراً اختصاصاتها، تتوفر هذه الجماعات على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة⁽⁴⁶⁹⁾.

⁽⁴⁶⁷⁾ الباب التاسع من الدستور، مرجع سابق، ص 3622.

⁽⁴⁶⁸⁾ المادة 137، مرجع سابق.

⁽⁴⁶⁹⁾ المادة 141، مرجع سابق.

وانطلاقاً من الفصل 145، ضمن فقرته الأولى، يمثل ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات، السلطة المركزية في الجماعات الترابية. ثم تضيف الفقرة الثانية على كون هؤلاء الولاية والعمال يساعدون رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية. وبالنسبة للفصل 146 فقد أحال، بموجب أحد أهم مقتضياته، على القوانين التنظيمية الكفيلة بتحديد الاختصاصات الذاتية لفائدة الجهات والجماعات الترابية الأخرى، والاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة والاختصاصات المنقولة إليها من قبل هذه الأخيرة. فمجموع أصناف هذه الاختصاصات إذن، والمحددة طبقاً لمقتضيات القوانين التنظيمية الثلاثة، الصادرة بتاريخ 7 يوليوز 2015، تتضمن العديد من جوانب تدخل الجماعات الترابية، ضمن حدودها، في مجالات متعددة، إذ سنحاول أن نستقي من خلالها ما يرتبط بجانب المحافظة على الصحة العامة، وذلك بالنظر إلى ما تطرحه الأزمة الصحية التي اجتاحت العالم، حيث لا زالت تداعياتها ترخي بظلالها على الكثير من الجوانب السوسيو-اقتصادية وغيرها.

ثانياً- القوانين التنظيمية ومجال التدخل الصحي للجماعات الترابية

- القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات⁽⁴⁷⁰⁾

تشكل الجهة أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة باعتباره تنظيمًا لا مركزيًا يقوم على الجهوية المتقدمة⁽⁴⁷¹⁾، وهو التنظيم الإداري المرجعي لكل ما يتعلق بإعداد التراب والتنمية الاقتصادية والاجتماعية في الجهة. كما تم تكريس مبدأ التدبير الحر في تسيير مجلس الجهة، الذي يخول في حدود اختصاصاته، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاته ومقرراته، طبقاً لأحكام النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل. وطبقاً لمقتضيات الفصل 140 من الدستور، والمادة السادسة من القانون التنظيمي للجهات، تمارس الجهة اختصاصات ذاتية، واختصاصات مشتركة بينها وبين الدولة، واختصاصات أخرى منقولة إليها من لدن هذه الأخيرة. ففيما يخص الاختصاصات الذاتية⁽⁴⁷²⁾، فالجهة تقوم بإعداد وتتبع تنفيذ برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب، فمن حيث التنمية الجهوية، فاختصاص الجهة يشمل:

- التنمية الاقتصادية؛

- التكوين المهني والتكوين المستمر والشغل؛

⁽⁴⁷⁰⁾ ظهير شريف رقم 83-15-1 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات،

جريدة رسمية عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015)، ص 6585.

⁽⁴⁷¹⁾ المادة الثالثة من القانون التنظيمي رقم 111-14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6586.

⁽⁴⁷²⁾ المادة 81، مرجع سابق.

- التنمية القروية؛

- النقل والثقافة والبيئة؛

- التعاون الدولي؛

كما أن المادة 83 من نفس القانون التنظيمي تلزم مجلس الجهة، خلال مدة انتدابه، على وضع مخطط التنمية الجهوية، يحدد الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الجهة، وكذا تشخيص حاجياتها وإمكانياتها، وتحديد أولوياتها وتقييم مواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى.

وفي مجال إعداد التراب، يجب على المجلس الجهوي أن يضع التصميم الجهوي لإعداد التراب، وفقا لتوجهات السياسة العامة لإعداد التراب على الصعيد الوطني، وذلك بهدف تحقيق التوافق بين الدولة والجهة حول تدابير تهيئة المجال وتأهيله، بما يسمح بتحديد توجهات واختيارات التنمية الجهوية.

أما فيما يخص الاختصاصات التي تشترك الجهة فيها مع الدولة، فتشمل العديد من المجالات أيضا، كالتنمية الاقتصادية، والتنمية القروية، والتنمية الاجتماعية، والبيئة، والثقافة والسياحة...⁽⁴⁷³⁾ وتمارس هذه الاختصاصات بشكل تعاقدى بين الدولة والجهات⁽⁴⁷⁴⁾.

وفيما يتعلق بالاختصاصات المنقولة من لدن الدولة إلى الجهات، فتحدد مجالاتها بناء على مبدأ التفريع، إذ تشمل قائمتها عددا من الميادين، كالتجهيزات والبنى التحتية ذات المستوى الجهوي، والصناعة، والصحة، والتجارة، والتعليم، والثقافة، والرياضة، والطاقة والماء والبيئة...⁽⁴⁷⁵⁾، وكلها مجالات يُراعى عند نقلها مبدأ التدرج والتمايز بين الجهات⁽⁴⁷⁶⁾.

- القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم⁽⁴⁷⁷⁾

على غرار ما تتضمنه المادة الثالثة من القانون التنظيمي للجهات، فالمادة الثانية ضمن الأحكام العامة للقانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، تؤكد على أن "العمالة أو الإقليم جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي، وتشكل أحد مستويات

⁽⁴⁷³⁾ المادة 91.

⁽⁴⁷⁴⁾ المادة 92.

⁽⁴⁷⁵⁾ المادة 94.

⁽⁴⁷⁶⁾ المادة 95.

⁽⁴⁷⁷⁾ ظهير شريف رقم 84-15-1 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، جريدة رسمية عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015)، ص 6625.

التنظيم الترابي للمملكة"، إذ تناط بهذه الجماعة الترابية مهام النهوض بالتنمية الاجتماعية، خاصة في الوسط القروي وكذا في المجالات الحضرية، وتعزيز النجاعة والتعاقد والتعاون بين الجماعات المتواجدة بترابها⁽⁴⁷⁸⁾.

وحيث "يرتكز تدبير العمالة أو الإقليم لشؤونها على مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل عمالة أو إقليم في حدود اختصاصاتها... سلطة التداول بكيفية ديمقراطية وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها..."⁽⁴⁷⁹⁾، وبناء على مبدأ التفريع المشار إليه ضمن المادة الرابعة، تمارس العمالة أو الإقليم اختصاصات ذاتية، واختصاصات مشتركة بينها وبين الدولة، واختصاصات أخرى منقولة إليها من لدن هذه الأخيرة.

ففيما يخص الاختصاصات الذاتية، فالمادة 79 من نفس القانون ترسم للعمالات والأقاليم جملة من الميادين للتدخل، نذكر منها:

- الاهتمام بالنقل المدرسي في الوسط 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.

كما تعمل العمالة أو الإقليم على تهيئ برنامجها التنموي، يحدد خلال ست سنوات الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب العمالة أو الإقليم، لتحقيق تنمية مندمجة ومستدامة.

وفي باب الاختصاصات المشتركة، فالعمالات والأقاليم تعمل مع الدولة في مجالات⁽⁴⁸⁰⁾:

- تأهيل العالم القروي في ميادين الصحة والتكوين والبنيات التحتية والتجهيزات؛
- تنمية المناطق الجبلية والواحات؛
- الإسهام في تزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب والكهرباء؛
- برنامج فك العزلة عن العالم القروي؛

⁽⁴⁷⁸⁾ المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 112-14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، مرجع سابق، ص 6638.

⁽⁴⁷⁹⁾ المادة 3، مرجع سابق.

⁽⁴⁸⁰⁾ المادة 86.

- المساهمة في إنجاز وصيانة الطرق الإقليمية؛

- التأهيل الاجتماعي في الميادين التربوية والصحية والاجتماعية والرياضية؛

أما على مستوى الاختصاصات المنقولة، فقد أوجزتها المادة 89 في مجال التنمية الاجتماعية وإحداث وصيانة المنشآت المائية الصغيرة والمتوسطة خاصة بالوسط القروي.

- القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات⁴⁸¹

تشكل الجماعة بدورها أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة، وهي جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي⁽⁴⁸²⁾، ويرتكز تدبير الجماعة لشؤونها على مبدأ التدبير الحر⁽⁴⁸³⁾ الذي يخول بمقتضاه لكل جماعة سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها.

وبعامل قربها المجالي وحاجات المواطنين والمواطنات اليومية إلى خدماتها، فقد أسند المشرع إلى الجماعات مسؤولية تقديم خدمات القرب⁽⁴⁸⁴⁾. وتحقيقا لهذه الغاية، فقد تم منحها ضمن القسم الثالث، اختصاصات ذاتية، واختصاصات مشتركة مع الدولة، واختصاصات منقولة إليها من لدن هذه الأخيرة.

فمن حيث الاختصاصات الذاتية، فقد خصتها المواد من 78 إلى 86، مُؤطرة بثلاثة فصول كما يلي:

- وضع برنامج عمل الجماعة، الذي يحدد الأعمال التنموية المقرر إنجازها أو المساهمة فيها بتراب الجماعة خلال مدة ست سنوات، ويتضمن تشخيصا لحاجيات وإمكانيات الجماعة، وتحديد الأولويات، وتقييما لموادها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالثلاث سنوات الأولى⁽⁴⁸⁵⁾؛

- إحداث وتدبير المرافق والتجهيزات العمومية الجماعية؛ وذلك وفق قائمة طويلة حددتها مقتضيات المادة 79، تتعلق بميادين الماء الصالح للشرب والكهرباء، والنقل العمومي الحضري، والإنارة العمومية، والتطهير السائل والصلب ومحطات معالجة المياه العادمة، وتنظيف الطرقات

(481) ظهير شريف رقم 85-15-1 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات، جريدة رسمية عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015)، ص 6660.

(482) المادة 2 من القانون التنظيمي رقم 14-113، مرجع سابق.

(483) المادة 3.

(484) المادة 77.

(485) المادة 78.

والساحات العمومية وجمع النفايات المنزلية والمشاہة لها، والسير والجولان وتشوير الطرق العمومية ووقوف العربات، وحفظ الصحة، ونقل المرضى والجرحى، ونقل الأموات والدفن، وإحداث وصيانة المقابر، والأسواق الجماعية، والمحطات الطرقية لنقل المسافرين...⁽⁴⁸⁶⁾؛
- مجال التعمير وإعداد التراب؛ حيث تختص الجماعة في الدراسة والمصادقة على ضوابط البناء الجماعية، وتنفيذ مقتضيات تصميم الهيئة ومخطط التنمية القروية، بخصوص فتح مناطق جديدة للتعمير...⁽⁴⁸⁷⁾؛

وفيما يتعلق بالاختصاصات المشتركة بين الجماعة والدولة، ففهم مجالات تنمية الاقتصاد المحلي وإنعاش الشغل، وتشجيع الاستثمارات الخاصة، من خلال إنجاز البنيات التحتية والتجهيزات وإقامة مناطق للأنشطة الاقتصادية وتحسين ظروف عمل المقاولات⁽⁴⁸⁸⁾.

أما على صعيد الاختصاصات الممكن نقلها من لدن الدولة إلى الجماعات، فتحدد اعتمادا على مبدأ التفرع، حيث تشمل، بصيغة التخصيص، مجالين اثنين، أولهما، حماية وترميم المآثر التاريخية، والتراث الثقافي والحفاظ على المواقع الطبيعية، أما الثاني، فهم إحداث وصيانة المنشآت والتجهيزات المائية الصغيرة والمتوسطة⁽⁴⁸⁹⁾.

إن التوصيف المتعلق بمجموع المهام والاختصاصات المنوطة بالجماعات الترابية، والتي حددتها مقتضيات القوانين التنظيمية الثلاث (111-14 و 112-14 و 113-14)، يقودنا إلى إدراك اتساع حجمها وتغطيتها للعديد من المجالات، الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، وهي مجالات لا شك أنها تعكس شمول الحاجيات والمتطلبات التي ترتبط بواقع الأفراد والجماعات في نطاق وحداتهم الترابية المختلفة. ولئن كانت الأزمة الصحية التي تمر منها اليوم جميع دول العالم؛ وحتى لا ننسى تداعياتها مستقبلا، قد أعادت طرح العديد من الاستفهامات حول أدوار ووظائف الدولة وباقي الفاعلين الآخرين، في سياق محاصرة زحف جائحة كورونا -كوفيد 19-، والمحافظة على الصحة العامة، فإن ما سجلناه على مستوى التوصيف القانوني السالف، أمرين اثنين هما:

(486) المادة 83.

(487) المادة 85.

(488) تراجع المادة 87 المتضمنة لقائمة الأعمال الممكن للجماعة إنجازها تحقيقا لتلك الغاية.

(489) المادة 90.

-عدم تخصيص الحيز الكافي لمجال التدخل الترابي للجماعات الترابية لقضايا المحافظة على الصحة العامة؛ وذلك بالنظر إلى المكانة التي أصبحت لهذه الجماعات ضمن ورش الإصلاحات التي تعيشها بلادنا منذ ما يقارب العشر سنوات؛

- عدم الوضوح بما يكفي لاختصاصات الجماعات الترابية عامة، وليس فقط فيما يخص المحافظة على الصحة العامة.

وإذا كانت مقاربتنا لدور الجماعات الترابية في المجال الصحي قد ارتكزت على مقتضيات القوانين الثلاث، فلا شك أن هناك جانب يكتسي أهميته ضمن هذه الترسنة أيضا، ويتعلق الأمر بمجال الشرطة الإدارية، باعتبارها الوسيلة القانونية التي تتيح للإدارة التدخل للحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاثة؛ الأمن العام، والسكنية العامة والصحة العامة.

- الشرطة الإدارية الترابية وقضايا الصحة العامة

تعد الشرطة الإدارية بمثابة "سلطة عامة تكون الغاية منها هي حماية النظام العام، الذي يُعرف بشكل أوسع بأنه مجموع ما يمس الأمن والسكنية والصحة العامة... وتعتبر سلطة عامة، سواء فيما يتعلق بالأهداف التي ترمي إلى تحقيقها أو فيما يتعلق بالنشاطات التي يمكن تنظيمها." (490)؛

فبناء على هذا التعريف، نذهب مع بعض الفقه (491) إلى تميز هذه الشرطة بسمات أهمها:

- ضرورة الشرطة الإدارية لوجود المجتمع، فبانعدامها يختل الأخير ويعم الاضطراب والفوضى؛

- السبق التاريخي لها على القوانين، فليس هناك ما يمنع تدخل الجهات المعنية بالحفاظ على النظام العام، حتى في غياب التشريع؛

- صلاحيات الشرطة الإدارية عامة وغير محددة بشكل دقيق، سواء في الأهداف أو النشاطات. كما يجب أن نذكر أن عمل الشرطة الإدارية هو عمل وقائي، بما يقتضيه من السلطات العمومية لتفادي وقوع ما من شأنه الإخلال بالنظام العام.

(490)Rousset (M) et autres : « Droit administratif marocain », imprimerie royale, 4ème édition, Rabat, 1984, p58.

(491) محمد كرامي: " القانون الإداري " مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الثالثة، 2015، ص 246.

واستنادا إلى مقتضيات الدستور، ينص الفصل 90 على أنه "يمارس رئيس الحكومة السلطة التنظيمية، ويمكن أن يفوض بعض سلطه إلى الوزراء"، مما يفيد أن ممارسة الشرطة الإدارية على الصعيد الوطني منوطة برئيس الحكومة، وذلك بواسطة مراسيم وقرارات تنظيمية وفردية.

فكما أن الأمر يخص ممارسة رئيس الحكومة للشرطة الإدارية وطنيا، فإن ممارسة هذه الأخيرة على المستوى الترابي، يعود الاختصاص فيها إلى الأجهزة المنتخبة، كما للسلطة المحلية كذلك.

فبالرجوع إلى مقتضيات القانون التنظيمي للجماعات (14-113)، نلمس توفر رؤساء المجالس على جانب من الاختصاصات في ممارسة الشرطة الإدارية، في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكينة العمومية وسلامة المرور، عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية أو بواسطة تدابير شرطة فردية، تتمثل في الإذن أو الأمر أو المنع⁽⁴⁹²⁾. ويعد المجال الصحي هاما ضمن مجموع التدابير التي تناط برئيس المجلس الجماعي، ومن أهمها:

- السهر على احترام شروط نظافة المساكن والطرق وتطهير قنوات الصرف الصحي وزجر إيداع النفايات بالوسط السكني والتخلص منها؛

- السهر على احترام الضوابط المتعلقة بسلامة ونظافة المحلات المفتوحة للعموم، خاصة المطاعم والمقاهي وقاعات الألعاب والمشاهد والمسارح وأماكن السباحة، وكل الأماكن الأخرى المفتوحة للعموم، وتحديد مواقيت فتحها وإغلاقها؛

- اتخاذ التدابير الرامية إلى ضمان سلامة المرور في الطرق العمومية وتنظيفها وإنارتها، ورفع معرقات السير عنها، وإتلاف البنايات الآيلة للسقوط أو الخراب، ومنع الناس من أن يعرضوا في النوافذ أو في الأقسام الأخرى من الصروح أو من يلقوا في الطرق العمومية أيأ كان من الأشياء التي من شأن سقوطها أو رميها أن يشكل خطرا على المارة أو يسبب رائحة مضرّة بالصحة؛

- تنظيم السير والجولان والوقوف بالطرق العمومية والمحافظة على سلامة المرور بها؛
- المساهمة في مراقبة جودة المواد الغذائية والمشروبات والتوابل المعروضة للبيع أو للاستهلاك العمومي؛

- ممارسة شرطة الجنائز والمقابر واتخاذ الإجراءات اللازمة المستعجلة لدفن الأشخاص المتوفين بالشكل اللائق، وتنظيم المرفق العمومي لنقل الأموات ومراقبة عملية الدفن واستخراج الجثث من القبور طبقا للكيفيات المقررة في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛

(492) المادة 100 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق.

-تنظيم الأنشطة التجارية والحرفية والصناعية غير المنظمة التي من شأنها أن تمس بالوقاية الصحية والنظافة وسلامة المرور والسكينة العمومية أو تضرر البيئة والمساهمة في مراقبتها؛

-السهر على نظافة مجاري المياه و الماء الصالح للشرب وضمان حماية ومراقبة نقط الماء المخصصة للاستهلاك العمومي ومياه السباحة؛

-اتخاذ التدابير اللازمة لتجنب أو مكافحة انتشار الأمراض الوبائية أو الخطيرة، وذلك طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها...⁽⁴⁹³⁾.

وفي مقابل هذه الصلاحيات المنوطة برئيس المجلس الجماعي، فالسلطة المحلية تتوفر أيضا على جانب محدد للتدخل في مجال الشرطة الإدارية، وهو ما تتضمنه المادة 110 من القانون التنظيمي للجماعات، حيث تنص على اختصاص السلطة المحلية في مجال المحافظة على النظام والأمن العمومي بتراب الجماعة⁽⁴⁹⁴⁾، وغيره من المجالات الأخرى، مثل مراقبة احتلال الملك العمومي الجماعي، والمهن الحرة ورخص الثقة لسائقي سيارات الأجرة، وتأسيس الجمعيات والتجمعات العمومية والصحافة، وشرطة الصيد البري وجوازات السفر ومراقبة الأثمان...إلخ.

إن ما يمكن أن نستشفه، من خلال مقتضيات المادة 110 المشار إليها، هو أن تحديد مجالات اختصاص السلطة المحلية، لا يعني تقليص هامش تدخلها، بل وظيفة هذا الجهاز على مستوى الشرطة الإدارية قد يشكل في الكثير من الأحيان القاعدة، في حين يبقى تدخل الأجهزة المنتخبة هو الاستثناء⁽⁴⁹⁵⁾، وهذا يعود في جانب كبير منه إلى ما يميز عبارة "النظام العام" من عمومية سترجع إلى توضيحها ضمن محور لاحق.

الفقرة الثانية: و وقع تدخل الجماعات الترابية في سياق أزمة كورونا –كوفيد 19-

لا شك في كون الأزمة الصحية التي شهدها العالم، والمتعلقة بانتشار فيروس كورونا، قد شكلت في حد ذاتها صدمة كهربائية أيقظت جميع البلدان لإعادة النظر في العديد من مرجعياتها وأولوياتها في جميع الميادين، كما أنها بالمقابل وضعت كل الفاعلين، بما فيهم الدولة، أمام امتحان عسير، يستلزم استحضار

⁽⁴⁹³⁾ نفس المادة.

⁽⁴⁹⁴⁾ يطرح هذا التدخل، في نظرنا، إشكالا بخصوص التداخل مع اختصاص الجهاز المنتخب، ستحدث عن ذلك ضمن محور: ضعف وعدم دقة الاختصاصات في المجال الصحي.

⁽⁴⁹⁵⁾ محمد كرامي: مرجع سابق، ص 252.

العدة التدبيرية اللازمة والناجعة لمواجهة هذه الجائحة، ليس فقط من حيث جوانبها الرقمية، بل تداعياتها السوسيو-اقتصادية بالأساس.

وبالنظر إلى الدور المحوري المنوط بالجماعات الترابية على مستوى تدخلها الترابي في العديد من المجالات، فإن مسألة تصديها لجائحة كورونا، قد أضافت اللثام عن واقع تدبير القضايا الترابية، ومن ضمنها الصحة العامة.

أولاً: تدابير التدخل الترابي لمواجهة جائحة كورونا-نموذج جماعة سطات-

تعد جماعة سطات واحدة من الجماعات الترابية التابعة لجهة الدار البيضاء-سطات، وهي الحاضرة الأولى والقلب النابض لإقليم سطات، والتي بدورها انخرطت في سياق مواجهة انتشار فيروس كورونا، كخطر داهم سرعان ما أضحى يهدد السلامة الصحية للمواطنات والمواطنين في مجموع تراب المملكة.

واستحضاراً للتوجهات الملكية⁽⁴⁹⁶⁾، في اتجاه خدمة المواطن والاهتمام بسلامته وأمنه، اتخذت جماعة سطات مجموعة من الإجراءات والتدابير الترابية، منذ إعلان السلطات الصحية ببلادنا، يوم ثاني مارس 2020، عن إصابة أول حالة بفيروس كورونا المستجد؛ ويوم العاشر من نفس الشهر عن ارتفاع الإصابات إلى ثلاث وتسجيل أول حالة وفاة.

واستناداً إلى تقرير أعدته مصالح جماعة سطات⁽⁴⁹⁷⁾، يرصد مختلف العمليات والإجراءات التي اتخذتها الجماعة لمحاربة انتشار جائحة كورونا، سنعمل على بسط وتفيي كل ما يدخل في نطاق موضوعنا، والمتعلق بالاختصاصات العامة المنوطة بالجماعات الترابية، وما له ارتباط أيضاً بمجال الشرطة الإدارية المخول لرئيس المجلس الجماعي، وذلك وفق المستويات التالية:

- على المستوى الإداري:

⁽⁴⁹⁶⁾ جاء في خطاب الملك بمناسبة ذكرى ثورة الملك والشعب (20 غشت 2015) بما يلي: "إذا كنا نعتبر خدمة المواطن هي الغاية من كل السياسات الوطنية، فإننا نضع ضمان أمنه وسلامته، في صدارة انشغالاتنا".

⁽⁴⁹⁷⁾ لم تتمكن من الحصول على وثائق أصلية تعكس الإجراءات المتخذة من قبل الجماعة، بالرغم من ترددنا على مصالح هذه الأخيرة، باستثناء هذا التقرير المتكون من 52 صفحة، 25 منها تعرضت بشكل مقتضب لمختلف العمليات المشار إليها.

كمرحلة أولى لمواجهة ما يمكن أن يُحتمل من انتشار فيروس كورونا، اتخذت جماعة سطات، ضمن نطاقها الترابي، العديد من الإجراءات ذات الطبيعة الإدارية، من شأنها إعادة ترتيب نمط تقديم الخدمات الإدارية، سواء بمقر الجماعة أو بالملحقات التابعة لها، وذلك من خلال ما يلي:

- تقييد حركة المرتفقين داخل مقر الجماعة، تفاديا للازدحام من خلال احترام التباعد الاجتماعي، مع منع ولوج غير المرتفقين إليها؛

- إلغاء الاجتماعات المبرمجة، والإبقاء فقط على تلك التي لها ارتباط بتدبير الأزمة ومخاطر احتمال انتشار الفيروس؛

- مغادرة مقر العمل بالنسبة لعدد من الموظفين، مع الالتزام بأداء المهام من داخل منازلهم، خاصة العاملين بالأقسام والمصالح التي بإمكانها تدبير وظائفها الإدارية عن بعد، مع ضرورة الحفاظ على مبدأ استمرارية خدمات المرفق العمومي، من خلال الحضور الفعلي لموظف أو اثنين على أبعد تقدير؛

- تأجيل الإجراءات التي ليس لها أي تأثير مالي على ميزانية الجماعة، أو التي ليس لها ارتباط بالأجال أو بأداء المرتفقين للغرامات والجزاءات؛

- تأجيل عمليات تسجيل الولادات والوفيات ضمن مصلحة الحالة المدنية...

-على مستوى الإعلام والتواصل:-

كما هو الحال بالنسبة للتدابير ذات الطبيعة الإدارية، اتخذت جماعة سطات عددا من الإجراءات على صعيد الإعلام والتواصل، بقصد المزيد من التوعية والتحسيس بمخاطر انتشار فيروس كورونا والأساليب الوقائية لمواجهته، وذلك وفقا لما يلي:

- توزيع منشورات تحسيسية بفضاء مقر الجماعة وباقي ملحقاتها، متضمنة لإرشادات ونصائح مسداة من السلطات الطبية المسؤولة؛ وذلك في تنسيق مع عدد من فعاليات المجتمع المدني؛

- إعداد خطة شاملة للتوعية والتحسيس لمواجهة كل احتمال لانتشار الفيروس، استهدفت موظفي وأعوان الجماعة (الشباك الوحيد، مكتب حفظ الصحة، سوق الجملة، المجازر، المحجز الجماعي...)

- تخصيص سيارات مجهزة بمكبرات الصوت، تجوب شوارع وأزقة بعض الأحياء لتوعية ساكنتها بمخاطر فيروس كورونا، والتعريف بمختلف التدابير التي اتخذتها السلطات العمومية في مجال الحفاظ على الصحة العامة...

-على الصعيد المالي ورصد الاعتمادات:-

خصص المجلس الجماعي لسلطات غلاف مالياً قدر بمبلغ 400.000,00 درهما، بهدف تدعيم الجهود الرامية إلى محاربة تداعيات تفشي فيروس كورونا، وقد تم تقسيم هذا الاعتماد إلى جزأين، الأول تم تخصيصه لاقتناء المواد الغذائية، وذلك استجابة للحاجيات الأساسية والمستعجلة للأسر المعوزة والفقيرة من ساكنة المدينة، من خلال توفير 1000 قفة غذائية بقيمة 200.000,00 درهما، تحت إشراف السلطة المحلية. أما الجزء الثاني من الاعتماد المالي، فقد خصص في المقابل لاقتناء معدات ومواد التعقيم والنظافة، مساهمة في الجهود المبذولة من طرف اللجنة الإقليمية للتنسيق واليقظة والسلطات المحلية، تم تخصيص اعتماد مالي له حدد في 200.000,00 درهما.

- على مستوى المرافق والتجهيزات العمومية (عمليات التعقيم لمجموعة من المرافق

والمؤسسات):⁽⁴⁹⁸⁾

شملت هذه العملية مجموعة من المرافق التي تعرف حركة مستمرة للمواطنين، ويتعلق الأمر بالإدارات العمومية⁽⁴⁹⁹⁾ ووسائل النقل (سيارات الأجرة الصغيرة والكبيرة) والأسواق، حيث تم تخصيص فرق خاصة بهذه العملية تم تزويدها بمعدات متخصصة⁽⁵⁰⁰⁾. كما استهدفت هذه العملية أحياء المدينة وأزقتها وشوارعها، ولا سيما الأحياء الشعبية التي تشهد كثافة سكانية مرتفعة، زيادة على ذلك، بلور المجلس الجماعي لمدينة سطات برنامجاً يعكس مرحلة جديدة للتعقيم، من خلال اعتماده على شاحنات كبرى بحمولة 13 طناً، بعد تجهيزها بمعدات ولوازم التعقيم، حيث باشرت عملها خلال الفترة المسائية من كل يوم، في الأحياء والشوارع، خاصة بعد غبان فترة الطوارئ الصحية التي تصل ذروتها عند السادسة مساءً.

- تدابير ممارسة الشرطة الإدارية:-

في إطار الاختصاصات المخولة لرئيس المجلس الجماعي في مجال الشرطة الإدارية، والمحددة وفقاً لمقتضيات المادة 100 من القانون التنظيمي رقم 14-113، نورد ما يلي:

⁽⁴⁹⁸⁾ أشرفت على هذه العملية لجنة المرافق العمومية والخدمات بجماعة سطات بتنسيق مع مكتب حفظ الصحة بنفس الجماعة.

⁽⁴⁹⁹⁾ مقر الجماعة، مقر العمالة، ولاية ودوائر الأمن الوطني، بريد المغرب، محطة القطار، المحطة الطرقية، المستشفى الإقليمي الحسن الثاني...

⁽⁵⁰⁰⁾ خراطيم المياه، مطهرات، آلات الكنس، جرارات مجهزة، مضخات...

- إصدار رئيس المجلس الجماعي لسلطات قرار يقضي "بتوقف انعقاد السوق الأسبوعي ليومي السبت والأحد، ومحطات وقوف السيارات والدراجات التابعة له، المستغل من طرف شركة أسواق الخير، ابتداء من يوم الجمعة 20 مارس 2020"⁽⁵⁰¹⁾، وذلك إلى حين رفع حالة الحجر الصحي عن البلاد. فهذا المنع جاء في إطار التدابير الاحترازية اللازمة لمواجهة انتشار فيروس كورونا، بالموازاة مع إجراءات بديلة جرى اتخاذها لتمكين المواطنين من احتياجاتهم الأساسية، من خلال تكثيف الجهود لتزويد الأسواق النموذجية بالخضر والفواكه وفق خطة عمل استهدفت الحرص على استمرارية المهام الوظيفية لسوق الجملة لبيع الخضر والفواكه وكذا المجزرة الجماعية. وتنسيق مع السلطات المحلية، فقد تم إجلاء الأماكن التي تعرف تجمعات تجارية لبعض الباعة المتجولين، بغرض الحد من التقارب الاجتماعي⁽⁵⁰²⁾.

- إحداث لجنة مختلطة لمراقبة الأسعار ومضاربة التجار: شملت هذه اللجنة رجال السلطة، وممثلين عن المصلحة الاقتصادية بعمالة سطات، وبعض ممثلي هيئة التجار، تستهدف من خلال عملها مراقبة أسعار، وجودة وظروف بيع المنتجات الغذائية بالمدينة، والوقوف على مدى الالتزام بالإجراءات المتخذة من قبل اللجنة الإقليمية لليقظة⁽⁵⁰³⁾، وذلك حفاظا على سلامة وصحة المواطنين.

- إلغاء التظاهرات الرياضية، والثقافية، والاجتماعية والمهرجانات، وذلك تنفيذا للقرارات الحكومية ذات الصبغة الاستعجالية لمواجهة الوضع الاستثنائي المتعلق بخطر تفشي جائحة كورونا، مما جعل جماعة سطات تنخرط ضمن هذا السياق، حيث قامت بتعليق كل التظاهرات المشار إليها، والتي كانت مبرمجة خلال هذه الفترة، وذلك بتنسيق مع السلطات المحلية والإقليمية، ومن ضمنها إلغاء المعرض الوطني للصناعة التقليدية، والسباق على الطريق...

إن مجموع هذه التدابير والإجراءات، لا شك أنها تعكس الاستجابة لعاملين اثنين، أولهما موضوعي يستمد وجوده من سياق الأزمة الصحية التي اجتاحت، ليس فقط المغرب، بل جميع دول العالم، والمتمثلة أساسا في انتشار فيروس كورونا، أما العامل الثاني فهو ذو طبيعة معيارية، يجد أساسه في النص القانوني الذي يضيء على الجماعات الترابية عامة، والجماعات على وجه التحديد، مشروعية تدخلها الترابي انطلاقا من المهام والاختصاصات المنصوص عليها ضمن مقتضيات القوانين التنظيمية لهذه

⁽⁵⁰¹⁾ الفصل الأول من القرار رقم 01-2020 بتاريخ 20 مارس 2020، والمتعلق بالتوقيف المؤقت لانعقاد السوق الأسبوعي بجماعة سطات.

⁽⁵⁰²⁾ مثال السوق العشوائي الكائن بشارع أغمات بجماعة سيدي عبد الكريم، والواجهة الأمامية بسوق المسيرة بجماعة بام.

⁽⁵⁰³⁾ همت هذه العملية بعض الجوانب المتعلقة ببيع وتخزين المواد، عرض الأسعار للعموم، الوقوف على المواد الغذائية المنتهية الصلاحية، مدى توفر شروط النظافة...

الجماعات، والتي عملنا على تقديمها ضمن هذه المساهمة، وهي ترمي بنا في اتجاه زاوية القراءة، والتمحيص والتساؤل عن تجلياتها وأجرائها على مستوى الواقع، فإلى أي حد استطاعت هذه الجماعات الترابية أن تعكس بتدخلاتها الأدوار الحقيقية المنوطة بها؟

ثانياً: وظيفة الجماعات في مجال الصحة العامة بين المحدودية و أفق تعزيز التدخل الترابي

لقد حاولنا، ولو بإيجاز، خلال الفقرة الأولى، أن ننتقي بعض العناصر المشكلة لأسس ومرجعيات تدخل الجماعات الترابية في مجال حفظ الصحة العامة وسلامة الأفراد، وخاصة في ظروف انتشار الجوائح والأوبئة، وهي مرجعيات تستقي وجودها، كما رأينا، مما جاء به التعديل الدستوري الأخير (2011)، ومقتضيات القوانين التنظيمية الثلاث، حيث تبرز طبيعة الأدوار التي تؤديها هذه الجماعات، والتي تكتسي شرعيتها بالنظر إلى واقع تنزيلها العملي.

وإذا كان التنظيم الترابي ببلادنا قد قطع أشواطاً هامة في سبيل تعزيز النظام اللامركزي، فإن الواقع يعكس بشكل استمرارية البعد عن الأهداف المنتظرة والطموحات المرجوة، ذلك أن تراكمات عمليات إصلاح ترابية متتالية، امتدت أزيد من خمسين سنة، تُبرز أن هذه التجربة لا زالت تشهد العديد من الإكراهات والنقائص، تضع حدوداً أمام مسارها الإيجابي. غير أن تناول هذه الحدود، لا يمكن أن يكون هدفاً في حد ذاته، بل نعتبره محطة تمكّنا من تشخيص بعض مشاكل الجماعات الترابية في مجال مواجهة المخاطر الصحية أولاً، من أجل رصد بعض معالم التصور وإيجاد ما يمكن من الحلول ثانياً.

1- محدودية التدخل الترابي في مواجهة المخاطر الصحية

تستقي، حسب تصورنا، هذه المحدودية وجودها، ليس من زاوية واحدة، بل انطلاقاً من تكاثف العديد من العوامل التي لا زالت تشكل حجر عثرة حيال قيام الجماعات الترابية بدورها الحقيقي المنوط بها لمقاربة قضاياها الترابية، ومن ضمنها مواجهة الأوضاع الطارئة الناتجة عن انتشار الجوائح والأوبئة، كما هو الحال بالنسبة لفيروس كورونا الذي داهم جميع بقاع العالم. ومن ضمن هذه العوامل نذكر الآتي:

- تفوق مبدأ المركزية على اللامركزية:

إن أبرز العوامل التي أبانت عن جزء من محدودية الجماعات الترابية في مواجهة انتشار هذا الفيروس، تتمثل فيما هو سياسي (هيكلية) مستمد من الأسس التي تقوم عليها ممارسة الحكم

وتدبير الشأن الترابي، انطلاقا من واقع التفاعلات الحاصلة فيما بين "المركزية" و"اللامركزية"، سرعان ما يولد هذا الواقع العديد من الحدود التي تعجز معها الجماعات الترابية القيام بوظائفها. ففي اعتقادنا، هناك حدود بارزة تكمن في كيفية تعامل السلطة المركزية مع منظومة اللامركزية، حيث واقع الممارسة يؤكد هيمنة السلطة المركزية، أو بالأحرى ممثليها الترابيين.

فاليوم، وانطلاقا مما لاحظناه على صعيد الفعل التدييري الممارس لمواجهة فيروس كورونا⁽⁵⁰⁴⁾، يؤكد هذا المنطق الحضور الفعلي والبارز لممثلي السلطة المركزية في التصدي لهذه الجائحة، في مقابل ما تركته الجماعات الترابية من بياضات عكست محدودية الصلاحيات الموكولة إليها في هذا المجال، على الرغم من الاعتراف بوجود شؤون وقضايا محلية، وما يوازيه من اعتراف نصي للجماعات الترابية من استقلالية⁽⁵⁰⁵⁾.

إن استيعاب جوهر هذه المفارقة، يُوجب وضعها ضمن إطار تعامل السلطة المركزية مع فكرة اللامركزية، وذلك انطلاقا من كون الأولى تعتبر الوحدات الترابية اللامركزية قنوات يتم من خلالها نقل القرارات المتخذة مركزيا، وأداة لتعبئة الساكنة تيسيرا لتنفيذ هذه القرارات⁽⁵⁰⁶⁾، حيث يبقى الإطار الترابي المحلي خاصا بالدولة ومحفوظا لها تنشر ضمنه سلطتها، ومجالا للتنظيم والاندماج الاجتماعي والسياسي⁽⁵⁰⁷⁾، فهو يبقى في نهاية المطاف مجالا لإبراز حاجة المواطن الدائمة للسلطة المركزية.

- ضعف وعدم دقة الاختصاصات الترابية في المجال الصحي:

⁽⁵⁰⁴⁾ يمكن القول أن الأدوار التي أنيطت بهذه الجماعات الترابية لم ترق إلى المستوى المرغوب، حيث إن صدور المرسوم بقانون رقم 292-20 بتاريخ 23 مارس 2020، يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، أفرز على المستوى العملي نمطا تدييريا عموديا، تظهر من خلاله استئثار وزارات معينة بجل القرارات الخاصة بتدبير ومكافحة الجائحة، وعلى رأسها وزارة الداخلية، ووزارة الصحة، ثم الوزارة المكلفة بقطاع المالية. هذا النمط عكس واقع عدم استقلالية الجماعات الترابية في اتخاذ قراراتها، كون وزارة الداخلية قد استأثرت بكل مداخل القرار الترابي، سواء تعلق الأمر بالتدبير المالي (تعديل في مسطرة فتح وبرمجة وتحويل الاعتمادات، تقليص النفقات)، أو تدبير دورات المجالس (تأجيل انعقاد دورات ماي ويونيو) ...

⁽⁵⁰⁵⁾ ينص عليه الفصل 136 من الدستور، ما يلي: "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن؛ ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم..."

⁽⁵⁰⁶⁾ Smires (M) : « Les articulations du discours relatif à l'intervention économique des Collectivités locales au regard de l'expérience de décentralisation(1976-1989) » RDE, N9, 1993, P67 .

⁽⁵⁰⁷⁾ Sedjari (A) : « Le développement économique local entre le discours et la Pratique » RDE, N9, 1993, P32.

إذا كانت القوانين التنظيمية قد وضعت لائحة لمجالات تدخل الجماعات الترابية، فإن قراءة تحليلية للنصوص، تثير ملاحظتين أساسيتين، الأولى تتعلق بما يشوب المقتضيات الخاصة بهذه الاختصاصات، سواء الذاتية منها أو المشتركة أو المنقولة إليها من قبل الدولة، من شح على مستوى ورود المجال الصحي ضمنها، أما الملاحظة الثانية، فتخص عدم التحديد القانوني الدقيق لهذه المهام، بل ما نلمسه هو غموض النص وعموميته، مما يفضي إلى بروز إشكاليتين على مستوى تحديد تدخلات الجماعات على هذا المستوى، تكمن الأولى في غياب التوزيع الدقيق للاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية، وهو معطى تمت إثارته ضمن أشغال المناظرة الأولى حول الجهوية المتقدمة المنعقدة بأكادير يومي 20 و 21 دجنبر 2019⁽⁵⁰⁸⁾، أما الإشكالية الثانية، فتتعلق بصعوبة التمييز وفصل الحدود الدقيقة بين ما هو جهوي، وإقليمي وجماعي، ليس في المجال الصحي فقط، بل ضمن جميع المجالات، مما قد يطرح مشاكل في التنازع فيما يُستقبل من العلاقات بين كل الوحدات المتدخلة في بلورة تنمية ترابية مأمولة، يتبوأ ضمنها مجال المحافظة على الصحة العامة حيزا هاما.

وفيما يهم الاختصاص في مجال الشرطة الإدارية، والذي في الحقيقة حظي باهتمام أكثر، سواء من قبل الباحثين أو الفاعلين الترابيين أو المواطنين، بالنظر إلى ارتباطه بالتدابير والإجراءات المتخذة في ضوء الإعلان عن حالة الطوارئ الصحية⁽⁵⁰⁹⁾، فالملاحظ كذلك في هذا الإطار، هو البروز الملاحظ لممثلي السلطة المحلية ضمن مختلف المحطات والمواقع، تنزيلا لمقتضيات هذه الأخيرة المعلن عنها بواسطة المرسوم بقانون رقم 2-20-292 ومرسوم رقم 2-20-293، في مقابل نوع من الظهور الخافت، أو بالأحرى البروز المحتشم لرؤساء الجماعات وممثلهم على مستوى التدخل الفعلي لممارسة الشرطة الإدارية ضمن تراب جماعتهم، كما نضيف ملاحظتنا حول ما جاءت به مقتضيات المرسومين سالف الذكر، كونهما لم يتضمننا ولو إشارة لانخراط هؤلاء الرؤساء في ميدان ممارسة الشرطة الإدارية، باستثناء ما تم تخويله إليهم بمقتضى المادة 100 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات.

كما أن التحديد الذي يتضمنه هذا القانون التنظيمي في مجال الشرطة الإدارية على المستوى المحلي، يظل مشوبا بنوع من الغموض، "ما فتى ينعكس على مسألة اختصاص كل من الأجهزة الممثلة

(508) مما جاء في ورشة "اختصاصات الجهة: رهان في قلب مسلسل تنزيل الجهوية المتقدمة"، أن تدقيق اختصاصات الجهات بشكل أفضل سيمنح من التكريس الفعلي لمبدأ التدبير الحر، كما سيمنح الجهات من المرور إلى مرحلة التفعيل الكامل لاختصاصاتها، من أجل تمكينها من النهوض بالتنمية المندجة والمستدامة، في أبعادها المتعددة.

(509) نشير إلى كون عبارة "الطوارئ الصحية" لم تتم الإشارة إليها، سواء من قبل المشرع الدستوري أو التنظيمي، وقد أفضى هذا الأمر إلى نوع من الارتباك، سواء فيما يخص المفهوم أو المرجعية أو التوصيف القانوني.

للسلطة المركزية والأجهزة المنتخبة"⁽⁵¹⁰⁾، فالاختصاص في هذا الجانب يعرف الكثير من التداخل، والنتائج عن غموض وتناقض النصوص، مما يفضي إلى صعوبة تحديد الجهة صاحبة الاختصاص في العديد من مواضيع الشرطة الإدارية. وهكذا، نجد أن المادة 110 من القانون التنظيمي رقم 14-113، تتضمن، من بين مجموع الاختصاصات، اختصاصاً تم إسناده إلى جهتين، الأولى تخص رؤساء المجالس الجماعية، حيث تنص على أنه "يمارس رئيس المجلس الجماعي صلاحيات الشرطة الإدارية الجماعية..."، أما الجهة الثانية، فتهم السلطة المحلية، انطلاقاً من نفس المادة التي تتابع قولها "...باستثناء المواد التالية التي تخول بحكم هذا القانون التنظيمي إلى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه: - المحافظة على النظام والأمن العمومي بتراب الجماعة..."، حيث نذهب مع بعض الباحثين⁽⁵¹¹⁾ إلى كون عبارتي "الشرطة الإدارية" و"المحافظة على النظام" تحملان نفس المعنى، فالمقصود من ممارسة الشرطة الإدارية يبقى هو المحافظة على النظام، مما يفضي بنا إلى عدم جواز الفصل بين العبارتين الواردتين ضمن المادة 110 من القانون التنظيمي للجماعات.

فمجموع هذه الملاحظات إذن، والمتمحورة حول واقع التداخل وصعوبة الفصل في مجال الشرطة الإدارية، سواء على مستوى النصوص (الفصلان 100 و 110 من القانون التنظيمي للجماعات)، أو على صعيد الممارسة، تكرر حقيقة، وفي العديد من الحالات، واقع التفوق ورجحان الوضع لصالح ممثلي السلطة المحلية، ولا أدل على ذلك سوى واقع الممارسة الذي أبانت عنه الإجراءات المتخذة لتنزيل مقتضيات المرسوم بقانون المتعلق بالإعلان عن حالة الطوارئ الصحية في مجموع تراب المملكة، وذلك بقصد تطويق ومحاصرة الخطر الداهم من جراء انتشار فيروس كورونا المستجد.

إن مقاربتنا لمجموع الحدود التي لازمت، ولا زالت، وظيفة الجماعات الترابية عامة، وضمن سياق الأزمة الصحية المتمثلة في انتشار فيروس كورونا المستجد على وجه الخصوص، وإن كنا قد استحضرننا من خلالها العاملين السالفين؛ كمظهرين حاسمين يعكسان أزمة الفعل الترابي الناجع، فإنه لا يمكن اختزال هذه الأزمة في ذلك فقط، بل نضيف إليها عناصر أخرى، تتمثل فيما يلي:

- حضور محتشم للمجال الصحي ضمن بنية اختصاصات الجماعات الترابية، المؤطرة بقوانينها التنظيمية الثلاثة (14-111، 14-112، 14-113)، حيث هامش تدخل الفاعل الترابي في المجال الصحي

(510) محمد كرامي: مرجع سابق، ص 253.

(511) مرجع سابق.

يبقى جد محدود، وهذا ما تمت ملامسته أثناء ظرفية انتشار جائحة كورونا، بالرغم من المكانة التي منحها إياها الدستور؛

- الدور المقيد الذي أبانت عنه السلطات المركزية في إطار تعاملها مع المحيط، أي الجماعات الترابية، وخاصة مراسلة وزير الداخلية بخصوص تعليق انعقاد دورات مجالس الجماعات الترابية خلال شهري ماي ويونيو⁽⁵¹²⁾، الشيء الذي كبل أيدي هذه الجماعات في إطار ما تم التنصيب عليه في الفصل 136 من الدستور، والمواد 4⁽⁵¹³⁾ و 3⁽⁵¹⁴⁾ و 3⁽⁵¹⁵⁾ من القوانين التنظيمية، 14-111، و 14-112 و 14-113، من أنه "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن؛ ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة"؛

2- في أفق تدخل ترابي ناجع في المجال الصحي

سبق أن أشرنا ضمن محاور سالفه، أنه بالرغم من تأكيد الدور التدخل للجماعات الترابية على عدة مستويات، انطلاقا مما بوأه الدستور لها من مكانة متميزة، وكذلك مقتضيات القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، وذلك على مستوى المهام والاختصاصات المسندة في عدة مجالات، الشيء الذي يجعلها كأداة لتفعيل قضايا التراب المحلي والنهوض بمستوى تنميته. لكن، وبالرغم من هذا الاعتراف بمشروعية التدخل العام وتعدد مجالاته، إلا أن ظرفية الأزمة الصحية التي عرفت جميع دول العالم، جعلت هذه الجماعات الترابية تكشف عن واقع تدخلاتها، بما يجعلنا نسير في اتجاه كون هذه الجماعات لا زالت تعترضها الكثير من النقائص تحد من فعاليتها، ولا أدل على ذلك سوى حضورها المحتشم في سياق مواجهة المخاطر التي باتت تهدد الصحة العامة من جراء تفشي جائحة كورونا، في مقابل الحضور الفعلي والقوي لممثلي السلطة المركزية ومن ينوب عنهم؛ الشيء الذي يفضي مرة أخرى إلى التساؤل حول مدى التحول وجدواه الذي تشهده

(512) أثار هذا التعليق مسألتين، الأولى تتعلق بما أشار إليه البعض من عدم دستوريته، أما الثانية فتخص ما تقدم به فريق الأصالة والمعاصرة بمجلس النواب من مقترحات تقتضي تعديل بعض مقتضيات القوانين التنظيمية، وخاصة كيفية انعقاد دورات المجالس واجتماعات اللجان خلال مدة سريان حالة الطوارئ الصحية، ضمانا لاستمرارية عمل المجالس واشغالها، وسدا للفراغ التشريعي الحاصل في هذا النطاق. يراجع مقال عبد الصمد حيكور: "رأي دستوري في دورية وزارة الداخلية حول انعقاد دورة ماي العادية لمجالس الجماعات" جريدة العمق الإلكترونية، 15 ماي 2020، تاريخ الاطلاع: 24 يونيو 2020، الساعة الثانية صباحا.

(513) الفقرة الأولى.

(514) الفقرة الأولى.

(515) الفقرة الأولى.

منظومة اللامركزية، سيما مع ورود العديد من المبادئ، كالتيدير الحر، والتفريع وغيرهما. وبناء على كل هذا، لا شك في كون إعادة النظر في طبيعة أدوار الفاعلين وتدخلاتهم الترابية، تبقى مسألة ذات أهمية، وضرورة تفرضها خصوصية المرحلة التي عكست هذه الأزمة الصحية، وخاصة بالنسبة لدور الجماعات الترابية في التصدي لتداعيات هذه الأخيرة، إذ في اعتقادنا لا تكفي هذه المقالة لبسط كل معالم التحول، بقدر ما نحاول المساهمة بطرح تصورنا انطلاقاً مما يلي:

- إعادة النظر في بعض اختصاصات الجماعات الترابية، التي تبقى مشوبة بنوع من الشح، خاصة في المجال الصحي، فالمواد 83 و 87 و 92 و 100 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 14-113، وكذا المادتين 79 و 86 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 14-112، والمادة 94 من القانون التنظيمي للجهات رقم 14-111، وكذا الصلاحيات الممنوحة لرؤساء هذه الجماعات تبقى ضئيلة وغير كافية في مجال تعزيز المنظومة الصحية الترابية، والوقاية من الكوارث الطبيعية، ومحاربة عوامل انتشار الأمراض؛

- إذا كنا نتفق في المقابل مع مبدأ التحديد الدقيق لهذه الاختصاصات، فقد كان من الأجدر حضور نصوص موازية تفسر وتوضح، تفادياً لكل تداخل قد يحصل، العلاقة التي تربط الجماعات الترابية، سواء مع الدولة أو فيما بين واحدة وأخرى. وهكذا، فالمنتظر من الجماعات الترابية، في إطار الدينامية الجديدة التي تسعى إلى خلقها وترسيخها الجهوية المتقدمة، أن تتجه صوب وضعية أكثر تدخلية لتنشيط وظائفها في مجال المحافظة على الصحة العامة داخل مجالها الترابي، وذلك انطلاقاً مما هو منوط بها من أدوار ريادية في هذا المجال؛

- الانخراط في مسار التحولات الرقمية التي يشهدها العالم، فلا يمكن أن تبقى الجماعات الترابية في منأى عن كل تحول رقمي من شأنه المساهمة في الرفع من مستوى التديير الترابي لقضاياها، فقد لاحظنا الدور الذي لعبه هذا التطور الرقمي في مجال التواصل وإبصال المعلومة، وكذلك على مستوى تأدية الخدمات بالنسبة للموظفين، أو تقديمها للمواطنين، غير أن هذا يتطلب من الجماعة الترابية أن تتوفر على نظام للمعلومات واسع النطاق، تدبره موارد بشرية قارة ومؤهلة، وهنا نفتح باباً آخر يتعلق بالعنصر البشري، حيث أماطت هذه الأزمة الصحية اللثام عن الكثير من البياضات، والتي لم تسعف هذا العنصر البشري على التكيف مع خصوصيات المرحلة، وبالتالي أصبح لزاماً على هذه الجماعات بلورة خطط للتكوين وإعادة التكوين، في مجالات متعددة، ومن ضمنها مجال التديير الاستباقي واللاحق للأزمات الصحية الناتجة عن انتشار

الجوائح والأوبئة، كما أن ذلك يستلزم في المقابل إحداث مكتب لليقظة يؤدي وظائفه بتنسيق مع مكتب حفظ الصحة الكائن بمقر كل جماعة.

خاتمة

بقدر ما سينتج عن الأزمة الصحية الناتجة عن انتشار فيروس كورونا المستجد (كوفيد 19) من تداعيات على مستوى بنيات الدولة، السوسيو-اقتصادية والثقافية وغيرها، فقد نعتبرها من جهتنا بمثابة الصعقة الكهربائية التي ربما ستوقظ وعي مختلف الفاعلين لإعادة النظر وصياغة رؤى جديدة تتطلب نوعاً من التكيف مع ما أبانت عنه المرحلة من تحديات حيال السلطات العمومية المركزية أولاً، ومختلف السلطات الأخرى ثانياً، وعلى رأسها الجماعات الترابية في إطار ما هي ملزمة به، من صياغة، وأجراً وتقييم سياسات عمومية ترابية تستهدف تلبية مختلف حاجات ومتطلبات ساكنتها، وما التصدي للجوائح والأوبئة، والمحافظة على الصحة العامة إلا عنصراً ضمن عناصر منظومة ترابية شاملة ومتكاملة. فبدون إعادة النظر في بعض الثوابت لا يمكن للجماعات الترابية أن تتوباً فعليا المكانة التي منحها إياها الدستور، ومن ضمنها إعادة النظر في معادلة مركز-محيط، من خلال العديد من الأوراش، في مقدمتها الورش السياسي القائم على إعادة التحديد الفعلي للسلطات، سواء على المستوى العمودي أو الأفقي.

مسؤولية الجماعات الترابية في محاربة الأوبئة بين النص والممارسة

– كوفيد 19 نموذجاً-

د.المصطفى المصباحي

أستاذ القانون العام

جامعة الحسن الأول

كلية الحقوق- سطات-

توطئة:

يعتبر دستور المملكة المغربية⁵¹⁶ محطة مهمة ومنعطفاً جوهرياً في إعادة الهيكلة الإدارية للدولة وأجهزتها، عبر تحديد العلاقة بين الأجهزة المركزية والجماعات الترابية⁵¹⁷ بغية تحديد المسؤوليات والاختصاصات، وهو ما شكل إحدى حلقات المستجدات الدستورية والقوانين المؤطرة للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث (الجهات)⁵¹⁸ العمالات أو الأقاليم⁵¹⁹ والجماعات⁵²⁰ لسنة 2015، وميثاق اللاتمرکز لسنة 2018⁵²¹.

⁵¹⁶ – الدستور الجديد للمملكة المغربية، صادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5952 في 17 يونيو 2011 .

⁵¹⁷ – ينص الفصل 135 من الباب التاسع المعنون بالجهات والجماعات الترابية الأخرى من الدستور على أنه: "الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، الجماعات الترابية أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام وتسير شؤونها بكيفية ديمقراطية، تنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر، وتحديث كل جماعة ترابية أخرى بقانون، ويمكن أن تحل عند الاقتضاء محل جماعة ترابية أو أكثر من تلك المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذا الفصل.

⁵¹⁸ – القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق ل 07 يوليوز 2015.

⁵¹⁹ – القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 15.84.1 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق ل 07 يوليوز 2015.

إن الهدف من القوانين الدستورية والتنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية المذكورة سلفا يتجلى في تكريس آفاق واسعة لإقرار الجهوية المتقدمة واحتلالها مكانة الصدارة، حتى ترقى وباقي الجماعات الأخرى بصلاحيات واسعة مبنية على مبادئ الحكامة الترابية والديمقراطية التشاركية وفلسفة التدبير الحر كأساس قوي لتدبير شؤونها، وسلطة التداول في تنفيذ المداولات والمقررات، لكن ما يهمنا مناقشته تلك الصلاحيات المتعلقة بمحاربة الأوبئة والحد من انتشارها، على اعتبار أنه من بين التحديات التي أثارت مسؤولية الجماعات الترابية وعلى أرسها الجهات في تدبير جائحة كورونا، وهو ما يدفعنا إلى طرح مجموعة من التساؤلات:

ماهي صلاحيات المجالس الجماعية في تدبير الأوبئة والأمراض المعدية؟ وأين تتجلى مسؤولية الجماعة الترابية في محاربة مرض كوفيد 19؟ لماذا دورها كان محتشما وأحيانا غائبا مقابل الحضور القوي للأجهزة المركزية؟ وهل هذا الغياب ناتج عن عدم قدرتها على ممارسة اختصاصاتها في مجال حفظ الصحة وفق مقتضيات القوانين التنظيمية؟ أم كان هناك تعسف وشطط واستئثار باتخاذ القرارات من قبل الأجهزة المركزية (وزارة الداخلية)، وإقصاء الوحدات المحلية (الجماعات الترابية)؟ وما هي تأثيرات هذه الجائحة على المجالين الاقتصادي والاجتماعي؟ وهل من سيناريوهات بعد كورونا؟

هذه التساؤلات وغيرها سنحاول تناولها من خلال ثلاث محاور، نخصص الأول لمسؤولية الجماعات الترابية في تدبير الجائحة التي تعرفها بلادنا، والثاني لتداعيات وتأثير هذه الجائحة وحسناتها، والثالث للمنتوقع بعد كورونا.

المحور الأول: مسؤولية الجماعات الترابية في محاربة الأوبئة – كوفيد 19 نموذجاً-

باستقراءنا للمقتضيات القانونية والتنظيمية المحددة للاختصاصات الموكولة للجماعات الترابية، يتضح أن هذه الجماعات تشكل شريكا أساسيا للدولة في حفظ الصحة ومحاربة الأمراض المعدية وفق مقتضيات الفصل 31 من الدستور الذي ينص على أنه: "تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير استفادة المواطنين والمواطنات على قدم المساواة من

⁵²⁰ - القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق ل 07 يوليوز 2015.

⁵²¹ - المرسوم رقم 2.17.618 الصادر في 18 ربيع الآخر 1140 الموافق ل 26 دجنبر 2018 بمثابة ميثاق وطني للانتماء الإداري، الجريدة الرسمية عدد 6738.

الحق في العلاج والعناية الصحية...والعيش في بيئة سليمة..."، وتنزيلا لهذا المقتضى الدستوري نصت المادة 92 من القانون التنظيمي للجماعات على صلاحية المجالس الجماعية في التداول في القضايا المرتبطة بالتدابير الصحية ومحاربة عوامل انتشار الأمراض، كما تمارس اختصاصات ذاتية⁵²² داخل نفوذها الترابي كنقل المرضى والجرحى وإسعافهم، وحفظ الصحة، ناهيك عن الصلاحيات المسندة لرؤساء الجماعات الترابية في ممارسة مهام الشرطة الإدارية (الخاصة) في مجالات الوقاية الصحية والنظافة والسكنية العمومية وسلامة المرور ونقل الأموات، عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية أو فردية تهم الأمر المنع أو الإذن، مع اتخاذ تدابير تتعلق تحديدا بمكافحة انتشار الأوبئة والأمراض المعدية⁵²³ تجاه المرافق والمؤسسات المفتوحة في وجه العموم، كالمقاهي والمطاعم وقاعات الألعاب ودور السينما والمسارح وأماكن السباحة وتحديد وضبط وقت فتحها وإغلاقها، حسب تطور الحالة الوبائية باعتبارها أماكن يمكن أن تشكل بؤرا لانتشار العدوى، ليبقى التساؤل مطروحا هل فعلا تم تنزيل هذه الصلاحيات الدستورية والتنظيمية من قبل المجالس الجماعية مع حلول جائحة كورونا على مستوى الممارسة؟ وإذا كان الجواب بالنفي، فهل غيابها راجع لعدم القدرة والكفاءة لتدبير الأزمة؟ أما لظرفية الاستثنائية تحتتم مركزية اتخاذ القرار وتوحيده على المستوى الوطني، على اعتبار أن السلطة المركزية أكثر تأهيلا وقدرة من الوحدات الترابية بخصوص تدبير الأزمات؟

منذ الثاني من شهر مارس 2020 عرف المغرب أول حالة مصابة بفيروس كورونا المستجد، باشرت السلطات المركزية على رأسها المؤسسة الملكية، اتخاذ إجراءات وطنية استباقية للحد من انتشار هذا الفيروس، حيث بنيت هذه الإجراءات على مقاربة الصحة أولوية قصوى بغض النظر عن الكلفة والآثار الاقتصادية والاجتماعية، فكان أول إجراء إحداث صندوق خاص بتدبير الجائحة بمبادرة من طرف ملك محمد السادس، وهو ما لقي تجاوبا واسعا من قبل باقي المؤسسات والجماعات الترابية والقطاع الخاص والمواطنين، وتم إغلاق المجال الجوي والبحري المغربي أمام المسافرين، وإلغاء التجمعات والتظاهرات الرياضية والفنية والثقافية، وتوقيف الدراسة بالجامعات والمعاهد وجميع المؤسسات التربوية وقطاع التكوين المهني، وإغلاق المساجد وتعليق الجلسات بمختلف محاكم المملكة، إضافة إلى الإجراءات المتعلقة بالنقل العمومي، وإغلاق المحلات الغير ضرورية (المقاهي، المطاعم، الحمامات، ملاعب القرب، فضاءات

522 - المادة 77 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

523 - المادة 100 من نفس القانون.

الملاهي والترفيه...) وتدابير متعلقة بالحجر الصحي، وتخصيص اعتمادات مالية للمتضررين من جائحة كورونا... الخ.

يلاحظ إذن أن كل التدابير المذكورة سلفا لعبت فيها سلطات المركزية الإدارية⁵²⁴ (المؤسسة الملكية، وزارة الداخلية، وزارة الصحة، الأطقم الطبية بشقيها العسكرية والمدنية، وزارة الاقتصاد والمالية، الأمن، الجيش، الدرك، الوقاية المدنية، والإعلام الرسمي) دورا أساسيا من خلال نجاعة التدخلات والجهود الميدانية، في غياب شبه تام للجماعات الترابية، باستثناء مساهمة البعض منها في الصندوق المخصص لتدبير الجائحة، أو القيام بعملية تعقيم الشوارع بطريقة غير منتظمة ومسترسلة، مما يوضح بجلاء المسافة الضوئية الحاصلة على مستوى اختصاصات الجماعات الترابية بين النص القانوني والمستوى الواقعي، ولربما أن هذا الشرح كنتيجة لعدم تأهيل الجماعات على المستوى المالي، التقني، الأطر ذات الخبرة والكفاءة في التسيير سيما وقت الأزمات كفرضية أولى.

الفرضية الثانية وهي الأرجح – وهو ما نميل إليه- أنه بمجرد الإعلان عن حالة الطوارئ عن طريق صدور مرسوم بمثابة قانون رقم 2-20-292⁵²⁵ بهدف مكافحة مرض كوفيد 19، هذا الأخير أفرز تدبيرا

⁵²⁴ – المركزية الإدارية نسق إداري يقتضي تجميع وتركيز جميع الوظائف والسلطات الإدارية في يد الحكومة المركزية، حيث تهيمن على جميع الاختصاصات وتباشرها بمفردها انطلاقا من العاصمة مستعملة وسائلها المالية واللوجستكية والبشرية، أي ليس هناك حياة قانونية للجماعات الترابية. يراجع محمد يحيى: "المغرب الإداري"، مطبعة اسبارطيس طنجة، الطبعة 2012.

يتضح من خلال هذا المفهوم أن الدولة في ظل المركزية الإدارية تنفرد بجميع القرارات سواء تعلق الأمر بالوحدات المركزية أو الترابية، وذلك في سبيل تحقيق الوحدة الوطنية سياسيا وإداريا واقتصاديا واجتماعيا، وبالتالي فالمركزية ضرورة لا يمكن الاستغناء عنها من أجل تقوية السلطة العامة سيما في أوقات الأزمات، حيث تعمل على فرض هبة الدولة وتوحيد سياستها على جميع المرافق العامة في جميع أنحاء التراب الوطني، وهو ما يؤدي إلى التنسيق المحكم والمتجانس بين جميع الهيئات والإدارات نظرا لتوحيد مصدرها، كما يساعد النظام المركزي على تحقيق وإنجاز مشاريع وأوراش كبرى لا تستطيع الوحدات المحلية القيام بها، ونشير كذلك إلى أن التجربة الميدانية اتبنت أن السلطات المركزية أكثر خبرة بالمقارنة بالهيئات اللامركزية على مستوى التسيير، ورغم كل هذه الإيجابيات والمزايا التي تقدمها المركزية الإدارية، فهي لا تخلو من انتقادات وعيوب.. سنثيرها علاقة بتدبير أزمة جائحة كورونا.

⁵²⁵ – مرسوم بقانون رقم 2.20.292 الصادر في 28 رجب 1441 الموافق لـ 24 مارس 2020، يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6867 مكرر، ص 1782.

المادة الثانية من المرسوم حددت الجهات المكلفة بتحديد مجال تطبيق حالة الطوارئ والإجراءات الواجب اتخاذها، حيث تم إسناد هذا الاختصاص لوزارة الداخلية (الاختصاص الأمني) ووزارة الصحة (الاختصاص الصحي)، حيث تنص على أنه: "يعلن عن حالة الطوارئ الصحية عندما تقتضى الضرورة ذلك، طبقا لأحكام المادة الأولى، بموجب مرسوم، يتخذ باقتراح مشترك للسلطتين الحكوميتين المكلفتين بالداخلية والصحة، يحدد النطاق الترابي لتطبيقها، ومدة سريان مفعولها، والإجراءات الواجب اتخاذها. ويمكن تمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية وفق الكيفيات المنصوص عليها في الفقرة الأولى.

إلا أن المادة الثالثة من المرسوم في نظرنا جعلت الحكومة تحتكر كل السلطات بديها، من خلال حصر اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة بواسطة مراسيم، ومن زاوية أخرى احتكار القرارات التنظيمية والإدارية التي تشغل بها الإدارات العمومية والجماعات الترابية عادة. وفيما يلي نصها: "على الرغم من جميع

مركزيا وعموديا جعل الوزارات الأم تتكفل بإصدار القرارات والتعليمات المتعلقة بتدبير الجائحة⁵²⁶، وتهميش الجماعات الترابية والتدخل في اختصاصاتها المنصوص عليها في القوانين التنظيمية، كتدخل وزارة الداخلية في ميزانيات الجماعات عن طريق تعديل في مسطرة اتخاذ القرارات المتعلقة بفتح وبرمجة وتحويل الاعتمادات، ومنع دورات المجلس - علما أن الوضعية تستوجب مساءلة المجالس الترابية من طرف المعارضة على الإجراءات المتخذة للحد من انتشار الوباء وتتبع تطوره داخل نفوذ الجماعة الترابية -، إضافة إلى دورية وزير الداخلية⁵²⁷ التي تضمنت تعليمات موجهة إلى رؤساء الجماعات الترابية حول وقف آجال أداء وإيداع القرارات الخاصة بالرسوم المحلية التي تدبرها الجماعات، والآجال المتعلقة بالمستحقات المهنية، مما يعتبر تعطيلا للمقتضيات القانونية المتعلقة بالجبايات المحلية، ناهيك عن التضيق من ممارسة الشرطة الإدارية لصالح السلطات المحلية وأعوانها، وإلغاء مباريات التوظيف، زد على ذلك التعليمات الخاصة بتقليص وترشيد النفقات وتخصيصها لما هو ضروري ومستعجل، وهو ما يدفع إلى طرح التساؤل التالي:

ما مدى مشروعية هذه القرارات والقوانين والتدابير المؤطرة لحالة الطوارئ، في حالة تعارضها مع القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، والحال أن القوانين التنظيمية أرقى وأسمى درجة من القوانين العادية، لأنها تأتي في المرتبة الثانية بعد الدستور وقبل القوانين العادية، مما يعد مسا بمبدأ سمو القوانين ومراعاة تراتبيتها هذا من جهة، ومن جهة أخرى ما دور مبدأ التدبير الحر⁵²⁸ ومبدأ التفريع⁵²⁹ في

الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، تقوم الحكومة، خلال فترة إعلان حالة الطوارئ، باتخاذ جميع التدابير اللازمة التي تقتضيها هذه الحالة، وذلك بموجب مراسيم ومقررات تنظيمية وإدارية، أو بواسطة مناشير وبلغات، من أجل التدخل الفوري والعاجل للحيلولة دون تفاقم الحالة الوبائية للمرض، وتعبئة جميع الوسائل المتاحة لحماية حياة الأشخاص وضمان سلامتهم

526 - المادة الخامسة من المرسوم المتعلق بحالة الطوارئ تنص على أنه: "يجوز للحكومة إذا اقتضت الضرورة القصوى ذلك، أن تتخذ بصفة استثنائية أي إجراء ذي طابع اقتصادي أو مالي أو اجتماعي أو بيئي يكتسي صبغة الاستعجال، والذي من شأنه الإسهام بكيفية مباشرة، في مواجهة الآثار السلبية المترتبة عن إعلان حالة الطوارئ الصحية المذكورة.

527 - دورية وزير الداخلية الصادرة بتاريخ 11 مايو 2020.

528 - نص على مبدأ التدبير الحر الفصل 136 من الدستور كأحد مرتكزات التنمية الترابية تعزيزا للامركزية الإدارية، ويفيد معنى التدبير الحر أن الجماعات الترابية تفصل وتقرر بمدولاتها بكيفية حرة ومستقلة في اختصاصاتها وصلاحياتها دون تدخل من أية جهة أخرى، وفق الضوابط التشريعية والتنظيمية، والتوجهات العامة للدولة، وفي ذلك سياق التأكيد على استقلالية الجماعات الترابية، في تدبير شؤونها وتوسيع هامش مبادراتها التنموية. ويمكن مناقشة مبدأ التدبير الحر من نقطتين أساسيتين:

أولا: الاستقلال الإداري.

مفاد ذلك أن الدولة لا تتدخل إلا لضمان احترام الجماعات الترابية للمقتضيات الدستورية والتشريعية والتنظيمية دون تدخل في خياراتها وأطروحاتها التنموية، لأن اللامركزية أولا هي اعتراف بقبول ميلاد أشخاص اعتبارية ترابية أخرى غير الدولة، وهو اعتراف يترتب عنه منح الشخصية الاعتبارية بمعنى الاستقلالين الإداري والمالي، وهو ما يتعارض على المستوى الواقعي مع المقتضيات المتعلقة بالصيانة والرقابة والملائمة التي بطبيعتها تستلزم حتما مشاركة

ممارسة الجماعات الترابية لصلاحياتها كمبدأين دستوريين، ونصت عليهما القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية؟

قد يرى البعض أن الظرفية هي ظرفية وطنية استثنائية، والأمر يتعلق بالصحة العامة كركن من أركان النظام العام الثلاث (الأمن العام/ الصحة العامة/ السكنية العامة)، حيث تعتبر الدولة المسؤول الأول على الحفاظ عليه، هذا تصور لا نقاش فيه ولا يختلف عنه اثنان، لكن كان من الأجدر أن تتحمل الجماعات الترابية مسؤوليتها وتتدخل بشكل قوي ومباشر مع دعمها من قبل السلطة المركزية وتحت

السلطة المركزية في مسلسل اتخاذ القرارات، والهيمنة في اتخاذها أحيانا كثيرة، فمتطلبات التنمية الشاملة اليوم تحتم تجاوز الرقابة الإدارية بمفهومها الضيق والتقليدي، التي تساهم في عرقلة العمل المحلي، الذي يتطلب السرعة والمرونة والتكيف لمواكبة التطورات الحاصلة على المستوى الترابي وفي مختلف الميادين والمجالات.

ثانيا: الاستقلال المالي.

يشكل الجانب المالي عصب حياة الجماعات الترابية وعنصرا أساسيا في تدبير الشأن العام الترابي، لذلك فمن المطلوب تعبئة وتعزيز الموارد المالية للجماعات الترابية نظرا لتوسع اختصاصاتها وتعدد مجالات تدخلها، الأمر الذي يحتم ضرورة منحها هامشا واسعا من الحرية في تحصيل وصرف أموالها سواء تعلق الأمر بالتسيير أو الاستثمار، لدى يعتبر مبدأ التدبير الحر نواة أساسية لاستقلالية مالية الجماعات الترابية، لأنه يتيح لها إمكانية تقوية سلطاتها المالية بخصوص فرض الضرائب والرسوم والجبائات والتحكم في النفقات، وإعداد الميزانية وتنفيذها، وتقييمها بعد ذلك في إطار قانون التصفية.⁵²⁹ منصوص عليه في المادة 93 من القانون 111.14 المتعلق بالجهات، ويعتبر مبدأ التفريع آلية جديدة لتنظيم السلطة وتوزيعها داخل الدول والأنظمة الحديثة، تبناه المشرع المغربي جاعلا منه مبدأ دستوريا- الباب التاسع المتعلق بالجهات-، وآلية لتوزيع الاختصاصات بين مختلف الهيئات الترابية، وقد عرفه الميثاق الأوربي للحكم المحلي بأنه: منح ممارسة المسؤوليات العمومية بشكل أفضل للسلطات الأكثر قربا من المواطنين، مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار الجودة والفعالية والمردودية.

في تعريف آخر يعد مبدأ التفريع مبدأ عاما لتنظيم مؤسساتي يعطي الأسبقية للقاعدة على القمة (أي أسبقية الوحدات الترابية على الإدارة المركزية)، حيث يعتبر من الأعراف السياسية والفلسفية القديمة للفكر الأوربي الذي جعل التنظيم المجتمعي يرتكز على سمو الفرد وكرامته. المناظرة الدولية المغربية المنعقدة بمراكش حول موضوع "مبدأ التعاقد تجلياته وإسهاماته في الديمقراطية التشاركية.

ظهر مبدأ التفريع بالمغرب من خلال قوانين اللامركزية وعدم التركيز، حيث أشار إليه بشكل ضمني القانون رقم 47/96 المتعلق بالجهة آنذاك، حيث صنف اختصاصات المجلس الجهوي إلى اختصاصات ذاتية واستشارية ومنقولة من طرف الدولة، وبعد ذلك تم التنصيص عليه صراحة ولأول مرة في المبادرة المغربية للحكم الذاتي التي تقدمت بها المملكة المغربية إلى الأمم المتحدة في ابريل 2007. منشور على موقع المجلس الملكي الاستشاري للشؤون الصحراوية.

www.corcrs.com

وتظهر أهمية مبدأ التفريع من خلال كونه يسلط الضوء على إشكالية توزيع الاختصاصات بين الدولة ومصالحها اللامركزية في إطار عدم التركيز الإداري من جهة، وبين الدولة ومختلف الجماعات الترابية من جهة أخرى. ويحتوي هذا المبدأ على مفاهيم ودلالات متنوعة كاللامركزية والحكامة المحلية وإدارة الحرة والديمقراطية والمواطنة... وغيرها من المفاهيم التي تحدد عن طريق توزيع الاختصاصات بين القاعدة والقمة، وتعتبر التجربة الألمانية الرائدة في هذا المجال، حيث يعتبر مبدأ التفريع من المبادئ الأساسية التي يبنى عليها تنظيم الفدرالية على المستوى المؤسساتي، وكذلك على مستوى توزيع الاختصاصات بين الدولة الفدرالية وباقي الدويلات المكونة لها، التي تتميز بنظام التسيير الذاتي حفاظا على تنوعها الإقليمي. يراجع عبد الإلاه منظم: تجربة الجهوية الموسعة بألمانيا الفدرالية، مقال منشور بسلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد مزدوج 12/11 حول الجهوية المتقدمة بالمغرب، مطبعة بريس طوب الرباط، الطبعة الثانية 2011، ص: 163.

إشرافها، لربما ستساهم في التخفيف من الاكراهات الاقتصادية والاجتماعية الترابية لأنها الأقرب إلى المواطن وبشكل مباشر.

جائحة كورونا كشفت ما بجعبة وزارة الداخلية في وقت مبكر بخصوص مبدأ التدبير الحر ومبدأ التفرع بخصوص تدبير شؤون الجماعات الترابية، وهو ما يجعلنا ندرك بالفكر والحس أن استقلالية هذه الجماعات مؤسس ومبني على الاستقلالية النسبية، حيث يتضح ذلك بجلاء من خلال الرقابة الممارسة عليها بشتى أشكالها من قبل الأجهزة المركزية:

- رقابة على الأشخاص:

يمارس سلطة الرقابة على الجماعات الترابية الأجهزة الوصية من خلال تعيين أعضاء الهيئات اللامركزية أو توقيفهم أو عزلهم أو حل المجلس برمته والحلول محله، وذلك وفق ما يقتضيه القانون، وتجد هذه الرقابة سندها القانوني من خلال مقتضيات الفصل 89 من دستور 2011 الذي ينص على أنه: "تمارس الحكومة السلطة التنفيذية، تعمل الحكومة تحت سلطة رئيسها على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين، والإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية".

وينص الفصل 145 كذلك على أنه: "يمثل ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم السلطة المركزية في الجماعات الترابية، ويعمل الولاة والعمال باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية، يساعد الولاة والعمال تحت سلطة الوزراء المعنيين بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها".

2- رقابة على الأعمال:

يشمل هذا النوع من الرقابة التصرفات والأعمال والأنشطة التي تقوم بها الوحدات الترابية ومدى احترامها للتشريع والقوانين التنظيمية للتوجهات العامة للدولة، وهي إما رقابة سابقة أو لاحقة.

فالرقابة السابقة التي تمارس على الهيئات اللامركزية تظهر من خلال ضرورة الحصول على الإذن المسبق من الأجهزة المركزية متى كانت مطلوبة بذلك، وإلا يعتبر تصرفها غير مشروع وتحت طائلة البطلان. أما الرقابة اللاحقة فهي تتجلى في ضرورة مصادقة السلطة المركزية – السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية-

على القرار أو التصرف الصادر عن الهيئة المحلية كشرط لنفاذه وخروجه حيز الوجود، سواء كانت هذه المصادقة صريحة أو ضمنية، وحق السلطة المركزية كذلك في ممارسة سلطة الحلول من خلال حل المجالس المحلية، حالة ما إذا تقاعست أو امتنعت هذه المجالس الترابية عن مزاولة مهامها، حيث تعين السلطة المركزية من يقوم مقامها وعلى حسابها .

من خلال ما سبق يتضح على أن رقابة السلطة المركزية على الوحدات اللامركزية تتعلق بحق التصديق، التوقيف، الإلغاء والحلول⁵³⁰، وهي تركز على مبدئين وهما مبدأ المشروعية ومبدأ الملاءمة⁵³¹.

- مبدأ المشروعية: ينبنى هذا المبدأ على مدى مطابقة الاختصاصات الموكولة للهيئات اللامركزية للقانون والتشريعات المعمول بها.

- مبدأ الملائمة: يتجلى في الحرص على ملائمة تصرفات هذه الهيئات مع الظروف التي اتخذت فيها، وتناغمها وانسجامها مع مقتضيات حسن سير عمل المرافق العمومية، حيث من حق السلطة المركزية القضاء بإلغاء هذه التصرفات أو سحبها أو تعديلها ما لم يترتب عليها حقوق مكتسبة للغير.

وتتعرض هذه الرقابة إلى مجموعة من الانتقادات حول مضايقات الهيئات المحلية في مباشرتها للقيام بأعمالها وكونها تمس باستقلالية هذه الهيئات، وينضاف إلى ما تم ذكره سلفاً:

- سلطة الحكومة على ميزانية الجهة.

- قرارات الجماعات الترابية خصوصاً ذات الصبغة المالية غير قابلة للتنفيذ دون التأشير من السلطة المكلفة بالداخلية.

⁵³⁰ - يفهم من الحق في التصديق أنه على ضوء المبدأ القاضي بالنفاذ القانوني لمقررات الهيئات اللامركزية، فإن البعض منها يلزم التصديق عليه من طرف سلطة الوصاية، أي أن تنفيذ هذه المقررات يبقى موقوف التنفيذ حالة عدم المصادقة عليها، أما الحق في التوقيف أو الإلغاء فهو يدخل في إطار الإجراءات التأديبية التي يمكن لسلطة الوصاية أن تتخذها، سواء تعلق الأمر بأحد أعضاء المجلس أو بالمجلس ككل، حيث بإمكان سلطة الوصاية توقيف القرارات المخالفة للنصوص التشريعية والتنظيمية، وفي نفس الوقت فإن هذا الإلغاء أو التوقيف يعتبر قراراً إدارياً يعطي للهيئات اللامركزية حق الطعن فيه أمام الجهات المختصة. ينظر المهدي بنمير: "الإدارة المركزية والمحلية"، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، المطبعة والوراقة الوطنية مراكش، ص: 24.

أما حق الحلول يمكن اعتباره وجهاً تدخلها لسلطة الوصاية الإدارية ويتعلق الأمر بكل تصرف قد يمس سير المصلحة العامة بشكل طبيعي، حيث تتدخل أجهزة الوصاية لتأمين سير هذه المصلحة لحساب وعلى مسؤولية هذه الوحدات المحلية، والحل يتم عن طريق مراسيم حكومية يتداول بشأنها داخل مجلس الوزراء مدعماً بذكر أسباب اتخاذ هذا الإجراء، وعموماً سلطة الحلول يمكن نعتها بأقبح أنواع الرقابة وأكثرها مسا وتأثيراً على هيئات المحلية وتهددها، حيث تضرب استقلاليتها في الصميم. لكنها في نظرنا شر لا بد منه حفاظاً على المصلحة العامة.

⁵³¹ - Charles debbach: "science administrative", dalloz 4eme edition 1980 p: 225/226.

- الوالي هو الممثل للسلطة التنفيذية على مستوى الجهة - مندوب الحكومة جهويا والساھر على تنفيذ مقرراتھا-، حيث يعتبر المحرك والمنسق الأساسي والفعلی بین المصالح اللاممركزة على المستوى الجهوي والإقليمي.

- الأجهزة المركزية تتواصل مباشرة مع السكان نائبة عن الهيئات المحلية بخصوص تتبع تطور الوضعية الوبائية من خلال (تشخيص الوضع، حملات تحسيسية تتعلق بخطورة الوباء وكيفية التعامل معه، أرقام، إحصائيات، إجراءات...).

وفي نظرنا فرغم الايجابيات المترتبة على مركزية القرارات المتعلقة بهذه الجائحة، فإن هذه المركزية لا تسلم من سلبيات أضرت بالجانبين الاجتماعي والاقتصادي، لأن القرار المركزي - سيما المتعلق بإجراءات الحجر الصحي-، الذي يتم تنزيله على جميع جهات وعمالات وأقاليم وجماعات المملكة بشكل موحد ودون مراعاة للوضعية الوبائية لكل جهة أو إقليم، مما تسبب في متاعبتهم الجانبين الاقتصادي والاجتماعي في وقت مبكر من بداية الحرب مع الفيروس، حيث كان بالأحر أن يتضمن القرار المتعلق بالحجر الصحي وحالة الطوارئ مقتضيات مختلفة باختلاف الحالة الوبائية لكل جهة، فمثلا لو تم مقارنة الجهات الجنوبية بجهة الدار البيضاء-سطات أو جهات الشمال لكان من الصائب تخفيف القيود على الجهات الجنوبية، لأن وضعيتها لا تستوجب تطبيق مقتضيات الحجر الصحي بشكل الكلي، وإنما تطبيق إجراءات تجعل من الدورة الاقتصادية لا تعرف التوقف والشلل طالما أنها لم يحل بها الوباء بعد، حيث ستساهم في الاقتصاد الوطني وستقدم المساعدة للجهات المتضررة من الجائحة عبر صندوق التضامن بين الجهات، أو على الأقل تتحمل أعباءها الاقتصادية والاجتماعية، وفي ذلك تقاسم المسؤولية بين المركز والمحيط (الدولة والجماعات الترابية)، وبالأحرى التخفيف من العبء المالي الملقى على عاتق صندوق جائحة كورونا.

وبالتالي فكان من تبعات مركزية القرار في تدبير الجائحة، أن الجهات الناجية من الوباء تدفع ثمن انتشاره بجهات أخرى، حيث كان من الصواب أن تستمر الجهات الجنوبية للمملكة في الإنتاج الاقتصادي، بمعنى كان على الحكومة إصدار قرارات مختلفة - تهم الحجر الصحي- باختلاف الوضعية الوبائية لكل جهة أو إقليم من حيث الانتشار والتحكم في الحد منه، وهو ما تبنته الحكومة لما رغبت في تطبيق تخفيف الحجر الصحي، حيث صنفت جهات المملكة وأقاليمها بين المنطقة رقم واحد تنعم بتخفيف لقيود الحجر الصحي والمنطقة رقم اثنان التي بقيت ملزمة بتطبيق مقتضيات المرسوم إلى إشعار

آخر، وتدابير أخرى تتعلق بالتنقل بين المدن والجهات تبعا لتطور الحالة الوبائية ودرجة انتشارها بكل جهة أو إقليم.

المحور الثاني: تداعيات جائحة كورونا وحسناتها

أولا: الجانب السلبي لكوفيد 19:

لقد ترتب عن ظهور فيروس كورونا تطبيق قواعد الحجر الصحي وحالة الطوارئ مما تسبب في إغلاق بري وبحري وجوي، وبالتالي تبعات اقتصادية واجتماعية صعبة، حيث سبق وأن صرح المندوب السامي للتخطيط، على أن المندوبية ستخفف توقعاتها لمعدل نمو الاقتصاد المغربي لعام 2020 بنسبة الثلث، إلى 2.2 بالمائة ، نظرا لتأثر الاقتصاد الشديد بسبب الجائحة وتزامن ظهورها مع موسم فلاحي عرف قلة التساقطات(الجفاف).

وفي نفس السياق بعثت الحكومة المغربية للاتحاد الأوروبي في 26 مارس 2020 رسالة تشير فيها إلأن المملكة من المتوقع أن تتكبد خسائر ثقيلة في القطاعات الحيوية، وعلى رأسها السياحة والطيران والمبادلات التجارية وقطاع السيارات...مشيرة إلى أن الاتحاد الأوروبي يشكل 58 بالمائة من صادرات المغرب، و59 بالمائة من الاستثمارات الأجنبية المباشرة، و70 بالمائة من قطاع السياحة بالمغرب.

والى حدود منتصف شهر أبريل صرح وزير التشغيل والإدماج المهني بأن حوالي 113.000 شركة أنشطتها متوقفة تماما، وأكثر من 700.000 موظف لم يتمكنوا من العمل أو تم فصلهم، أما بخصوص النقل الجوي فإن الوباء تسبب في خسائر إجمالية تبلغ حوالي 728 مليون دولار وتطال 225.000 وظيفة، ناهيك عن تحويلات الشتات المغربي الذي يلعب دورا مهما في تحريك عجلة الاقتصاد، حيث يقوم بتحويل حوالي 69 بالمائة من المغاربة المقيمين بالخارج ربع الدخل السنوي تقريبا لبلادهم.

وبناء على معطيات نشرت بالموقع الالكتروني لمجلة فرنسا 24 صرح بها المصرف المركزي بالمغرب أن البلاد عرفت وستعرف ركودا اقتصاديا قد يصل إلى 5.2 من هذا العام وهو الأشد منذ ما يزيد عن 20 سنة، نتيجة لتأثيرات الحجر الصحي الذي سطرته المملكة المغربية للحد من انتشار فيروس كورونا، مما تسبب في شلل العديد من القطاعات الاقتصادية بالمغرب، كما أدت الجائحة إلى فقدان ما يقارب 726

ألف وظيفة، ما يعادل 20 بالمائة من اليد العاملة في المقاولات المنظمة، استنادا على إحصاءات المندوبية السامية للتخطيط، إضافة إلى توقع عجز في الموازنة لسنة 2020 يقارب معدل 7.6 بالمائة.

ثانيا: الجانب الايجابي لكوفيد 19:

رغم الأضرار والخسائر التي تسببت فيها جائحة كورونا على المستوى الصحي والاقتصادي والاجتماعي والنفسي، فقد كان لها وقع إيجابي على مجالات ومستويات متعددة نوجزها في النقاط التالية:

- انخفاض التلوث البيئي، وتراجع انبعاث ثاني اوكسيد الكربون، حيث حققت كورونا ما عجز المجتمع الدولي على تحقيقه في المجال البيئي، وبالتالي منحت الكرة الأرضية فرصة للتنفس دون أي إجراء بشري.

- كورونا بمثابة آلية كشفت عن خطورة العولمة على دول العالم ككل، ومنحت الدول فرصة اختبار قدراتها الاقتصادية والاجتماعية والصحية والتربوية، ولعل ذلك سيؤدي إلى انخفاض معدل الإفراط في الاعتماد على عولمة يشكل كلي.

- كورونا عجلت بمشاريع طالما تماطلت الحكومات في إنجازها وخروجها حيز الوجود، وهي مشاريع تم تنزيلها على أرض الواقع قهرا ورغما عنها، (رقمنة الإدارة، التعليم عن بعد، توسيع قاعدة المعاملات النقدية الالكترونية، إنشاء خريطة الكترونية للفئات الهشة، إعادة النظر في سياسة وأهداف الفئات الهشة...)

- أجهزة صحية للكشف انخرطت فيها المقاولات والشركات

- الشاشات الافتراضية أصبحت في زمن كورونا تستقطب الملايين وتنشأ فضاء تواصلها أكثر شفافية وحرية للرأي والتعبير.

- توقف الحرب في العديد من الدول.

- ارتفاع ملموس في مجال التضامن والتكافل الاجتماعيين على المستوى الداخلي.

- التضامن الدولي (مساعدات طبية وأدوية من المغرب إلى عدة دول افريقية واوروبية)

- من حسنات كورونا الإقرار بأهمية الصحة والتعليم، مما يستوجب إعادة النظر في القطاعين، وكفى من الحرص الشديد على تحقيق الموازنات الماكرو-اقتصادية التي يجعل من التمويل لا يرقى إلى مستوى التطلعات والنتائج المسطرة لرفع التحدي وتطوير البحث العلمي، لأنه مدخل أساسي للتنمية وللرقي بالمجتمعات.

المحور الثالث: السيناريوهات الممكنة بعد الجائحة:

من خلال المحور السابق يتضح أن جائحة كورونا كانت لها نتائج غير متوقعة وغير مرغوب فيها على مستوى الجماعات الترابية والدولة ككل مست المجال الاقتصادي بقوة، ولا يخفى انه قبل جائحة كورونا والتقارير الدولية تصنف الاقتصاد بالمغربي بالهش، ويعاني مشاكل متعددة ابرها المديونية التي تسير بشكل تصاعدي وبمستويات مخيفة، فكيف سيكون الوضع في ظل جائحة كورونا، الوضع الاقتصادي صعب للغاية، حيث تضررت قطاعات حيوية جدا، ومعها الارتفاع المفاجئ في نسبة البطالة، لان ضعف الطلب بسبب الحجر الصحي تنج عنه انخفاض في معدل الإنتاج، مما سيؤدي إلى تسريح اليد العاملة، أي فقدان الشغل وبالتالي تفاقم الوضع الاقتصادي والاجتماعي، مما سيدفع بالدولة إلى اللجوء للديون الخارجية بشكل اضطراري كحل للحد من استفحال الأزمة ولو بشكل مؤقت.

لكن الخطير في الأمر هو بعد الخروج من الجائحة، ستطالب المؤسسات المانحة للديون علما أن التعافي من التبعات الاقتصادية لفيروس كورونا ستحتاج سنوات، وكل تأخر في أداء الديون الخارجية يترتب عنه غرامات مالية، وأمام هذا الوضع ما على الدولة إلا اللجوء إلى الزيادة في الضرائب أو خلق ضرائب جديدة، والسيناريو الثاني اللجوء إلى تبني خوصصة للمرافق المثقلة لكاهل مالية الدولة، وهي إجراءات غير مرحب بها من قبل الفرد والمجتمع هذا على المستوى الاقتصادي.

أما على المستوى الصحي، فإن هذه الصدمة المفاجئة ودون سابق إخطار لفيروس كورونا المستجد وتبعاته الصحية سيلزم لا محال إعادة النظر في المنظومة الصحية وجعلها أكثر استعدادا وتأهباً لمثل هذه الأوبئة وغيرها من الأخطار الصحية، وبخصوص قطاع التعليم لابد من الشروع في تطوير أساليب التعليم عن بعد وجعله أكثر كفاءة، من خلال تجاوز ما عاشه التلاميذ والطلبة وأساتذتهم من اكرهات على مستوى تلقين الدروس عن بعد، أو فيما يتعلق بالتواصل بين المؤسسات التعليمية وبين مكوناتها،

وسياسيا لابد من تدبير الأزمات بشكل تشاركي وعدم احتكار جميع التدخلات من طرف الدولة لوحدها، لأنه لو قدر الله وخرج انتشار الفيروس عن السيطرة وهزمت الدولة أمامه، لوقعت كارثة إنسانية حقيقية، ولن تجد الدولة من يساعدها من جماعات ترابية ومؤسسات عمومية وقطاع خاص ومجتمع مدني، - لقلة خبرتها وتدخلها في تدبير الأزمات- وهي كلها هيئات يمكن أن تقوم بتدخلات مهمة جدا أثناء الأزمات لو منحت لها فرصة المشاركة بشكل حقيقي، وبالتالي لابد من إعادة النظر في انسجام القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية مع الواقع والممارسة، حتى لا تبقى الجماعات الترابية بمثابة استنساخ للبنيات المركزية على المستوى المحلي، وصناعة بيروقراطية محلية لا تتوفر على سلطة حقيقية ولا على وسائل التدخل داخل النفوذ الترابي.

أما على المستوى الدولي أكيد سيبدأ التفكير في إمكانية إعادة النظر في النظام الاقتصادي العالمي والسياسات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المتبعة، والمرتكزة على اعتبارات نفعية، بعيدة عن الاعتبار الإنسانية، والتفكير في التعامل مع البشرية وفق مبادئ إنسانية بعيدة عن الاستغلال من طرف الدول الغنية على حساب الفقيرة، مما سيؤشر في مرحلة لاحقة على تراجع العولمة بأبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي جعلت من الإنسان مجرد سلعة تبادلية في السوق الاستهلاكي العالمي، المبني على السباق نحو الاحتكار والعقوبات على حساب مصلحة الإنسان والحرية والعيش الكريم.

أدوار الشرطة الإدارية المحلية في مواجهة جائحة كورونا

الحسين الكتيف

طالب باحث بسلك الدكتوراه

جامعة محمد الخامس الرباط

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا

عرف المجتمع المغربي نظام الشرطة الإدارية منذ القدم، إلا أن تنظيمها الحقيقي لم يعرف إلا مع بداية نظام الحماية، ومنذ سنة 1912 صدرت مجموعة من القوانين تهم الضبط الإداري العام والخاص⁵³².

حيث يحيل مفهوم الشرطة الإدارية على كل الإجراءات والأوامر التي تتخذها السلطات المختصة للمحافظة على النظام العام وضبط حقوق وحریات الأفراد⁵³³.

وقد عرفها الفقيه دولوبادير بأنها "مظهر من مظاهر عمل الإدارة يتمثل في تنظيم حريات الأفراد حماية لنظام العام"⁵³⁴، بينما يراها الدكتور الخطابي مصطفى أنها "مجموعة التدخلات الرامية إلى وضع حدود لحرية نشاط الأفراد وفرض النظام الذي تتطلبه الحياة الاجتماعية"⁵³⁵، بينما عرفها الدكتور طعيمة الجرف "الضبط الإداري هو مجموع ما تفرضه السلطة العامة من أوامر ونواهي وتوجيهات ملزمة للأفراد بعوض تنظيم حرياتهم العامة أو بمناسبة ممارستها لنشاط معين بهدف صيانة النظام العام في المجتمع"⁵³⁶.

⁵³² - عبد الله إدريس "محاضرات في القانون العام المغربي" الجزء الثاني، النشاط الإداري، الطبعة الأولى، 1995، ص 292

⁵³³ - Mohamed Amine Benabdellah « la police administrative dans le système juridique marocain, 1978, p 13

⁵³⁴ - مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية بالدارناك، 2005

⁵³⁵ - الخطابي مصطفى "القانون الإداري والعلوم الإدارية"، الطبعة الرابعة، 1998/1999، مطبعة النجاح الجديدة، ص 153.

⁵³⁶ - طعيمة الجرف "القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية"، النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص 489.

أما معناها المحدود فينصرف إلى ذلك الجهاز من الموظفين المدنيين المسؤولين عن صيانة النظام والأمن العام وتنفيذ القوانين بما في ذلك ضبط الجرائم وقمعها.

ومن هذا المنطلق، فإن مفهوم الشرطة الإدارية يشير إلى مجموع تدخلات ونشاطات الإدارة التي ترمي عن طريق اتخاذ عدة إجراءات تنظيمية وفردية إلى الحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاث وهي الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة.

ونظرا للظرفية الاستثنائية التي يمر منها المغرب وباقي دول العالم والتي تتمثل في انتشار الوباء العالمي لفيروس كورونا "كوفيد 19" والتي فرضت على المغرب اتخاذ عدة إجراءات وتدابير وقائية بغية حماية الصحة العامة، باعتبارها أحد أهم عناصر النظام العام الثلاثة.

وفي خضم التدابير الاحترازية التي تم اتخاذها، صدر بالجريدة الرسمية بتاريخ 24 مارس 2020 كل من المرسوم بقانون رقم 2.20.292 المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، وكذا المرسوم رقم 2.20.293 بخصوص إعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا "كوفيد 19" وقد أسس المرسومين لمنظومة قانونية خاصة لهذه المرحلة.

هذه المرحلة التي ستلعب فيها سلطات الشرطة الإدارية الدور الأساسي، نظرا لارتباط الضبط الإداري بحقوق وحريات الأفراد وأنشطتهم.

وتتنوع الشرطة الإدارية بالنظر إلى النطاق الترابي لممارسة نشاطها إلى شرطة إدارية وطنية وشرطة إدارية محلية، هذه الأخيرة ينحصر اختصاصها في جزء معين من التراب الوطني كالجهة مثلا ويمارسها رجال السلطة أو رؤساء ومجالس الجماعات الترابية.

وسنحاول من خلال معالجة هذا الموضوع تسليط الضوء على أدوار الشرطة الإدارية المحلية في مواجهة جائحة كورونا، وذلك نظرا للظرفية الاستثنائية التي يمر منها المغرب والتي عرفت من خلالها توسيع صلاحيات رجال السلطة في إطار حالة الطوارئ الصحية في مقابل تقليص أو حجب اختصاصات الجماعات الترابية ورؤساءها في تدبير والحد من انتشار الوباء.

ويكتسي الموضوع أهمية كبرى، على اعتبار الدور الذي تلعبه الشرطة الإدارية المحلية في صيانة وحفظ الصحة العامة من خلال التدابير الوقائية المتخذة في إطار حالة الطوارئ الصحية، والتي شكلت بدورها مادة دسمة في فتح نقاش فقهي وقانوني وقضائي في وجه الباحثين والمهتمين بالشأن العام والمحلي.

و يتمخض عن هذا الموضوع إشكالية رئيسية مفادها " إلى أي حد يمكن الحديث عن فعالية الإجراءات والتدابير الوقائية المتخذة في إطار سلطات وصلاحيات الشرطة الإدارية المحلية في الحد من تفشي فيروس كورونا -كوفيد 19- "

وتتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة وهي:

- _ ماهي صلاحيات واختصاصات رجال السلطة في مواجهة جائحة كورونا؟
- _ ما مدى فعالية الإجراءات المتخذة من قبل رجال السلطة في تدبير هذا الوباء؟
- _ أي دور للجماعات الترابية ورؤساءها من خلال تفعيل صلاحيات المجالس في مواجهة الأمراض والأوبئة؟

_ أسباب ومحدودية الجماعات الترابية في مواجهة تفشي فيروس كورونا -كوفيد 19-؟
وللإجابة عن إشكالية الموضوع والأسئلة المتفرع عنها ارتأينا تقسيم هذا الموضوع عبر التصميم الآتي:

- المبحث الأول: دور رجال السلطة في حالة الطوارئ الصحية
- المطلب الأول: اختصاصات رجال السلطة في حالة الطوارئ الصحية
- المطلب الثاني: تقييم أداء رجال السلطة في مواجهة جائحة كورونا
- المبحث الثاني: دور الجماعات ورؤساءها في مواجهة جائحة كورونا
- المطلب الأول: اختصاصات وصلاحيات الجماعات الترابية ورؤساءها في تدبير جائحة كورونا
- المطلب الثاني: محدودية تدخل الجماعات الترابية في تدبير جائحة كورونا

المبحث الأول: دور رجال السلطة في حالة الطوارئ الصحية

أدركت الدولة في المغرب حجم الخطر الذي يمثله فيروس كورونا، بعدما عاينت بأم عينها كيف طأطأ الوباء بسرعة رؤوس دول صناعية كبرى، وجعل أنظمتها الصحية المتطورة شبه عاجزة عن مواجهة زحف الفيروس، حتى بات حالها أقرب ما يكون إلى الوضع المألوف في البلدان النامية، لذا تبنت خطة استباقية، قوامها متوالية من القرارات والإجراءات، الرامية إلى التخفيف من وقع هذه الجائحة وتأثيرها على مناحي الحياة في البلد.

حيث تلقى المغاربة قاطبة هذه الإجراءات بالقبول الحسن على الرغم مما تفرضه من مقتضيات تقيد الحقوق والحريات، وأثنوا على عمل رجال السلطة وباقي الأجهزة الأمنية الساهرة على تنزيل إجراءات فترة الطوارئ الصحية، متجاوزين الأخطاء وسوء الفهم الكبير بينهم وبين ممثلي وزارة الداخلية.

لقد قدم رجال السلطة في هذه الفترة صورة جديدة عن السلطة، بعيدا عن الوجه التقليدي المرتبط بالعنف والقمع.

المطلب الأول: اختصاصات رجال السلطة في حالة الطوارئ الصحية

يلعب رجال السلطة الترابية دورا مهما في تدبير حالة الطوارئ الصحية، باعتباره ممثل السلطة المركزية على المستوى الترابي، ويتوفر على الإمكانيات المادية والبشرية، والآليات الدستورية والقانونية التي تخول له التدخل في العديد من الميادين، من خلال إشرافه على تنفيذ قرارات السلطات العمومية وبرامج ومخططات الدولة والحكومة، والعمل على التنسيق الضروري بين الجهات المعنية لبلوغ الأهداف المنشودة.

ذلك أن الولاة والعمال يتصدرون قائمة هيئة رجال السلطة الترابية، ودستور 2011 نص على مهام موكل لهم من بينها: تمثيل السلطة المركزية في الجماعات الترابية والعمل باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية الحكومية ومقرراتها.

ونجد الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.75.168 الصادر في 25 صفر 1397 هـ (15 فبراير 1977 م) المتعلق باختصاصات العامل، كما تم تغييره بالظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.93.293 الصادر بتاريخ 19 ربيع الآخر 1414 هـ (6 أكتوبر 1993 م)، والظهير الشريف رقم 1.08.67 الصادر في رجب 1429 هـ (31 يوليوز 2008 م) في شأن هيئة رجال السلطة التي تشكل المرجعية القانونية لهيمنة رجال السلطة.

في حالة الطوارئ الصحية يتدخلون رجال السلطة الترابية في مجالات مختلفة من أبرزها:

_التدخل في المجال الأمني: إن رجال السلطة يتدخلون في المجال الأمني خلال حالة الطوارئ الصحية استنادا إلى المرسوم رقم 2.20.293 الصادر في 29 رجب 1441 هـ (24 مارس 2020م) لإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا-كوفيد 29- حيث نجد أن المادة الثالثة منه تنص " يتخذ ولاة الجهات وعمال العمالات والأقاليم بموجب الصلاحيات المخول لهم طبقا للنصوص التشريعية أو التنظيمية، جميع التدابير التنفيذية التي يستلزمها حفظ النظام العام الصحي في ظل حالة الطوارئ المعلنة، سواء كانت هذه التدابير ذات طابع توقعي أو وقائي أو حمائي، أو كانت ترمي إلى فرض أمر بحجر صحي اختياري أو إجباري، أو فرض قيود مؤقتة على إقامة الأشخاص بمساكنهم، أو الحد من تنقلاتهم، أو منع تجمع، أو إغلاق المحلات المفتوحة للعموم، أو إقرار أي تدبير آخر من تدابير الشرطة الإدارية".

كما أن هناك بلاغ لوزارة الداخلية يفيد بأن رجال وأعوان السلطة يتكفلون بإصدار "شهادة التنقل الاستثنائية"، وذلك في إطار تنفيذ قرار إعلان حالة الطوارئ الصحية وتقييد الحركة في البلاد.

هذه التدابير الوقائية والاحترازية في المجال الأمني التي يتم الإشراف عليها من طرف رجال السلطة، يتم القيام بها بحزم ومسؤولية في الأجل المجدد استنادا للقوانين الجاري بها العمل، والمساهمة في تنظيم السير والجولان داخل الحدود الترابية، وذلك من أجل المحافظة على النظام العام، والذي يتمثل في الهدوء والسكينة العامة والصحة العامة.

_التدخل في المجال الصحي: يقوموا رجال السلطة بالتدخل في المجال الصحي والإطلاع على شؤونه، تنفيذا للمرسوم الملكي رقم 554.65 الصادر في 17 ربيع الأول هـ (26 يونيو 1967م) بمثابة قانون يتعلق بوجوب التصريح ببعض الأمراض واتخاذ تدابير وقائية للقضاء عليها، ذلك أن الفصل 3 ينص على أن " يجب على السلطات الطبية للعمال أو الإقليم أن تعمل على تطهير الأماكن المسكونة والأثاث المستعملة من طرف كل شخص مصاب ببعض الأمراض المشار إليها في الفصل الأول والموضوعة قائمتها بقرار لوزير الصحة العمومية أو على إبادة الحشرات في الأماكن والأثاث المذكورة".

يشكل الوالي أو العامل أعلى سلطة في العمالة أو الإقليم يتدخلون بشكل رئيسي في حالات الطوارئ الصحية، وكما هو معلوم فإن العامل باعتباره ممثلا للدولة ولوزير الصحة إلى جانب مندوب الصحة من جهة، ومشرف على جميع المرافق الصحية للعمال أو الإقليم من جهة أخرى، يبقى مسؤولا عن ضمان الصحة لجميع مواطنات والمواطنين بدائرتهم الترابية، ويتدخل العامل أيضا في هذا المجال من خلال اللجنة

الإقليمية للوقاية الصحية واللجان الاستشارية للمستشفيات التي يتولى رئاستها، إلى جانب الهلال الأحمر وكذا اللجنة الإقليمية للصحة المغربية لرعاية الطفولة التي يقدم لها كافة الدعم والمساعدة.

المجال الاقتصادي: تبعا للتعليمات السلطة الحكومية المتعلقة بالداخلية وتنسيق مع السلطات الحكومية المعنية بذلك، يقومون رجال السلطة بمراقبة الأسعار وتتبع وضعية تموين الأسواق المحلية بالمواد الغذائية ومحاربة الاحتكار في ظل حالة الطوارئ الصحية، وتعطى لهم تعليمات صارمة للتحرك الفوري في المجال الاقتصادي والتنسيق مع المتدخلين الآخرين طبقا للقوانين الجاري بها العمل، من أجل مراقبة تموين الأسواق المغربية بالمواد الغذائية، وذلك في إطار المتابعة المستقرة لمواجهة أي مضاربة محتملة يمكن أن تعرفها الأسواق المغربية بسبب الظروف الطارئة التي تعيشها البلاد، وفي حالة وجود المتلاعبين بالأسعار والمحتكرين⁵³⁷.

يقوم رجال السلطة باتخاذ الإجراءات القانونية في حق كل متورط، طبقا للنصوص القانونية المرتبطة بتنظيم هذا المجال اعتمادا على دوريات محلية لمراقبة الأسعار، والتصدي للمخالفين وحثهم على وضع لوائح الأثمان، وتطبيق قواعد السلامة الصحية، وتتم هذه العملية بتنسيق مع مختلف المصالح المعنية، وذلك من أجل محاربة كافة الممارسات الغير مشروعة.

المطلب الثاني: تقييم أداء رجال السلطة في مواجهة جائحة كورونا

بذل رجال السلطة وأعاونهم تضحيات جسيمة لإنجاز المهام المتعددة والمتشعبة الموكولة إليهم على الوجه المطلوب، وكانوا معرضين يوميا لمخاطر الإصابة أو نقل العدوى لأفراد أسرهم بالنظر لاحتكاكهم، ضمن جولاتهم الميدانية اليومية في مختلف الأحياء والمداشر بالمواطنين والمخالطين، مع ما يصاحب ذلك من ضغط نفسي وتوجس مستمر يعكس ليس فقط علمهم شخصيا، وإنما أيضا على السير العادي للحياة اليومية لزوجاتهم وأطفالهم دون أن يؤثر ذلك على عزيبتهم وإرادتهم في الاضطلاع بأدوارهم ليل نهار⁵³⁸.

⁵³⁷ - طارق العبدى "دور رجال السلطة الترابية في حالة الطوارئ الصحية" فيروس كورونا المستجد 'نموذجا'، منشور بالموقع الإلكتروني Marodroit، الثلاثاء 28 يوليوز 2020، 15:23.

⁵³⁸ - أنفاس بريس "تعرف على حجم الاعتداءات التي استهدفت رجال السلطة في زمن كورونا"، منشور بالموقع الإلكتروني أنفاس بريس، الجمعة 21 يونيو، 15:25.

فعلى عكس تلك الصورة التقليدية المرتبطة في ذهن العامة "بالعنف والقمع" بينت هذه الأزمة الصحية أن هذا الخط الأمامي الذي يتقدم مواجهة عدو غير مرئي يضم أطرا من مستوى ثقافي عالي ومتشعبة برؤية وأسلوب مغاير في التواصل والتعامل مع المواطنين.

وهذا ما أثبت في الأشهر الثالث الماضية للحجر الصحي إذ أظهر خلالها ولاة وعمال وقياد وقائدات وباشوات وشيوخ ومقدمين درجة عالية من الوطنية والمواطنة، بانخراطهم ببزاتهم العسكرية في عمليات التحسس والتوجيه والتدخل بأسلوب بيداغوجي يعتمد اللطف والحوار في الإقناع على الالتزام بالتدابير الوقائية في إطار حالة الطوارئ الصحية للحد من تفشي الوباء، ما رسم صورة مخالفة للصورة النمطية التي ترسخت على رجال السلطة.

لتشكل بعد ذلك فكرة أخرى أكثر نبلا عنهم بعد تكليفهم بمهمة الإشراف على توزيع المساعدات على الأسر المتضررة من هذا الوباء، وهو ما جعلهم يتحولون "دون تخطيط لذلك" إلى نجوم في عيون المغاربة، الذين لا يترددون كلما سنحت لهم الفرصة لذلك للتعبير لهم عن مدى شكرهم وامتنانهم على كل ما بذلوه من مجهودات لتجنب البلاد من أسوأ سيناريوهات انتشار الوباء، رفقة باقي جنود الخطوط الأمامية من أطر طبية وأمن ودرك وقوات مساعدة ووقاية مدنية.

غير أن هذا الجانب ليس كل ما يظهر من الصورة المشكلة في زمن الطوارئ الصحية فكما شهدت هذه الفترة لحظات مليئة بالمشاعر الإنسانية، تخللها حوادث تجلت في تعرض عدد من رجال السلطة في احتكاكهم مع مخالفين للقانون لاعتداءات وسب وقذف، وفي أحيان أخرى لجأت مجموعات إلى وضعهم تحت الضغط لثنيهم على الاطلاع بالأدوار المحورية المنوط بهم.

وقد بدأ تكرار مثل هذه الحوادث، والتي لا يعرف ما إذا كانت تخفى وراءها أهداف غير معلنة، يساءل وزارة الداخلية التي أصبحت مطالبة بموازنة رجالها عبر توفير نظام حماية أكثر قوة لضمان رجال السلطة الذين يواجهون تحديات مختلفة، ترتبط أساسا بتطور الفعل الاحتجاجي وارتفاع نسبة الصدمات على هامش ممارسة مهامهم اليومية.

فالسكوت على مثل هذه السلوكات وعدم مواجهتها بالصرامة نفسها التي تطبق في التعامل مع رجال السلطة ممن ارتكبوا تجاوزات التي يدفع ضريبتها مسؤولي الإدارة الترابية، بل سيكون انعكاسها سلبيا

أيضا على هيبة الدولة، التي ستؤدي في حالة المساس بها فاتورة غالية في بلد يبقى رأسماله الأكبر والأثمن الاستقرار والأمن والأمان⁵³⁹.

أيا تكن النتيجة التي ستنتهي بها معركة المغرب ضد وباء لا بد من الإشادة بيقظة رجال السلطة.

ويجب ألا ننسى أن المواطن شريك رئيسي وأساسي في حالة الطوارئ، هو من يعي قيم الانضباط والتطوع والتضحية، في انسجام تام مع ما رسمته الدولة من إجراءات، فلولا قدرة تحملته وصبره ورغبته في الحفاظ على قيمة المصير المشترك، لانهار كل شيء، الشعب بتلقائيته تطابق سلوكه مع خطط الدولة لسلامة الجميع، ولم يكن ذلك تحت الإكبار أو السلطة.

سيسجل التاريخ أن المغاربة أبانوا، باستجابتهم وتفاعلهم مع التدابير الوقائية التي اتخذتها الدولة، لمواجهة هذه المرحلة عن وعي ومسؤولية كبيرين، وكشفوا عن استعدادهم وقابليتهم للثقة في الدولة ومؤسساتها، متى جسدت فعلا مقومات دولة المواطنة، لا مجرد نظام سلطوي، وهنا وجب التنبيه إلى أن ما صدر عن المغاربة في هذه الظروف هو تعبير عن الإيمان بالدولة وليس السلطة⁵⁴⁰.

المبحث الثاني: دور الجماعات ورؤساءها في مواجهة جائحة كورونا

بعد ظهور وانتشار وباء كورونا وما نتج عنه من مخاطر على المستوى البشري والاجتماعي والاقتصادي، طرحت مجموعة من التساؤلات بخصوص أدوار الفاعلين المحليين في مواجهة هذه الجائحة.

فإلى جانب السلطة المحلية الممثلة في الولاية والعمال والباشوات والقواد ومساعدتي السلطة، يجب على باقي الفاعلين المحليين النهوض بالمهام الملقاة على عاتقهم لمواجهة هذا الوباء.

ومن بين هؤلاء الفاعلين نذكر الجماعات الترابية والتي أسند لها المشرع عدة اختصاصات في هذا الخصوص.

فالجماعات الترابية بما فيها الجهات ومجالس العمالات والأقاليم والجماعات، تتولى طبقا للقوانين التنظيمية المنظمة لها، ممارسة العديد من الاختصاصات التي يمكن من خلالها مواجهة وباء كورونا

⁵³⁹ -المهدي الشاوي "رجل السلطة في زمن كورونا -كلمة حق-"، منشور بموقع اش صحيفة الإلكترونية مغربية، الجمعة 21 يوليوز 2020، 16:50.

⁵⁴⁰ -محمد طيفوري "كورونا في المغرب -انتصار الدولة على السلطة-"، منشور بالموقع الإلكتروني العربي الجديد، 6 أبريل 2020، 12:30.

والحد منه مع ما يترتب عن ذلك من وقف العدوى، والمساهمة في تحقيق حماية الأشخاص وأقربائهم طبقاً لما هو منصوص عليه في الفصل 21 من الدستور⁵⁴¹.

المطلب الأول: اختصاصات وصلاحيات الجماعات الترابية ورؤساءها في تدير جائحة كورونا

من خلال الملاحظة للقوانين التنظيمية للجماعات الترابية نجد غياب شبه كلي للمجال الصحي داخل الاختصاصات الذاتية للجهات والعمالات والأقاليم، وبالعودة إلى الاختصاصات الذاتية للجهات والعمالات والأقاليم أو المشتركة مع الدولة، سنجد أن مجال تدخل الفاعل الترابي محدود بشكل كبير في المجال الصحي سواء في الحالة العادية أو حالة الطوارئ الصحية، حيث كشف انتشار الوباء الحضور الغير متناسب مع المكانة الدستورية التي أعطيت للجماعات الترابية.

وبالرغم من المكاسب العديدة التي أتت بها القوانين التنظيمية التي تهدف أساساً إلى تقوية دور الجماعات الترابية، أظهرت الممارسة العملية محدودية الصلاحيات الموكولة إليها في المجال الصحي، بل وفراغاً قانونياً حتى على مستوى التدابير اللازمة عن انتشار الأمراض الوبائية أو الخطيرة.

وارتباطاً بالاختصاصات الذاتية للجهات، يتضح أن المشرع أغفل هذا المجال رغم أهميته، أما على مستوى الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة لم يتضمن القانون التنظيمي أية إشارة لتدخل الجهة في الميدان الصحي، ما عدا في مجال التنمية الاجتماعية التي همت التأهيل الاجتماعي والمساعدة الاجتماعية دون تحديد إن كان مجال الصحة ضمن هذه التنمية، وإذا ما كانت الجهات منعدمة من اختصاصات ذاتية في هذا المجال، فإن تدخل العمالات والأقاليم حسب أحكام القانون التنظيمي المتعلق بها⁵⁴². قد حدد آلية واحدة تتمثل في تشخيص الحاجيات كأهم اختصاص ذاتي تمكن أن تمارسه في المجال الصحي⁵⁴³.

وفي حالة الطوارئ الصحية، وارتباطاً بالمسؤولية الموكولة لمجالس الجماعات في محاربة الأوبئة وحفظ الصحة، تشكل الميزانية المدخل الفعال لاتخاذ التدابير اللازمة للمساهمة في مكافحة انتشار

⁵⁴¹ - ينص الفصل 21 من دستور فاتح يوليوز " لكل فرد الحق في سلامة شخصه وأقربائه، وحماية ممتلكاته. تضمن السلطات العمومية سلامة السكان، وسلامة التراب الوطني، في إطار احترام الحريات والحقوق الأساسية المكفولة للجميع".

⁵⁴² - 1، الظهير الشريف رقم 1.15.84 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015).

⁵⁴³ - المادة 79 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

الفيروس من خلال إجراء تحولات بميزانية الجماعة لفائدة قطاع حفظ الصحة والاستغناء عن الأسطر المالية غير الضرورية، المحددة في تبويب ميزانية الجماعة.

ومن خلال صلاحيات رؤساء الجماعات في الشرطة الإدارية، بورز الدور الرقابي الكبير في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكينة العمومية باتخاذ عدد من التدابير الاحترازية اللازمة للوقاية من انتشار الفيروس، خاصة التدابير المرتبطة بالوقاية الصحية والنظافة من تعقيم الأماكن والمرافق العمومية ووسائل النقل، وأخرى مرتبطة بتقديم خدمات القرب بتوفير السلع والمنتجات الضرورية للحد من انتشار الوباء.

ويجب ألا ننسى الدور الذي قامت به بعض الجماعات في هذه الظروف الاستثنائية من خلال العديد من الإجراءات والتدابير، والتي يجب على كل الجماعات العمل بها بدون استثناء جماعة عن أخرى، ومن بين هذه الإجراءات نجد:

_ مساهمة بعض الجماعات بمجالسها المنتخبة في الصندوق الخاص بتدبير جائحة كورونا طبقا للمرسوم 2.20.269 الصادر بتاريخ 16 مارس 2020 المتعلق بالحساب الخصوصي المحدث لهذا الغرض.

_ اقتناء مواد التعقيم ومواد التنظيف والكمادات والقفازات وتوزيعها على المواطنين بشكل مجاني.

_ اقتناء المواد الغذائية وتوزيعها على الفئات الفقيرة والتي تضررت من هذه الجائحة نظرا لفقدانها مصدر عيشها.

_ اقتناء لوحات إلكترونية لمساعدة التلاميذ في الوسط القروي والأحياء الهامشية.

وقامت أيضا العديد من الجماعات في الانخراط في الحملات التحسيسية والتوعوية الهادفة إلى شرح مخاطر الوباء وكيفية الوقاية منه، وتحسين ظروف اشتغال الأطباء والمنخرطين ورجال السلطة والأمن والوقاية عبر توفير الوسائل المتاحة لذلك خاصة وسائل النقل.

مطلب الثاني: محدودية تدخل الجماعات الترابية في تدبير جائحة كورونا

إن المتتبع للنقاش الوطني والمحلي المرتبط بالجائحة سيلاحظ بشكل واضح أن السلطات المركزية مارست صلاحياتها الاستثنائية وعبئت جميع وسائلها لمواجهة هذه الأزمة الوبائية، وقد اندرجت هذه الإجراءات والتدابير في إطار الامتيازات الاستثنائية للدولة والتي مارستها بناء على نظرية الظروف الطارئة

وأعمال السيادة، وذلك من خلال إعلان حالة الطوارئ الصحية بموجب المرسومين رقم 02.20.292 بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها والمرسوم رقم 2.20.293 المتعلق بفرض حالة الطوارئ الصحية على صعيد التراب الوطني.

وباستقراء مقتضيات المرسوم رقم 12.20.292 المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، سيلاحظ أن المادة الثالثة من المرسوم غابت بشكل شبه مطلق صلاحيات الجماعات ورؤسائها في تدبير ومواجهة هذه الجائحة في مقابل تعزيز صلاحيات واختصاصات السلطات المحلية المعنية، وقد تم تبرير هذا الأمر بناء على المشروعية الاستثنائية للسلطات والتي تستمدّها من نظرية الظروف الطارئة. كما يلاحظ أيضا من خلال التتبع اليومي لمعظم الإجراءات والتدابير المتخذة لمواجهة تداعيات أزمة كورونا أن رجل السلطة هو الممارس الفعلي لجميع الصلاحيات والسلطات المتعلقة بالحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاثة، في حين أن الفاعل الترابي المنتخب أصبح شبه غائب ومحشّم ويقتصر دوره على مجالات ثانوية.

ويرجع ضعف ومحدودية تدخل الجماعات الترابية في تدبير هذه الأزمة إلى مقتضيات المرسوم السالف الذكر والذي أسند المهمة بشكل شبه مطلق لوزارة الداخلية والصحة، وكذا مذكرات وزير الداخلية الذي راسل من خلالها الجماعات الترابية وطلبها بعدم عقد الاجتماعات وتأجيلها إلى أجل غير مسمى، بالإضافة إلى محدودية الموارد البشرية والمالية للجماعات، وكذا ضعف المستوى التعليمي والمعرفي لبعض الرؤساء المنتخبين وعدم قدرتهم على استيعاب صلاحياتهم الدستورية والتنظيمية، خصوصا في مجال الضبط الإداري والحفاظ على النظام العام، وغالبا ما يرتبط ذلك بغياب التكوين وتأهيل المنتخبين الجماعيين.

ويمكن القول أيضا أن الجماعات الترابية لم تكن مستعدة لمثل هذه الأزمة على اعتبار أن برامج عمل الجماعات الترابية لا تتوفر على خطط لمواجهة مثل هذه الظروف الطارئة ولم ترصد لها موارد مالية، كما أن تدخل الدولة أشعر الفاعل الترابي عدم تدخله.

ومن الأسباب الرئيسية في ذلك أيضا عدم وضوح النص القانوني المنظم لاختصاصات الجماعات ورؤسائها وعلاقتهم بالسلطة المحلية، خصوصا في مجال الحفاظ على النظام العام والذي يتدخل فيه

العديد من الأطراف، مما يفتح المجال في كثير من الأحيان أمام سوء التدبير وتنازع الاختصاص، ويتجلى ذلك بوضوح من خلال الفصلين 100 و 110 من القانون التنظيمي للجماعات⁵⁴⁴.

خاتمة:

نخلص في نهاية هذا البحث إلى القول بأن ما يقوم به رجال السلطة يدخل في صميم الاختصاصات المستمدة من النصوص القانونية التي تؤطر تدخلاته على الصعيد المحلي، والتي تجعل منه فاعلا أساسيا في سياسة اللاتركيز الإداري، يظهر ذلك من خلال تمثيل السلطة المركزية وتأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، والقيام بتنسيق أنشطة مختلف المصالح اللامركزية للإدارة المركزية والسهر على حسن سيرها.

إضافة إلى مهامه الإدارية داخل الإدارة الترابية، سمحت لنا الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد بسبب جائحة كورونا بالتعرف أكثر على مهام رجل السلطة، خاصة في الشق المتعلق بتنسيق جهود الفاعلين على المستوى المحلي، وكذا قدرته على التواصل مع المواطنين، وهو أمر لم تعهده من قبل، حيث يمكن أن نلاحظ رجال السلطة بمختلف درجاتهم ومناصبهم في الصفوف الأولى، يسهرون على تنفيذ الإجراءات المتعلقة بالحجر الصحي، من خلال تنظيم حركية المواطنين في الشارع العام وعلى أبواب المتاجر تفاديا للازدحام، والتأكد من امتثال المحلات لإجراءات الحجر ومراقبة الأسعار، بالإضافة إلى الإشراف على توزيع الدعم على العائلات المتضررة من إجراءات الحجر الصحي، وبعث الاطمئنان في صفوف الأسر ذات الدخل المحدود التي تأثر وضعها المالي بسبب ظروف الجائحة.

ومن خلال الاختصاصات التي أسندها المشرع للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاثة، فإن الحديث عنها يقودنا أساسا إلى التمحيص في الاختصاصات المسندة إلى هذه الوحدات الترابية على اعتبار أن الهيئات اللامركزية لا يمكنها التدخل بدون سند قانوني، وبالتالي فإن تقييم دورها في مواجهة تفشي فيروس كورونا "كوفيد 19" والحد من انتشار دائرة الجائحة يجعلنا نسلط الضوء على مضامين القوانين التنظيمية لها والمحددة لاختصاصاتها، وخاصة المقتضيات المنصوص عليها بالمادة 100 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الترابية، التي أعطتها صراحة الاختصاص في التدخل في مواجهة الآفات والأمراض الوبائية الخطيرة.

⁵⁴⁴ -ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

غير أن المادة المذكورة تم تعطيلها بموجب المرسوم بقانون رقم 02.20.292 بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها والمرسوم رقم 2.20.293 المتعلق بفرض حالة الطوارئ الصحية على صعيد التراب الوطني، وفي هذا الصدد تم إسناد اختصاص التدخل في مواجهة الأمراض الوبائية الخطيرة إلى سلطات أخرى.

ومن هنا يمكن القول أن الجماعات الترابية لم يكن لها أي دور في مواجهة الجائحة والحد منها.

**La santé publique, quelles compétences des
collectivités territoriales ?**

El Mostafa AAOURDOU

405

Docteur en Droit public et Chercheur en Droit administratif.

La santé publique peut être définie comme « une activité organisée de la société visant à promouvoir, à protéger, à améliorer et, le cas échéant, à rétablir la santé de personnes, de groupes ou de la population entière »⁵⁴⁵.

Elle est aussi la science et l'art de prévenir les maladies, de prolonger la vie et de promouvoir la santé et l'efficacité physiques à travers les efforts coordonnés de la communauté pour l'assainissement de l'environnement, le contrôle des infections dans la population, l'éducation de l'individu aux principes de l'hygiène personnelle, l'organisation des services médicaux et infirmiers pour le diagnostic précoce et le traitement préventif des pathologies, le développement des dispositifs sociaux qui assureront à chacun un niveau de vie adéquat pour le maintien de la santé, l'objet final étant de permettre à chaque individu de jouir de son droit inné à la santé et à la longévité ».⁵⁴⁶

Partant de ces définitions, la santé publique met l'accent sur la prévention que sur les traitements curatifs. Cela fait de la préservation de la santé et de la lutte contre les épidémies, un service de proximité qui doit s'exercer au niveau du territoire. Ainsi son rapprochement des populations, est une condition sine qua non pour réaliser ses objectifs.

Mais la propagation du coronavirus avec les risques humains, sociaux et économiques qui en résultent, a permis de soulever une série de questions concernant les rôles des acteurs institutionnels face à cette crise.

En effet, sous l'état d'urgence sanitaire, ces unités de proximité, ont manifesté un manquement flagrant à assurer leurs rôles notamment en matière de la protection des citoyens et de la lutte contre les épidémies.

Les régions, les provinces, les préfectures et les communes, exercent conformément aux dispositions des lois organiques, des compétences leur permettant de lutter contre les épidémies, la contribution à la réalisation de la protection des personnes conformément aux stipulations de l'article 21

⁵⁴⁵ -Agence de la Santé Publique du Canada <http://www.phac-aspc.gc.ca/ccph-cesp/glos-r-z-fra.php> [archive]

⁵⁴⁶ Winslow (C.-E. A.), The untilled fields of Public Health, Science, 9 January 1920, P. 23-33.

de la Constitution⁵⁴⁷, et à la préservation d'une partie de l'ordre public à savoir la santé et la tranquillité publiques bien que les lois organiques, ne prévoient pas le cas de l'urgence.

En tout état de choses, l'ordre public, est lié aux situations qui ne confèrent pas un sentiment de peur et d'inquiétude, c'est-à-dire l'absence de menaces en provenance de la nature, de l'homme ou autres. Il s'agit d'un enjeu lié à la réalisation de la providence individuelle, la paix et la cohésion sociale.

L'ordre public sanitaire est lié à l'existence de certaines institutions et éléments matériels notamment :

- Les dispensaires communaux ;
- Les Bureaux Municipaux d'Hygiène ;
- Les Institutions de contrôle, de régulation et de sécurité ;
- Les compétences juridiques.
- Les ressources financières et humaines.

Ainsi se pose la question sur l'étendue de la responsabilité des collectivités territoriales dans la réalisation de l'ordre public à travers la gestion des menaces sécuritaires. On s'interroge aussi sur les mécanismes juridiques et institutionnels mis à leur disposition dans ce domaine.

I- La santé publique : une domination des compétences du centre

Tenant compte du principe de la subsidiarité énoncé par la constitution de 2011, la région et les autres collectivités territoriales, exercent des compétences propres, partagées avec l'Etat ou transférées par ce dernier⁵⁴⁸ et qui sont détaillées par les lois organiques.

Mais une lecture de ces lois, révèle l'essence centrale de l'Etat. Le centre est le « père » alors que les collectivités territoriales en sont les « fils ». Cela implique que l'adoption d'une décentralisation en dehors du contexte de l'Etat unitaire, est incompatible avec la réalité marocaine.

Ainsi bien que la définition de la santé publique, montre l'existence des compétences que les collectivités territoriales doivent rapprocher des populations, la loi 34-09⁵⁴⁹ fait de la santé publique, une compétence largement étatique.

⁵⁴⁷- « Toute personne a droit à la sécurité de sa personne et de ses proches et à la protection de ses biens » L'article 21 de la constitution publié au Bulletin Officiel n° 5964 du 30 Juillet 2011.

⁵⁴⁸ - L'article 140 de la constitution, Publié au Bulletin Officiel n° 5964, op. cit.

⁵⁴⁹ - Publié au Bulletin Officiel n° 5962 du 21/07/2011, p. 1856.

a- Les compétences des collectivités territoriales

Une lecture de ces compétences, montre que leur capacité d'intervention dans le domaine de la santé, est très limitée soit dans la situation ordinaire ou exceptionnelle. Ainsi la faible présence des collectivités territoriales dans les efforts de lutte contre la pandémie, est incompatible avec le rang élevé que la constitution leur a réservé. Ainsi les compétences des régions, des provinces et préfectures sont quasi inexistantes. Cependant les communes, exercent des compétences en matière de la préservation de la santé, mais les moyens juridiques, matériels et humains mis à leur disposition, rend difficile l'accomplissement de ces missions voire impossible.

1- Quasi absence des compétences de la région, la préfecture ou la province

La région est une collectivité territoriale de droit public, dotée de la personnalité morale, de l'autonomie administrative et de l'autonomie financière. Elle constitue l'un des niveaux de l'organisation territoriale décentralisée du Royaume, fondée sur une régionalisation avancée⁵⁵⁰.

En application des dispositions de l'article 143 de la Constitution, la région chargée du développement régional et de la planification régionale⁵⁵¹, ne dispose pas de pouvoirs directs en matière de lutte contre les épidémies en tant que compétence propre.

La loi organique 111-14, n'évoque la santé que dans des compétences transférées. Ainsi, et selon le principe de subsidiarité, les régions peuvent intervenir dans un cadre contractuel avec l'État dans le domaine de la santé⁵⁵².

De ce qui précède, il s'avère que seules les compétences transférées, font allusion à la possibilité d'intervention de la région dans le domaine de la santé publique.

Pour les préfectures et provinces la loi organique 112-14⁵⁵³, estime que l'intervention dans ce domaine⁵⁵⁴, s'effectue à travers le mécanisme de diagnostic des besoins⁵⁵⁵ qui relève de leurs

⁵⁵⁰ - Article 4 de la loi organique n° 111-14 relative aux régions promulguée par le dahir n° 1-15- 83 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015), Publié au Bulletin Officiel n°6440-3 du 18 Février 2016.

⁵⁵¹ - Article 81 de la loi organique 111-14, op. cit.

⁵⁵² - Article 94 de la loi organique 111-14, op. cit.

⁵⁵³ - Publié au Bulletin Officiel N° 6440 du 18 Février 2016.

⁵⁵⁴ - Les conseils provinciaux et préfectoraux, assurent les attributions suivantes :

-La fourniture des équipements et de services de base, notamment en milieu rural;

compétences propres. Au niveau des compétences partagées, la loi organique 112-14, évoque la santé comme un facteur de mise à niveau sociale que la préfecture ou la province exerce en partenariat avec l'Etat,⁵⁵⁶ sans préciser si la préservation de la santé constitue un élément du développement social.

De ce qui précède, il s'avère que les régions et les conseils provinciaux et préfectoraux, n'exercent pas des compétences directes liées à la préservation de la santé publique. Qu'en est-il alors des compétences des communes dans ce domaine ?

2- La préservation de la santé, une responsabilité restreinte de la commune

Conformément aux dispositions de la loi organique n° 113.14, les communes sont chargées des missions de prestation des services de proximité qu'elles exercent dans des compétences propres, partagées avec l'État ou transférées par ce dernier

Les compétences des communes relatives au domaine de la santé sont apparentes, elles doivent être assurées dans la période normale ou aussi pendant l'état d'urgence sanitaire⁵⁵⁷. Ainsi au niveau des

-La mise en œuvre du principe de mutualité entre les communes, à travers la réalisation d'actions, l'offre de prestations et la réalisation de projets ou d'activités en relation principalement avec le développement social dans le milieu rural ;

-La lutte contre l'exclusion et la fragilité dans divers secteurs sociaux.

Et dans le cadre de leurs compétences propres ces conseils peuvent également :

Élaborer et mettre en œuvre des programmes pour réduire la pauvreté et la fragilité;

Réaliser le diagnostic des besoins dans les domaines de la santé, du logement, de l'éducation, de la prévention et de la préservation de la santé;

Parmi les compétences partagées avec l'État nous trouvons :

-La mise à niveau du monde rural dans les domaines de santé, de formation, des infrastructures et des équipements;

- Le développement des zones montagneuses et oasiennes ;

- La contribution à l'alimentation du monde rural en eau potable et en électricité ;

- La mise à niveau sociale dans les domaines de l'éducation, de la santé, du social et du sport

⁵⁵⁵ - Article 79 de la loi organique 112-14, op. cit.

⁵⁵⁶ - Article 86 de la loi organique 112-14, op. cit

⁵⁵⁷ - Parmi les compétences de la commune relatives à la santé, on cite :

* La distribution de l'eau et de l'électricité, en veillant à ce que la population soit suffisamment approvisionnée par cette denrée essentielle à l'hygiène et de tous les matériaux utilisés à titre préventif contre la transmission du virus.

* Le nettoyage des voies et des places publiques, collecte des déchets ménagers et similaires et transfert vers les décharges publiques ... A cet effet les communes doivent nettoyer et stériliser tous les espaces publics relevant de leur ressort territorial, notamment les rues , les marchés de gros, les marchés de proximité et les souks hebdomadaires ... Cette opération doit s'effectuer régulièrement pour éviter la propagation du virus.

* Le transfert et l'enterrement des victimes du virus, doivent s'effectuer selon des procédures spéciales, par conséquent les communes sont chargées de leur transfert et leur enterrement. Cette mission doit être assurée par les Bureaux Municipal d'Hygiène.

compétences propres, la commune gère les services et les équipements publics nécessaires à l'offre des services de proximité⁵⁵⁸ y compris la préservation de la santé et la lutte contre les épidémies.

En effet, et conformément au principe de libre administration, le conseil communal dispose de pouvoir délibératif dans plusieurs affaires liées à la santé et à l'hygiène. Il s'agit de la création et l'organisation des Bureaux Municipaux d'Hygiène et la prise de mesures préventives pour lutter contre les épidémies.⁵⁵⁹

Dans le cadre des compétences partagées, la commune procède à l'entretien des dispensaires situés dans son ressort territorial en partenariat avec l'Etat⁵⁶⁰.

De même le Programme d'Action Communal, permet d'élaborer et voter les projets concernant l'amélioration des services de santé. Cette démarche, s'opère sur la base d'un diagnostic des besoins et des moyens⁵⁶¹.

Sous l'Etat d'urgence sanitaire et tenant compte des compétences des conseils communaux en matière de lutte contre les épidémies et la préservation de la santé, le budget communal constitue un instrument fiable. Il permet les transferts et la suppression des lignes budgétaires non essentielles⁵⁶² au profit du secteur de la santé⁵⁶³. De ce fait, les communes ne sont que de simples exécutants des décisions des autorités centrales et déconcentrées.

Ainsi les principales mesures de prévention prises par les communes, se limitent à la désinfection des places et voies publiques, les stations de bus, les marchés et services publics. Il s'agit aussi de l'offre et du rapprochement des services de proximité notamment la fourniture des denrées alimentaires, la distribution des désinfectants et la prise en charge des frais d'électricité pour réduire les déplacements des citoyens notamment dans les zones rurales. Ces actions, constituent la contribution des communes à la lutte contre le Covid-19 conformément aux prescriptions du décret-loi de l'état d'urgence.⁵⁶⁴ Cela permet de conclure que les communes, sont loin d'exercer toutes les compétences prévues par la loi organique 113-14.

⁵⁵⁸ - Article 83 de la loi organique 113-14, Publié au Bulletin Officiel 6440 du 16 Février 2016.

⁵⁵⁹ - Article 92 de la loi organique 113-14, Op. cit.

⁵⁶⁰ -Article 87 de la loi organique 113-14, Op. cit

⁵⁶¹ -Article 78 de la loi organique 113-14, Op. cit.

⁵⁶² - Circulaire du Ministre de l'Intérieur n° 1248/F du 25/03/2020.

⁵⁶³ - Les lignes budgétaires (arrêté du Ministre des Finances n° 1356-18 du 30 Avril 2018, Publié au Bulletin Officiel n° 6678, p. 3106.

⁵⁶⁴ -Article 2 du décret n° 293.20.2. du 24 Mars 2020, Publié au B.O n° 6867 Bis, p. 1783.

Si les communes ont montré une incapacité à exercer leurs compétences dans le domaine de la préservation de la santé, qu'en est-il en ce qui concerne le maintien de l'ordre public sanitaire ?

b- La police administrative, domination de l'autorité déconcentrée

La police administrative, est l'ensemble des pouvoirs accordés par ou en vertu de la loi aux autorités administratives qui permettent à celles-ci d'imposer, en vue d'assurer l'ordre public, des limites aux droits et libertés des individus.⁵⁶⁵

Elle est aussi une forme d'action qui consiste à réglementer l'activité des particuliers en vue d'assurer le maintien de l'ordre public.⁵⁶⁶

De même, elle se définit comme l'ensemble des interventions pour imposer à la libre action des particuliers, la discipline exigée par la vie en société.⁵⁶⁷

Généralement la police administrative, est l'outil juridique qui permet l'intervention de l'administration pour assurer l'ordre public dans ses trois aspects : la sécurité publique, la santé et la tranquillité publique. Ainsi en vertu de l'article 90 de la constitution, le chef du gouvernement exerce le pouvoir réglementaire sur l'ensemble du territoire national.

Au niveau territorial, les fonctions de la police administrative sont partagées entre les présidents des communes en vertu de l'article 100 de la loi organique 113-14 et le gouverneur et ses représentants comme le stipule l'article 110 de la loi organique 113-14.

Après la proclamation de l'état d'urgence sanitaire, le rôle de la police administrative liée au gouverneur, est devenu dominant. A travers le cumul des prérogatives de la police administrative locale. Ce tournant amène à s'occuper des rôles de chacune des autorités de la police administrative.

1- Le rôle réglementaire du gouverneur

Le Dahir du 20 Mars 1956 portant création du corps professionnel et fonctionnarisé des gouverneurs⁵⁶⁸, définit le gouverneur comme représentant l'autorité exécutive du roi dans les provinces. Par cette qualité, il supervise les travaux des pachas et des caïds, contrôlent les collectivités territoriales et

⁵⁶⁵ - FLAMME (M.A), Droit administratif, Tome II, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 1103.

⁵⁶⁶ - DE LAUBADAIRE (A), Traité du Droit administratif, 7^{ème} Edition, LGDJ, Paris, 1976, p. 643.

⁵⁶⁷ - RIVERO (J), Droit administratif, 8^{ème} édition, Editions Dalloz, Paris, 1977, p. 398.

⁵⁶⁸ - Dahir n° 046.56.1 du 20 Mars 1956 fixant le statut des gouverneurs.

coordonnent les travaux des services extérieurs ». Mais le dahir de 1977, précise qu'il s'agit de représenter l'autorité du souverain et du gouvernement⁵⁶⁹.

Le gouverneur est une autorité administrative à compétence générale dotée de larges prérogatives au niveau local, mais demeure largement subordonnée au pouvoir central⁵⁷⁰.

Il est aussi représentant du Ministère de l'Intérieur chargé de l'administration du territoire national et la protection de l'ordre et de la sécurité publiques. Par cette qualité, le gouverneur est responsable du maintien de l'ordre et de la sécurité publique au sein de la province ou la préfecture. Il dispose aussi de la force publique⁵⁷¹.

Pour ces considérations, l'article 3 du décret-loi n° 2.20.293, stipule que : « les walis de régions et les gouverneurs des préfectures et provinces, prennent en vertu des attributions qui leur sont conférées par les textes législatifs et réglementaires, toutes les mesures d'exécution nécessaires au maintien de l'ordre public sanitaire dans le cadre de l'état d'urgence déclaré »⁵⁷². Ainsi il habilité à prendre toutes les mesures qu'exige la préservation de l'ordre public en coordination avec les autorités sanitaires, y compris les mesures limitatives du droit de déplacement et de rassemblement.

Ainsi, la gestion de l'urgence sanitaire, exige l'unité de commandement et eu égard aux prérogatives et l'expérience du gouverneur, il est naturel que le gouverneur, assume la gestion de cette période.

2- Le rôle du président de la commune

Le conseil communal et son président, exercent les attributions de police administrative pour assurer la préservation partielle de l'ordre public⁵⁷³. Cette police est exercée par voie d'arrêtés

⁵⁶⁹ - Dahir portant loi n° 1-75-168 du 15 Février 1977, relatif aux attributions du gouverneur, publié au Bulletin Officiel n° 3359 du 16/03/1977.

⁵⁷⁰ - AAOURDOU EL Mostafa, « La déconcentration, élément déclencheur de la réforme de l'administration », In Revue de Recherches en Droit, Economie et Gestion, FSJES Meknès, n° 8, année 2019, P. 151.

⁵⁷¹ - Décret n° 2.19.1086 du 30 Janvier 2020, Publié au Bulletin Officiel n° 6854, p. 621.

⁵⁷² - Publié au Bulletin Officiel n° 6870 du 02 Avril 2020, p. 506.

⁵⁷³ - Parmi les attributions que les présidents des conseils communaux, peuvent exercer dans la situation d'urgence, on trouve :

- Veille au respect des conditions d'hygiène des habitations et de la voirie, l'assainissement des égouts et à la répression de l'entreposage des déchets dans les milieux habités et à leur traitement;
- L'organisation d'activités commerciales, professionnelles et industrielles non réglementées susceptibles de porter atteinte à l'hygiène, la salubrité, la sureté des passages et la tranquillité publique ou néfaste pour l'environnement;
- Le contrôle des magasins droguistes, épiceries, coiffeurs, parfumeries et, en général, tous les endroits où les matières dangereuses peuvent être fabriquées, entreposées ou vendues;

réglementaires et de mesures de police individuelles dans le domaine de l'hygiène, la salubrité, la tranquillité publique et la sécurité des passages⁵⁷⁴.

Ainsi les domaines de la santé, l'hygiène et l'environnement, figurent parmi les attributions du conseil communal qu'il exerce par voie délibérative. Alors que son président, exerce les pouvoirs de police administrative par voie d'arrêtés réglementaires et par des mesures de police individuelles portant autorisation, injonction ou interdiction. Ce système, peut constituer l'instrument d'une politique de lutte contre les épidémies. Sa mise en œuvre, peut garantir un système sanitaire de base.

Mais l'intervention du président de la commune, ne peut remplir les conditions de rapidité et d'efficacité pour lever le défi de la pandémie, dans la mesure où il ne dispose pas d'une force publique pour appliquer ses décisions, ni des moyens matériels et humains nécessaire à la gestion de l'urgence sanitaire. De plus les compétences de la commune et les attributions du Président dans le domaine de la préservation de la santé et la lutte contre les épidémies, sont générales et imprécises, ce qui pose le problème de leur mise en application. Il est apparent que nous sommes face à un déséquilibre de compétences entre le pouvoir central et ses périphéries.

II- Raisons et causes du déséquilibre Centre- territoire

Les rapports entre le pouvoir central et les entités décentralisées, sont caractérisées par l'hostilité, l'incompréhension, le manque de confiance et la crainte de son inexpérience dans la gestion administrative et technique de la chose publique locale.

-
- Veille au respect des normes d'hygiène et de salubrité des lieux ouverts au public, notamment les restaurants, cafés, salles de jeux, salles de spectacle, théâtres, lieux de baignade et de tous les autres lieux ouverts au public et fixer les horaires d'ouverture et de fermeture;
 - Prendre des mesures visant à assurer la sûreté du passage sur les voies publiques et leur nettoyage, éclairage et enlèvement des encombrements et à la démolition ou réparation des édifices menaçant ruine...
 - Contribuer au contrôle de la qualité des aliments, boissons et condiments exposés à la vente ou à la consommation publique;
 - Veille à la salubrité des cours d'eau et de l'eau potable et assure la protection des points d'eau destinés à la consommation publique et des eaux de baignade;
 - Prendre les mesures nécessaires pour éviter ou contrôler la propagation d'épidémies ou de maladies graves, conformément aux lois et règlements en vigueur;
 - Prendre les mesures nécessaires pour prévenir les incendies, les sinistres, les inondations et toutes autres calamités publiques;
 - Exercice la police funéraire et des cimetières, et prend toutes les mesures nécessaires d'urgence pour que toute personne décédée soit inhumée décemment, organise le service public de transport des corps et contrôle les inhumations et les exhumations selon les modalités fixées par les lois et règlements en vigueur.

⁵⁷⁴ - L'article 100 de la loi organique 113-14, op. cit.

Tenant compte de ces considérations, les décideurs centraux, se sont convenus à éloigner les collectivités infra-étatiques des premiers rangs de la lutte contre la pandémie. Cela signifie le retour du centre avec un contrôle administratif de plus en plus rigoureux.

En effet, l'ampleur de la crise a limité la marge de manœuvre des collectivités territoriales, ce qui signifie une crise de la prise de décision publique à tous les niveaux.

Cette situation exceptionnelle, exige des mesures non ordinaires avec le respect d'un minimum compromis entre les différents acteurs et intervenants. Mais la centralisation ancrée, a fragilisée la décentralisation par le maintien d'un équilibre des pouvoirs entre les autorités déconcentrées et les élus. Ainsi le centre, garde des pouvoirs d'intervention qui le laissent en contact permanent avec les affaires locales. Par conséquent les principes de subsidiarité et de libre administration, ne sont que partiellement appliqués.

a- Le principe de la libre administration ou de co-administration

L'Etat unitaire, ne reconnaît pas l'existence de concurrents territoriaux au pouvoir central notamment dans les domaines législatifs, exécutifs et judiciaires.⁵⁷⁵ Sa pérennité dans le territoire, est assurée par le maintien du pouvoir normatif par l'Etat et par ricochet, l'initiative de la décentralisation⁵⁷⁶. Ainsi l'Etat ne se dessaisie pas totalement de la gestion de toutes les affaires locales bien que la libre administration, est érigée en principe constitutionnel.

L'importance de ce principe réside dans le fait qu'il constitue la condition principale de l'effectivité de la décentralisation, par ses répercussions positives sur la démocratie et la vie publique au niveau territorial. De même il permet l'émancipation des entités décentralisées. Il constitue une garantie, au même titre que le principe de la séparation des pouvoirs comme il revêt une importance au regard de la pratique de la gestion de la chose locale et de la gestion administrative. Nonobstant sa valeur constitutionnelle, ce principe n'est pas compatible avec la réalité marocaine. Par conséquent son application, reste limitée bien qu'il soit une préoccupation majeure des pouvoirs publics.

Ainsi l'application de ce principe, implique deux notions indissociables sous peine de perdre son sens :

⁵⁷⁵ - LAMGHARI Abdelaziz, « Le statut d'autonomie et ses implications sur le système politique marocain », in Le statut d'autonomie régional en Droit comparé, Publications REMALD, N° 63, Année 2009, P. 21.

⁵⁷⁶ - DENOIX De Saint Marc, L'Etat, Collection Que-Sais-Je ?, PUF, 2017.

-Une liberté d'agir qui débarrasse les collectivités territoriales du contrôle de l'Etat tout en faisant appel aux mécanismes de la démocratie participative;

-Une autonomie financière et fiscale renforcée par une valorisation de l'élément humain opérant au sein desdites collectivités. Ce qui risque de priver l'Etat de sa capacité d'agir dans le territoire.⁵⁷⁷

Ainsi le contrôle administratif, devient la contrepartie de la libre administration. La pratique, a révélé que la voie, est encore longue avant de bâtir un modèle marocain de la libre administration car les élus attendent dans leur majorité les directives du centre. En conséquence, ce principe reconnu aux collectivités territoriales, n'exprime qu'une gestion de concertation⁵⁷⁸ entre le Ministère de l'Intérieur (Wali et gouverneur) d'une part et les élus de l'autre part. Il aboutit en dernier ressort, à une cogestion à l'instar du modèle français

En effet, la gestion de la pandémie covid-19, a révélé l'incapacité des collectivités territoriales à mettre en œuvre le principe de libre administration, lors ce que le commandement du territoire est confié aux gouverneurs et walis.

Ainsi en évitant d'évoquer le rôle des communes, le décret-loi 2.20.292 a implicitement marginalisé ces unités sans toutefois être en contradiction avec la constitution ou avec la loi organique 113-14.

Les autorités publiques censées être coupées de la gestion des affaires de proximité confiées aux collectivités territoriales, ont facilement pu se substituer à ces unités et assurer leurs rôles. Ce qui signifie que le centre a été toujours en contact avec les affaires du territoire et les réalités locales ne lui échappent guère. Le Covid-19 est une épidémie trans-frontalière, ce qui la transforme en grande affaire qui relève des compétences de l'Etat.

b- Les grandes affaires relèvent de l'Etat

Dans l'Etat unitaire, le pouvoir central procède à la décentralisation et à la répartition des compétences avec les collectivités décentralisées. De ce fait, la compétence des grandes affaires relève du

⁵⁷⁷ - ROING Charles, Théorie et réalité de la décentralisation, In Revue Française de la Science Politique, 16° année, n° 3, 1966, P. 451.

⁵⁷⁸ - Cette concertation concerne les compétences, les ressources, les délibérations et les arrêtés.

centre, soit dans la situation normale ou d'urgence. Il en est de la santé qui relève avec d'autres domaines, du centre.

Ainsi, la loi cadre n° 34-09 relative au système de santé et à l'offre des soins⁵⁷⁹, met les actions de la santé à la charge des autorités et services de la santé publique, notamment en matière de la garantie des soins et la préservation sanitaire.

Le rôle des collectivités territoriales, se limite à contribuer pour la réalisation des objectifs et des actions de la santé définis par l'Etat⁵⁸⁰. Les compétences énumérées par la loi organique 113-14, sont citées à titre limitatif, ce qui réduit la marge de manœuvre des conseils communaux. Ainsi les textes juridiques, font des questions de la santé et des épidémies, une compétence du pouvoir central, alors que le rôle des autorités décentralisées, demeure complémentaire.

La gravité de la pandémie du covid-19, a nécessité des mesures dépassant le champ d'intervention des autorités sanitaires. Il en est ainsi de la fermeture des frontières terrestres, maritimes et aériennes n'a eu lieu que suite à la consultation des rois et présidents des pays concernés. Aussi la fermeture des lieux de culte, des universités, des écoles, la déclaration de l'état d'urgence sanitaire, la création du « Fons spécial de gestion de la pandémie du coronavirus « Covid-19 »⁵⁸¹.

La loi cadre relative au système de santé et à l'offre des soins, met à la charge de l'Etat, la responsabilité de la garantie des soins et la prévention sanitaire, notamment en matière de prévention contre les risques menaçant la santé d'origine interne ou en provenance de l'extérieur du pays⁵⁸². De même les autorités centrales sont responsables de la mise en œuvre des mécanismes de veille, des mesures de préventives et de sécurité sanitaire.

Ainsi une lecture des décrets et arrêtés de l'organisation de l'administration de la santé, montre que la santé et les épidémies sont une affaire du centre. C'est ce que révèle le décret sur les compétences et l'organisation du Ministère de la santé⁵⁸³, lui attribue la responsabilité d'élaboration et d'exécution des politiques relatives à la santé des citoyens. Le Ministère de la santé est aussi un acteur au niveau territorial suivant l'organisation administrative et structurelle de ses services⁵⁸⁴.

⁵⁷⁹ - Publié au Bulletin officiel n° 5962 du 21 Juin 2011, op. cit.

⁵⁸⁰ - Article 5 de la loi cadre 34-09, op. cit.

⁵⁸¹ - Décret N. 2.20.269 publié au Bulletin Officiel n° 6865 du 17 mars 2020, P. 1540.

⁵⁸² - Article 3 de la loi cadre 34-09, Op. cit.

⁵⁸³ - Décret du 21 Avril 1994, sur les compétences et l'organisation du Ministère de la santé, Publié au Bulletin Officiel n° 4286, p. 2110.

⁵⁸⁴ - Décret de l'organisation hospitalière du 13 Avril 2007, Publié au Bulletin Officiel n° 5524, P. 1693.

La gestion de l'Etat d'urgence sanitaire a révélé les vicissitudes de l'organisation administrative et du système de la décentralisation plus particulièrement, ce qui nécessite sa révision.

III- vers un réalisme de la décentralisation

La décentralisation est une notion liée au phénomène de la répartition des compétences et des pouvoirs entre le centre et des organes non centraux ou périphérique. Les auteurs divergent sur les critères qui permettent de caractériser un système de centralisé ou décentralisé.

A cet égard la doctrine, adopte quatre critères qu'elle utilise séparément ou simultanément :

- 1- La distinction entre les affaires locales et nationales, les uns relèvent de la compétence des autorités centrales et les autres des autorités locales.
- 2- L'autonomie financière et juridique de l'organe décentralisé.
- 3- Un critère politique incarné par l'élection des agents.
- 4- Centralisation et décentralisation sont inhérentes à l'Etat unitaire.⁵⁸⁵

Par la maîtrise du pouvoir normatif, la répartition des compétences relève du pouvoir central. De ce fait, les justifications techniques ne sont pas déterminantes dans les débats sur la décentralisation, d'autres éléments interviennent en l'occurrence les facteurs politiques.⁵⁸⁶ Ainsi l'adoption par le Maroc de la régionalisation avancée comme choix stratégique du pays en 2010, a ouvert la voie à une décentralisation répondant à ces critères.

Mais la propagation de la pandémie Covid-19, a révélé les limites du système de décentralisation et son incapacité à gérer une situation de crise. Se pose dès lors la question sur les possibilités d'une reconstruction d'un système administratif capable de s'adapter à de telles conditions afin d'éviter le dédoublement fonctionnel, assurer l'efficacité des interventions et une gestion économe des ressources.

a- Les collectivités territoriales, un complément du centre

Les collectivités territoriales sont des subdivisions de l'Etat, elles sont chargées de la gestion de certains intérêts spéciaux à certaines parties du territoire. Cependant l'Etat représente les intérêts communs à toute la nation et concerne l'ensemble du territoire. Par conséquent, les compétences de l'Etat

⁵⁸⁵ - ROING (C), Théorie et réalité de la décentralisation, In Revue Française de la Science Politique, Op. cit, P. 445.

⁵⁸⁶ - VEDEL (G.) et DEVOLVE (P.), Droit administratif, Tome 1, PUF, 1992.

sont générales et celles des collectivités territoriales, ne peuvent être que particulières. Elles sont des compléments de l'Etat et non ses concurrents.

Au cours de la gestion de l'état d'urgence, il s'est avéré que les compétences juridiques et matérielles, sont insuffisantes à faire face à une pandémie trans-frontalière et qui ignore les limites administratives et territoriales. Et qui impose la rapidité et l'efficacité de la décision.

Pour les collectivités territoriales, bien que la loi organique leur réserve des attributions, les alliances fragiles sur lesquelles se composent les conseils élus, les privent de la rapidité nécessaire pour faire face à une urgence sanitaire. De plus le régime de la décentralisation, est alourdi par les procédures dans ses rapports avec les administrations déconcentrées, avec les autorités de contrôle ou au sein de l'administration décentralisée elle-même. Alors que l'administration déconcentrée, est dotée de fonctionnaires compétents et efficaces, capables de mobiliser les ressources, retarder ou accélérer la cadence des délibérations et des arrêtés.

Devant ces conditions l'intervention des collectivités territoriales, peut entraver la lutte contre l'épidémie. En conséquence, leur rôle doit se limiter à un simple exécutant des décisions prises par le gouvernement et l'administration déconcentrée.

Pour éviter une telle situation dans l'avenir, les collectivités territoriales, sont appelées à négocier une hiérarchisation des intervenants au niveau territorial pour créer une homogénéisation institutionnelle et administrative afin de lever le défi des pandémies qui constituent des « nouveaux problèmes transversaux »⁵⁸⁷ qui dépassent la spécialisation administrative et sectorielle et surpassent les limites territoriales.

Parallèlement, les walis et les gouverneurs, sont appelés à employer les mécanismes administratifs de gouvernance pour gérer la pluralité d'intervenants et l'élaboration de tableau de bord à travers la collecte et l'évaluation des données avec l'implication des techniciens et des élus. La participation des collectivités territoriales, signifie un respect des dispositions constitutionnelles et institutionnelles.

⁵⁸⁷ - Gaudin (J.P), L'action publique, Sociologie et politique, Dalloz, 2004.

b- Des compétences réelles et principe de subsidiarité

Face aux crises qui frappent les Etats, l'unité d'action constitue l'une des exigences les plus importantes. La réaction face aux épidémies demande une mobilisation des énergies et une gestion économe des moyens pour éviter les doubles emplois des ressources. Cette unité d'action est difficile à réaliser dans un système marqué par la pluralité des intervenants. Dans un souci de rapprocher la décision du citoyen, le principe de subsidiarité, réfute l'idée de structure constante, et il est favorable à la création des structures nouvelles destinées à préparer et exécuter les décisions.

Elle ne peut en effet être recherchée dans tous les domaines puisque, il existe des compétences qui peuvent être mieux exercées au niveau local qu'au niveau central. Leur exercice suppose une connaissance concrète des situations: politique sociale en général et plus particulièrement en ce qui concerne les conditions de vie. En tant qu'unités de proximité, la plus grande liberté doit donc être laissée, en principe, aux collectivités territoriales.

L'Etat central doit se défaire de son pouvoir de réglementation et n'intervenir au nom de l'unité d'action que pour autant cela apparaît nécessaire et conformément à des règles élaborées dans des conditions permettant la participation des autorités locales intéressées. Ceci suppose un système de représentation dans lequel les collectivités décentralisées puissent participer à la définition de l'intervention souhaitable du centre⁵⁸⁸.

La gestion de la période d'urgence sanitaire, constitue une leçon qui permet de mieux se préparer aux crises. Le problème ne réside pas dans la possibilité juridique d'agir offerte aux collectivités décentralisées, mais aussi dans leur capacité à remplir leurs missions et se libérer de la lourdeur des procédures administratives.

En effet, la faible présence des collectivités territoriales dans les opérations de la préservation de l'ordre public sanitaire pendant la période d'urgence sanitaire, n'implique pas leur marginalisation. Mais incite à œuvrer pour renforcer leurs compétences d'agir dans le territoire.

En effet, la propagation de la pandémie covid-19, offre l'opportunité de procéder à un diagnostic des besoins du territoire. Leur satisfaction doit s'opérer sur la base du principe de subsidiarité qui permet d'améliorer la capacité d'intervention publique et réaliser l'équité et la justice spatiale au sein de leur

⁵⁸⁸ - KING (F-T), The economics of multi-level government, London/Sydney, George ALLEN and UNWIN 1984.

ressort territorial.

Ainsi la protection de la santé, n'est plus une affaire singulière de l'individu, la résurgence des épidémies, a augmenté la demande des services publics de la santé, et aussi a alourdi les responsabilités des collectivités territoriales en tant qu'unités de proximité. De ce fait, la territorialisation des mesures sanitaires impose aux pouvoirs publics de remédier aux dysfonctionnements des services sociaux au niveau des collectivités décentralisées. Leur rôle ne doit pas se limiter à fournir des services de proximité traditionnels, il doit être révisé afin de leur permettre de faire face aux défis hygiéniques et sanitaires.

Par conséquent et sur la base du principe de la subsidiarité, les collectivités territoriales, peuvent procéder au diagnostic des besoins en matière de la préservation de la santé et de la lutte contre les épidémies au niveau des provinces et préfectures. La région se charge de la planification sanitaire, de la recherche et de la formation dans les domaines de la santé publique. Les communes, procèdent à la mise en œuvre de ces mesures sur le terrain.

Dans la prévision de nouvelles urgences, les compétences des communes peuvent être renforcées par les mesures suivantes :

- Rendre obligatoire la création des Bureaux d'hygiène dans chaque commune avec un encadrement et un équipement de qualité, ce qui permet de réaliser des études épidémiologiques et évaluer les risques de contamination et de propagation des épidémies à travers la collecte des données concernant la population de chaque commune (nombre de femmes, enfants, handicaps, personnes âgées...) pour être capable d'élaborer un Plan sanitaire et hygiénique.
- renforcer les compétences des bureaux d'hygiène en matière de ressources humaines et matérielles et dans le cadre d'un éventuel transfert des compétences ou dans le cadre des compétences partagées.
- Instituer une instance de gouvernance au sein des communes pour assurer la coordination avec les différents intervenants en matière d'hygiène et la protection de l'environnement au niveau local.
- L'évaluation des besoins en matière d'hygiène doit être arrêtée non par les services communaux contrôlés par les élus mais par une commission technique composée des praticiens de la santé. Cette commission doit relever les besoins hygiéniques réels et qui doivent avoir un caractère prioritaire lors de la budgétisation et veiller à l'applicabilité des mesures sanitaires au niveau de chaque commune.
- Pour favoriser l'intercommunalité, les communes dépourvues de ressources financières, peuvent déléguer certaines de leurs compétences à la province ou la préfecture si cela s'avère efficace et ce, à

l'initiative des communes concernées ou à la demande de l'Etat qui consacre des incitations à cet effet. L'approbation des conseils des communes concernées est requise dans tous les cas⁵⁸⁹.

La pandémie Covid-19 a déstructuré tous les postulats et axiomes sur lesquels la société s'est instituée. Par conséquent, le retour à l'ordre vécu avant cette crise devient de plus en plus quasi-impossible.

Ainsi, la cohabitation avec un système de santé défectueux, n'est plus acceptée, et l'adoption d'une vision innovante du système de santé, est largement sollicitée. Par conséquent, un partenariat doit être établi entre les collectivités territoriales et l'Etat afin de détailler les responsabilités et lancer l'opération de généralisation de la couverture médicale à toutes les catégories de la population. Cette démarche passe par la structuration du secteur informel et son intégration dans le circuit économique national.

L'importance doit être accordée au secteur de la santé, à travers l'augmentation de sa part du budget de 5% à 12% et le renforcement du cadre médical par la formation et le recrutement, pour prévenir les prochaines crises similaire à celle du Coronavirus.

⁵⁸⁹ - Article 6 de la loi organique 112-14, op. cit.

الجماعات الترابية والحاجة إلى التدبير المبني على النتائج

في زمن الجائحة

أحمد منيرة

باحث وإعلامي

توطئة:

التزم المغرب منذ بداية الألفية الثالثة على غرار العديد من الدول، بالتأسيس لحكامة جيدة للتدبير الإداري العمومي لمجموعة من الاعتبارات، أهمها المستجدات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإصلاحات الدستورية التي شرع فيها منذ التسعينيات من القرن الماضي، والالتزامات الدولية المنصوص عليها في هذا الإطار، والمتمثلة في:

— حضوره في اللقاءات الدولية حول التنمية وما يترتب عنها من التزامات؛

— والتزامه منذ 2002، باعتماد " التدبير المبني على النتائج "، باعتباره أحدث الأنماط التدييرية (دورية الوزير الأول المؤرخة في 25 دجنبر 2001)، خاصة وأن هذا النوع من أصبح من أهم المبادئ الخمسة الأساسية المحددة لتكون المساعدة الدولية من أجل التنمية أكثر فعالية.

إن التدبير في أصله المرجعي، عبارة عن عقلنة وترشيد في استخدام الموارد البشرية والمادية المتوفرة والمتاحة، لأجل تحقيق أهداف مرسومة من قبل المنظمة (المقالة) (1). وهناك أربعة أركان للتدبير بمفهومه التقليدي وهي: التخطيط، والتنظيم، والمراقبة، والتحفيز. غير أنه بالرغم من الأهمية التي حظيت بها وماتزال أركان التدبير الأصلية والتدبير بمفهومه التقليدي، فإن أنماطا جديدة للتدبير أثبتت حضورها العلمي والعملية، وذلك بالنظر إلى الطموح التدييري المنتظر منها، ومن رهاناتها المتميزة الوصول إلى التنمية باعتبارها الغاية المثلى للتدبير.

ومن أبرز الأنماط الجديدة للتدبير الحديث: (2)

— التدبير بالمشاريع: في إطاره، تقوم المنظمة أو الفاعل العمومي بتحديد الأولويات ومحاور التنمية والمشاريع الكبرى. ومجموع هذه العناصر يكون الاستراتيجية التدييرية للمنظمة، ويعد "المشروع" العنصر الأساسي في هذا النمط التدييري.

— التدبير بالأهداف: يتم في إطاره تحديد الأهداف حسب أولوياتها من الناحية الزمنية ومن حيث الإمكانيات المرصودة. وبناء على ذلك، تتم دراسة الإمكانيات المادية والبشرية الواجب رصدها للإنجاز

وأحسن الشروط لبلوغ الهدف الرئيسي أي الجودة. ويعد " الهدف " العنصر الأساسي في هذا النمط التديري.

- **التدبير التشاركي:** يقوم على قاعدة المشاركة من طرف جميع المستويات المكونة للمنظمة من أطر وأعوان كل في مجال اشتغاله، انطلاقا من مبدأ أنه إذا كان العمال راضون وتم إشراكهم، فإن ذلك ينعكس على مردوديتهم وبالتالي على جودة الخدمات المقدمة، وبذلك يعد "التشارك" العنصر الأساسي في هذا النمط التشاركي.

- **التدبير الاستراتيجي:** يقوم على آلية مرجعية أساسية وهي آلية التخطيط الاستراتيجي، وهذه مقارنة عصرية تركز على مسار استراتيجي مرحلي ينطلق من تشخيص لوضع المنظمة لمعرفة مواطن القوة أو الضعف، كنقص الإمكانيات والوسائل والتجهيزات والبيئة التحتية، ومقارنة ذلك بما تتيحه من فرص أو تمثله من تهديدات، وبما يسعى إليه مختلف الفرقاء والفاعلون المعنيون بالتدخل. والتدبير الاستراتيجي بهذا المعنى، هو تعبير عن طموح مشترك يتقاسمه الفاعلون بالمنظمة، هذا الطموح يتمثل - في جانبه الإجرائي - في برامج وألويات موجهة نحو المستقبل. وتعد "الاستراتيجية" العنصر الأساسي في هذا النمط التديري.

- **التدبير المبني على النتائج:** وهو ما سنركز عليه في هذه الورقة، انطلاقا من أن سياق جائحة كورونا أكد ويؤكد، أن الجماعات الترابية هي اليوم في حاجة أكثر من أي وقت مضى لاعتماد " التدبير المبني على النتائج"، للحد من الانعكاسات السلبية على الاقتصاد والمجتمع المغربي حاضرا ومستقبلا. وباعتباره نمطا متقدما عن كل الأنماط التديرية السابقة له من جهة، وأنه يحتويها كلها؛ بدليل أنه يتضمن كل عناصرها الأساسية وهي عنصر المشروع (التدبير بالمشاريع)، وعنصر الهدف (التدبير بالأهداف)، وعنصر التشارك (التدبير التشاركي)، وعنصر الاستراتيجية (التدبير الاستراتيجي). وهو ما يجعل من هذه العناصر كلها مرتكزاته الجوهرية لتحقيق " النتيجة/ النتائج " التي تعد عنصره الأساسي، وبالتالي يتضمن عناصر الحكامة الجيدة.

ولبحث ذلك، سنتناول نمط " التدبير المبني على النتائج "، على اعتبار أنه نموذجا متقدما اعتمده المغرب رسميا منذ 2002 كما سبقت الإشارة أعلاه، وذلك في ثلاثة مباحث التالية:

المبحث الأول: التدبير المبني على النتائج: المفهوم والمبادئ الأساسية؛

المبحث الثاني: التدبير المبني على النتائج: المفاهيم الأساسية ومؤشرات القياس؛

المبحث الثالث: التدبير المبني على النتائج: الوسائل والآليات المعتمدة.

المبحث الأول: التدبير المبني على النتائج: المفهوم والمبادئ الأساسية

سيتم التركيز في هذا المبحث، على مجموعة من أهم المفاهيم التي قدمها خبراء في التدبير والتنمية وباحثون أكاديميون في القانون والإدارة والتعليم، بهدف البحث في تقاطعاتها وتكاملاتها واستنتاج مفهوم يمكن من أن ينطبق على المنظمات (المؤسسات – المقاولات...) العامة/ العمومية والخاصة (الفقرة الأولى)، ثم نبين المبادئ الأساسية "للتدبير المبني على النتائج" (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مفهوم التدبير المبني على النتائج

هناك مجموعة من المفاهيم، يمكن الاستئناس بها لأجل التعريف بالتدبير المبني على النتائج، من أهمها:

– التدبير المبني على النتائج، نموذج يقوم على نتائج قابلة للقياس (Des résultats mesurables) – بدلا من القيام على الأهداف –، وهو يهدف إلى تحقيق أفضل فعالية وكفاءة من حيث الإنتاجية مع مراعاة جودة الخدمة(3).

– التدبير المبني على النتائج، استراتيجية أو مقارنة في التدبير تحرس من خلالها أي منظمة (مؤسسة) على تعبئة وسائلها ومواردها ومنتجاتها، من أجل تحقيق نتائج واضحة (4).

– التدبير المبني على النتائج، يعد وسيلة لتحسين الكفاءة والمساءلة الإدارية، من خلال إشراك الفاعلين الأساسيين في تحديد النتائج المتوقعة، وتقييم المخاطر والتحديات (5).

– التدبير المبني على النتائج، مقارنة للتدبير تهدف إلى بلوغ النتائج وتحسين الشفافية، وتحميل المسؤولية بواسطة تقديم الحساب على المردودية (6).

– التدبير المبني على النتائج، هو نمط من التدبير يهدف إلى تحقيق نتائج قابلة للقياس والوصف، انطلاقا من تعبئة كافة الموارد المختلفة لتنفيذ الأنشطة تنفيذا فعليا (7).

– التدبير المبني على النتائج، تدبير يقوم على أساس المساءلة حول النتائج المنجزة، حسب الموارد المتوفرة (8).

– التدبير المبني على النتائج، نمط من التدبير يولي أهمية خاصة للمؤشرات على اختلافها النوعية والكمية (9)

وعرفته المؤسسة الأمريكية للتنمية، بأنه اتجاه إداري يهدف إلى تحسين فاعلية وكفاءة الأداء خاصة في تنفيذ البرامج والمشروعات التنموية، عن طريق تحديد النتائج المتوقعة من تنفيذ البرنامج أو المشروع. وبناء على الأهداف المصوغة أثناء عملية التخطيط من خلال الإمكانيات والموارد المتاحة (10).

فالتدبير المبني على النتائج، سواء اعتبرناه نموذجاً أو مقارنة أو أسلوباً أو وسيلة أو نمط تدبير للمشاريع والبرامج التنموية المقرر إنجازها من لدن منظمة أو مؤسسة معينة، فهو يقوم على تحقيق نتائج ملموسة ومحقة وواضحة، قابلة للقياس من خلال مؤشرات وآليات محددة لهذا الغرض. ومن خلال الاستخدام الأفضل والأمثل للموارد البشرية والمالية. وهو ينبني على ربط المسؤولية بالمحاسبة فيما يخص النتائج المنجزة. ويعني تطبيق " التدبير بالنتائج " أن البرامج والمشاريع يجب أن يكون تصميمها وتخطيطها وتنفيذها بطريقة قائمة على مشاركة جميع الفاعلين الأساسيين، في جميع مراحل تواجد المشروع أو البرنامج.

الفقرة الثانية: مبادئ التدبير المبني على النتائج

يقوم " التدبير المبني على النتائج "، على ثلاثة مبادئ أساسية (أولاً). وثلاثة مبادئ أخرى موازية لا تقل أهمية عن المبادئ السابقة (ثانياً).

أولاً- المبادئ الأساسية: وتتمثل في كل من مبادئ المسؤولية، والشفافية، والمشاركة.

1. المسؤولية: وهي تطابق المساءلة والمحاسبة، أي مساءلة ومحاسبة كل من ارتكب عملاً أو فعلاً مخالفاً لمبادئ حسن التدبير العمومي. وتعني أيضاً، التتبع والمراقبة لمن يتولى تدبير الشأن العمومي، ويمكن أن تكون المساءلة سياسية، أو إدارية، أو قضائية (11). كما تعني كذلك، ضمان بيئة عمل تكون فيها المسؤولية عن تحقيق النتائج، واضحة التعريف من جهة، ومتقاسمة بين أعضاء فريق العمل (12).

2. وعلى مستوى الإدارة العامة، فإن المسؤولية الإدارية أو مسؤولية الإدارة تأخذ بعدين، بعداً قانونياً ضيقاً وبعداً أخلاقياً واسعاً. فالمسؤولية في مستواها القانوني أو مسؤولية السلطة العامة أو المسؤولية الإدارية، هي مسؤولية تنتج بالأساس عن خطأ في أعمال الإدارة. وتقتضي من ناحية القانون الإداري التزام الإدارة بإصلاح الضرر الذي تسبب فيه للغير، أي أنها مسؤولة عن الخطأ المرتكب من طرف أشخاص الإدارة. أما إذا اعتبر الخطأ عملاً شخصياً، بمعنى يمكن فصله عن مهام أعوان الإدارة، فإن مسؤولية هذه الأخيرة تبقى مستبعدة من حيث المبدأ. أما على المستوى الأخلاقي، فإن مسؤولية الإدارة تأخذ مجموعة من التظاهرات سواء في جوانبها السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية (13).

3. الشفافية: تعني الشفافية ممارسة حق الحصول على المعلومات والأخبار المتعلقة بالمسائل التي تهم مواطني بعينه، أو بالقضايا الوطنية الهامة. وفي الآن نفسه، توفير إمكانية الاطلاع على أوجه الإنفاق العام. وبصورة عامة، فالشفافية هي أن تكون الأفعال والقرارات واتخاذها مفتوحة للفحص، من طرف جهات أخرى غير الإدارة مثل المؤسسات الداخلية والخارجية والمجتمع المدني. كما أنها إمكانية جد مهمة لتوسيع دائرة المشاركة والرقابة والمساءلة، من أجل تقليل الهدر والتبذير ومحاصرة الفساد (14).

وعلى مستوى الإدارة العامة، فالشفافية الإدارية أو شفافية الإدارة: يمكن مقابقتها بالعلانية، وهذا يقتضي توفير المعلومات الدقيقة والوضوح في وقتها، مع فسح المجال أمام الجميع للاطلاع عليها، وإمكانية الاستفادة منها كل فيما يهمه، كما تساعد على اتخاذ القرارات الصائبة (15). وهي تعني أيضا، أفضل تقاسم للمعلومة وأفضل تأمين للقرارات (16). وتهدف الشفافية إلى تحويل العمل الإداري إلى سلوكيات وممارسات مبنية على الوضوح من جهة، والتحمل الحقيقي لمسؤولية الشأن العام من جهة أخرى، وذلك من خلال إقرار مبدأ التشارك والانفتاح على مشاكل المواطنين. فقد أصبحت المقاربة الجديدة في ميدان التدبير العمومي في معظم دول العالم، تولي أهمية قصوى للقيم والمبادئ المثلى والشفافية.

4. الشراكة: عملية تعزز الشعور بالملكية والانخراط الذاتي، فيما بين الفاعلين وتعزز التزامهم. وهي تهدف إلى تحسين النوعية، وفعالية واستدامة المشاريع (17). ووفقا للتعريف العام، فإن الشراكة هي أي مسعى تعاوني تضطلع به أطراف متعددة، ويمكن لهذه الأطراف أن تكون حكومات أو مؤسسات غير ربحية أو شركات أو أفراد أو مجموعة. ويمكن أن تختلف أهداف الشراكة اختلافا واسعا. ومن الجيد عموما وضع مصطلحات محددة في مستهل الأمر، حتى يمكن تسوية الخلافات وفقا لقواعد محددة سلفا. (18).

فالشراكة، تعني التعاون بين كل المتدخلين في مشروع أو برنامج معين، من أجل الوصول إلى اتفاق مشترك يمكن من: تحقيق نتائج محددة مسبقا وتحديد الوسائل التي ستمكن من تحقيق هذه النتائج. كما تعني الارتباط بأشخاص أو منظمات خارجية، بغية الاتفاق عن الأهداف والنتائج التي يجب تحقيقها من خلال إنجاز المشروع أو البرنامج موضوع الشراكة. وهي تتجسد من خلال اتفاق مكتوب، يحدد التزامات وتعهدات ومهام كل طرف/ متدخل في المشروع أو البرنامج موضوع الشراكة.

ثانيا- المبادئ الثلاثة الموازية: وتتمثل هذه المبادئ الثلاثة، في كل من مبادئ البساطة، والتعلم بالممارسة، ووضع منهجية قابلة للتكيف (19):

1- البساطة: التدبير بالنتائج هو مجرد أداة للتدبير والتسيير، يمكن أن تساعد الجهات المعنية على تحديد وتحقيق النتائج المتوقعة.

2- التعلم بالممارسة: باستخدام التدبير على أساس النتائج تتحسن وتتطور خبرات الفاعلين، وبذلك يستفيدون من الخبرة المكتسبة من خلال المشاريع المنجزة.

3- وضع منهجية قابلة للتكيف: يمكن استخدام التدبير المبني على النتائج في العديد من السياقات، وفي كثير من جوانب إدارة المشروع وفي حالة المشاريع القائمة.

المبحث الثاني: التدبير المبني على النتائج: المفاهيم الأساسية ومؤشرات القياس

يطرح التدبير المبني على النتائج، جملة من الاشكالات على مستوى الأجراء والتفعيل، الأمر الذي يستدعي بحث كل من المفاهيم المعتمدة في نمط " التدبير المبني على النتائج " (الفقرة الأولى)، ومؤشرات قياس النتائج (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المفاهيم المعتمدة في التدبير المبني على النتائج

إن ما يشكل أساس التدبير بالنتائج، هو أنه " تغيير وصفي أو قياسي ناجم عن العلاقة بين السبب والنتيجة " (20). ولذلك، فإن هذا النمط يبني على مفهومين أساسيين: مفهوم التغيير ومفهوم السببية. وهناك ثلاثة مفاهيم أخرى لا تقل أهمية تميزه عما سبقه من أنماط تديرية حديثة مثل " التدبير بالأهداف (GPO) " لصاحبه العالم " بيتر دراكار " (P.DRUCKER)، والذي يعد الهدف عنصره الأساسي.

- مفهوم التغيير: ينطوي مفهوم التغيير على إحداث تحول واضح ومرئي، وعميق، في الجماعة أو المنظمة أو المجتمع. والأمر هنا، يتعلق بالتحول الجوهرى (21).

- مثال: لم يكن بإمكان ساكنة التراب X الوصول والاستفادة من الماء الصالح للشرب، فأصبح بإمكانها ذلك بعد إنجاز مشروع تنموي شارك فيه عدد من الأطراف (الجماعة، المجتمع المدني، سكان التراب المعني، مكتب دراسات...الخ).

- مفهوم السببية: يوضح هذا المفهوم العلاقة بين السبب والنتيجة التي يحدثها. وبكلمات أخرى، الربط بين العمل والنشاط والنتائج التي تلت ذلك (22).

- مثال: بناء سوق، حفر بئر، شراء معدات، تمكن من استفادة ساكنة تراب جماعة ما من الاستفادة من الماء الصالح للشرب.

ويجب أن تكون النتيجة (23):

- محددة: والمقصود تحديد وجوه التغيير، والفئة المستهدفة، والمجال الجغرافي...الخ؛

- قابلة للقياس: يمكن أن تقاس باستخدام المؤشرات؛

- يمكن تحقيقها: واقعية ويمكن تحقيقها في فترة زمنية معينة؛

- وثيقة الصلة بالموضوع ومنسجمة مع ما تم تحديده (لتلبية الحاجة التي تم تحديدها).

إن سلسلة النتائج، عبارة عن مجموعة من النتائج المحصل عليها على مر الزمن، والتي ترتبط كل منها بالأخرى من خلال العلاقة بين السبب والنتيجة، وتشير هذه السلسلة إلى التطور الذي يحصل من الوضع الحالي إلى رؤية تحقق التغيير.

وتشمل سلسلة النتائج ما يلي (24):

- النتائج الفورية (المخرجات)، والتي تنبع من الأنشطة (ماذا؟ وكيف العمل في المشروع؟) (الخدمات، منتجات المشروع).

- النتائج على المدى المتوسط (وتسمى أيضا النتائج الوسيطة) أو نهاية المشروع، والآثار المعروفة، والتي هي نتاج مجموعة من النتائج: الآثار المترتبة عن النتائج الفورية.

- وعلى المدى الطويل: النتيجة النهائية، وتدعى الأثر أو الآثار التي يتم الحصول عليها. وكما سبق الذكر، هناك ثلاثة مفاهيم أخرى لا تقل أهمية عن المفهومين الأساسيين (التغير والسببية) اللذين تعتمدهما مقارنة " التدبير بالنتائج "، وهي: الهدف، النتيجة، والنشاط. وسنبين من خلال بيان مبسط الفرق بين الهدف والنتيجة (25):

- الهدف: بيان ما تنوي منظمة ما (الجماعة كمثال)، إنجازه في مرحلة من الزمن محددة.
- النتيجة: هي تغيير، تحول يمكن وصفه وقياسه، وينجم هذا التغيير/ التحول (التحولات) عن علاقة السبب والنتيجة (مفهوم السببية أعلاه). وتشكل النتيجة تلك الانعكاسات على مستويات المنتوجات، أو الخدمات، أو التنمية البشرية الفردية أو الجماعية. ولذلك، فالنتيجة هي الترجمة المادية والملموسة والقابلة للقياس للتحول الذي تنشده وترغب في تحقيقه منظمة ما، والذي أعلنت عنه كهدف قبل الشروع في مرحلة الإنجاز.

- النشاط: فهو مجموع الإجراءات، المهام، والعمليات، والمناهج والخطط، والأدوات، التي تمكن من إنجاز خدمة محددة أو منتج ما.

ويجب أن يتضمن بيان النتائج هدفا (أو أهدافا)، يجيب على الأسئلة التالية:

- ماذا؟: تحديد نوع التغيير أو التحول، من خلال بيان الهدف المرغوب في تحويله إلى نتيجة مجسدة ومرئية وقابلة للقياس (أمثلة: خفض نسبة الأمية، الزيادة في نسبة الوصول والاستفادة من الماء الصالح للشرب، تقوية قدرات التدبير لدى المشاركين في المشروع).
- من؟: تحديد البيان للمستفيدين؟ (من هم المستفيدون).

- أين؟: التحديد بدقة للتراب (البقعة الجغرافية/ المكان/ المنطقة)، الذي سينجز به المشروع/ البرنامج، ويتم تحقيق النتيجة، حتى يتأتى قياسها وتحديد المسؤوليات.

الفقرة الثانية: مؤشرات قياس التدبير المبني على النتائج (26)

لقياس النتائج المحققة، يعتمد " التدبير المبني على النتائج " على نوعين رئيسيين من المؤشرات: مؤشرات كمية ومؤشرات نوعية.

- التدبير المبني على النتائج والمؤشر الكمي، وبيانه، أنه:

- يعطي قياسا كميا للنتيجة؛

- يتم التعبير عن ما تم إنجازه من خلال عدد (Nombre)، أو نسبة (Ratio)، أو نسبة مئوية (Pourcentage)؛

- أمثلة:

- عدد الأطر الجماعية المستفيدة من التكوين في مجال التدبير بالنتائج؛

- النسبة المئوية للمستفيدين في تراب جماعة " ج " من الوصول والاستفادة من الماء الصالح للشرب؛

- النسبة المئوية للشوارع والأزقة بالمدينة " م "، التي تم تزويدها بالكهرباء؛

- عدد الأطر النسوية التي أسندت لها مهام التدبير في الجماعات بالمغرب؛

- النسبة المئوية للأمينين بتراب جهة معينة.

ويعد المؤشر الكمي أكثر موضوعية من المؤشر النوعي، للاعتبارات التالية:

- يمكن المؤشر الكمي من تتبع النتائج بشكل أسهل وأدق، حيث إن قياس الفرق بين وضعية

انطلاقة المشروع أو البرنامج والنتيجة المستهدفة، يتم بطريقة رياضية (Mathématique).

- يسهل استعمال المؤشرات العددية مقارنات النتائج المحققة من طرف المنظمة (المؤسسة/

الجماعة) المعنية، مع النتائج التي حققتها منظمات أخرى مشابهة.

- التدبير المبني على النتائج والمؤشر النوعي، وهذا النوع من المؤشرات:

- يبين التغييرات والتحويلات الطارئة على المواقف، والسلوكات، والكفاءات، والتصورات، والجودة،

ومستوى الفهم...الخ.

- يستخدم لإعطاء مقياس للقيم من خلال معايير نوعية؛

- مثال: فيما يتعلق بجودة الخدمات المقدمة لساكنة تراب X، يمكن القياس من سلم 1 (نتيجة

سيئة) إلى سلم 5 (نتيجة ممتازة).

- يتم اعتماد المؤشرات النوعية عندما يستحيل القياس من خلال الأعداد والنسب المئوية والنسب،

أو حينما تكون النتائج غير ملموسة.

المبحث الثالث: التدبير المبني على النتائج: الوسائل والآليات المعتمدة

سنهتم في هذا المبحث بالآليات المعتمدة في نمط " التدبير بالنتائج " في مرحلتي التخطيط والتنفيذ

(الفقرة الأولى)، ثم الآليات المعتمدة في مرحلتي " المساءلة والمحاسبة " والتقييم (الفقرة الثانية). وتجدر

الإشارة، إلى أننا حاولنا في هذا المبحث التركيز على حالة الجماعات، نظرا لأهمية التطبيق السليم لهذه الآليات على مستوى التنمية المحلية.

الفقرة الأولى: الآليات المعتمدة في مرحلتي التخطيط والتنفيذ

أولاً- في مرحلة التخطيط: التخطيط الاستراتيجي والمخطط الاستراتيجي، والبرمجة المتعددة السنوات، والتعاقد.

1- التخطيط الاستراتيجي: إذا كان التخطيط الإداري أحد الأنشطة الأساسية التي تقوم بها الإدارات المختلفة، والذي يبدأ بتحديد رسالة المنظمة وينتهي بمتابعة تنفيذ الخطط والبرامج التي تم وضعها مسبقا. وبالتالي، لا يمكن لأية منظمة الاستغناء عن هذا النوع من التخطيط (27)، فإن التخطيط الاستراتيجي كمصطلح قد أخذ اهتماما بالغاً في الفترة الأخيرة نتيجة لأهميته. ولنفهم معناه، نتساءل أولاً ما هي الاستراتيجية؟

- الاستراتيجية: هي تلك الخصائص والأبعاد الأساسية والمهمة للمنظمة، والتي ترسم أو تضع المسار الرئيسي لشخصية المنظمة ووجودها واستمرار بقائها. وهي تتعلق أو تهتم برسم الرؤية، وتحديد خارطة سير المنظمة المستقبلي، وتحديد أهدافها الرئيسية، والتعرف على الفرص المتاحة وتجنب التهديدات (28).

ومن تم يبرز أن التخطيط، هو تخطيط بعيد المدى يرسم الخط العام الذي يوجه سلوك أو نشاط المنظمة. وعلى ضوء الموارد المتاحة والممكنة، يحدد الأهداف التي ينبغي تحقيقها، ويحاول المخططون التعرف على الفرص المتاحة، وتوقع المخاطر التي تواجه المنظمة من البيئة الخارجية. فالتخطيط الاستراتيجي، يهتم بعملية القيادة والرؤية والتوقعات المستقبلية (29).

2- المخطط الاستراتيجي (30):

- هو مخطط طويل الأمد (يمتد من 03 سنوات إلى عشر سنوات)، وهو الآلية التي تجسد على أرض الواقع التخطيط الاستراتيجي لمنظمة ما.

- يمكن أن يحمل المخطط الاستراتيجي تسميات مختلفة. وفي هذا الصدد، ندرج مثال: " برنامج عمل الجماعة " الذي ينص عليه القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14 في مادته 78.

- يجب تحيين المخطط الاستراتيجي، للأخذ بعين الاعتبار تطور الوضعية الاقتصادية والاجتماعية. وفي هذا الصدد، تنص المادة 80 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14، على أنه يمكن تحيين

برنامج عمل الجماعة ابتداء من السنة الثالثة من دخوله حيز التنفيذ. وعلى ذلك، يجب إدماج المخطط الاستراتيجي في ميزانية المنظمة.

3-التعاقد: ويعتمد في تحديده، على العناصر التالية:

- التزام متبادل بين طرفين أو أكثر؛
- يقتضي التعاقد وجود اتفاق/ عقد مكتوب، يتضمن حقوق والتزامات وواجبات وتحملات وتكاليف كل طرف من الأطراف المعنية بالتعاقد. كما يحدد العقد بين الأطراف المتعاقدة؛
- يحدد العقد بين الأطراف المتعاقدة مدة التعاقد.

4-البرمجة المتعددة السنوات: وهي آلية تنص عليها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، ومنها القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14، الذي ينص في مادته 79 على أن " تعمل الجماعة على تنفيذ برنامج عملها وفق البرمجة المتعددة السنوات المنصوص عليها في المادة 183 من هذا القانون التنظيمي".

ثانيا - في مرحلة التنفيذ: وتضم هذه المرحلة:

- 1) خطة العمل السنوية المدمجة في الميزانية: وهذه آلية/ أداة للتدبير العملي، تحدد بالنسبة لكل نتيجة ولكل نشاط ينبغي إنجازه (31):
- النتيجة النهائية المنتظرة أو التأثير؛
- الوصف الموجز ولكن الواضح للنشاطات والأعمال الضرورية، لتحقيق النتيجة المرجوة على المدى القصير؛
- المسؤول عن إنجاز كل نشاط أو عمل. وفي حالة وجود فريق أو مجموعة مكلفة بإنجاز العمل أو النشاط، ينبغي تحديد المسؤول عن عمل الفريق أو الوحدة؛
- الشريك الذي يساهم في إنجاز المشروع/ البرنامج؛
- تاريخ نهاية المشروع/ البرنامج..
- تكلفة كل نشاط.

إن خطة العمل السنوية المدمجة في الميزانية، آلية يتم من خلالها تنفيذ البرامج والمشاريع التي يتضمنها المخطط الاستراتيجي، برنامج عمل الجماعة مثالا على ذلك. ومن خلال هذه الخطة تحدد المنظمة بشكل واضح، تخطيط النشاطات والأعمال التي تساهم في تحقيق النتائج المعلن عنها في بيان خاص. وتمكن هذه الآلية المسؤول عن التدبير والتسيير، من إعداد استراتيجيته لتتبع مستوى الأداء بالنسبة لكل مشروع/ برنامج. ومن المهم جدا، أن يكون مخطط العمل مرنا وعمليا، حتى يتأتى للمدبر

تقويم ما يجب تقويمه خلال السنة. وعلى العكس من ذلك، ينبغي الابتعاد عن كل السلوكات البيروقراطية.

2) لوحة القيادة لتتبع مخططات العمل (32):

- هي أداة/ آلية، للتدبير العملي الذي يمكن من تحديد مدى تقدم إنجاز النشاطات / الأعمال المحددة مسبقا من أجل تحقيق نتيجة محددة؛

- تحدد مصدر المعلومة؛

- تشرح الفرق الحاصل بين وضعيتين أو أكثر إذا كان هناك فرقا؛

- تحدد ما ينبغي القيام به من إجراءات تمكن من تحقيق النتيجة اللازم تحقيقها؛

- تمكن من تحديد تاريخ جديد لنهاية المشروع/ البرنامج عند الاقتضاء.

يتم إعداد لوحة القيادة، انطلاقا من خطة العمل السنوية المندمجة في الميزانية، ويتمثل الهدف الرئيسي لها، في تنفيذ مخططات العمل.

3) منظومة GID ومنظومة GIR: إذا كان المشرع قد جسد التزامه الدولي بتنفيذ منظومة " التدبير المبني على النتائج"، من خلال التنصيص في القوانين التنظيمية الثلاثة للجماعات الترابية، على:

- مسؤولية الأمرين بالصرف فيما يخص قبض المداخيل وصرف النفقات، وعهد لهم بالعمليات المالية والمحاسبية المترتبة عن تنفيذ الميزانيات إلى جانب المحاسبين العموميين؛

- وإيداع الميزانيات بعد التأشير عليها بمقرات هذه الجماعات الترابية، لمدة خمسة عشر (15) يوما تطبيقا لمبدأ الشفافية؛

- وتطبيق مبدأ التدبير الزمني، لما له من أهمية في تنفيذ المشاريع والبرامج التنموية المسطرة من طرف مجالس الجماعات الترابية. وبالتالي، تطبيق مبدأ المساءلة والمحاسبة.

إذا كان الأمر كذلك، فإن الدوريات الوزارية المتعلقة بإعداد وتنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنوات 2019 و 2020 و 2021، شددت على الالتزام بمنظومتي "التدبير المندمج للنفقات" (GID) و"التدبير المندمج للمداخيل" (GIR)، لتحقيق نقلة نوعية على مستوى تنفيذ الميزانيات وتعديلها في حالة الاقتضاء.

ففيما يخص منظومة التدبير المندمج للنفقات (GID): تنص الدوريات الثلاث على إجبارية إدماج العمليات المتعلقة ببرمجة الميزانية (من الإعداد إلى التأشير)، وإدراجها ضمن منظومة " التدبير المندمج للنفقات ". والاستمرار في اعتماد التبويب الجديد للميزانيات، والذي تم وضعه ضمن هذه المنظومة. وقد

تم ربط تأشير السلطات المكلفة بالمراقبة الإدارية على الميزانيات بإدماج كل العمليات المالية والمحاسبية ضمنها.

وهنا يمكننا طرح السؤال التالي: هل تتوفر الشروط الموضوعية لإنجاح هذه المنظومة، بدءاً من شرط الموارد البشرية؟

وفيما يخص منظومة "التدبير المندمج للمداخيل" (GIR): فعملاً بمبدأ "التعلم بالممارسة"، وهو أحد المبادئ الموازية في نمط "التدبير المبني على النتائج" التي لمسناها في المبحث الأول، تنص الدورية الأخيرة المتعلقة بإعداد وتنفيذ الميزانيات برسم سنة 2021 على تعميم منظومة (GIR) على مختلف الجماعات الترابية في متم سنة 2020 على أقصى تقدير. وهي تلزم الأمرين بالصرف بإدماج المرافق العمومية المحلية وخصوصاً أسواق الجملة والمجازر بنظام التدبير المندمج للمداخيل، وذلك عبر توفير المتطلبات التقنية والمادية اللازمة.

إلى جانب الآليات التي تمت ملامستها فيما تقدم، هناك آليات معتمدة في مرحلتي "المساءلة والمحاسبة" والتقييم.

الفقرة الثانية: الآليات المعتمدة في مراحل المساءلة والمحاسبة والتقييم

أولاً- في مرحلة "المساءلة والمحاسبة": لا يمكن الحديث عن التقرير السنوي للتدبير باعتباره آلية من آليات "التدبير المبني على النتائج"، من دون ربطه بـ "مساءلة ومحاسبة" الشخص المكلف أو الوحدة الإدارية المكلفة بنشاط أو عمل محدد، والمقصود بالمحاسبة والمساءلة (33):

- أن يشرح ويوضح المكلف بإنجاز مشروع أو برنامج أو نشاط الأعمال المنجزة تحت مسؤوليته، ويقدم المعلومة المطلوبة له ويكون شفافاً؛

- مراقبة وإنذار المعني بالمحاسبة والمساءلة؛

- قيام المحاسبة والمساءلة الداخلية، بناء على تقارير تخضع للتراتبية الهرمية، وهي تستمر طيلة السنة؛

- تقوم المحاسبة الخارجية بناء على تقرير سنوي للتدبير، الذي هو الوثيقة الأساسية بالنسبة للمنظمة والتي تقدمها للمنتخبين وللمواطنين، ولشركاء في المشروع أو البرنامج. ويتعلق الأمر بالنتائج المنجزة مقارنة بالالتزامات المسطرة في المخطط الاستراتيجي؛

- تهدف المحاسبة والمساءلة إلى مقارنة المنجزات (النتائج) مع الالتزامات، بغية تحسين وتجويد الخدمات والمنتوجات والإنجازات.

إن مفهوم "المساءلة والمحاسبة"، يختلف عن مفهومي المراقبة و التقييم. وتتم المراقبة لمعرفة مدى مطابقة وملاءمة العمل أو النشاط المنجز للقوانين التشريعية والتنظيمية والإدارية المعمول بها (القوانين، القواعد، المراسيم، السياسات، التوجيهات الإدارية...الخ). أما التقييم، فهو حكم على مشروع أو برنامج انطلاقاً من تحليل النتائج بغية اقتراح عناصر التقويم.

- الآلية المعتمدة (التقرير السنوي للتدبير) (34):

-وهو يدخل ضمن دورة التدبير المبني على النتائج؛

- ويقدم النتائج المحققة مقارنة بالأهداف المحددة مسبقاً في التخطيط الاستراتيجي؛

- ويجب أن يبين مدى الملاءمة بين مهمة الجهاز، والتخطيط الاستراتيجي، والقدرات التنظيمية،

والنتائج المحققة.

ويواكب النتائج المحققة شروحات وتوضيحات، وتحاليل النتائج ومقارنتها، بغية الوضع في السياق ما يلي: ما يمكن من تحقيق النتائج المنجزة، أو تجاوزها، أو على العكس من ذلك ماهي الأسباب التي حالت دون تحقيق النتائج المنتظرة. ويقدم واضعو التقرير، توصيات ومقترحات تمكن من تصحيح وتقويم نقائص المشروع أو البرنامج أو النشاط. وحينما تكون النتائج المحققة واضحة وقابلة للقياس ومعروفة من طرف جميع المتدخلين في المشروع، فإن التقرير السنوي للتدبير يعكسها بوضوح، وبالتالي تكون المساءلة والمحاسبة سهلة ومرنة.

ثانيا- الآليات المعتمدة في مرحلة التقييم: حالة الجماعات

التقييم هو منهج صارم يهدف إلى اتخاذ حكم حول برنامج، أو نشاط، أو مشروع، بغية تقييم ملاءمته وفعاليته من جهة، وتقديم التوصيات والمقترحات الضرورية التي تمكن من تقويم نقائصه واختلالاته من جهة ثانية. (35). ويتم اعتماد مجموعة من آليات التدبير في مرحلة التقييم من أهمها آلية الموازنة السنوية (الميزانية)، وتقارير التدقيق الداخلي الذي أصبحت الهيكلية التنظيمية لكل جماعة تتضمن مصلحة خاصة به تعمل تحت إشراف رئيس الجماعة. ويهدف المشرع من خلال آلية التدقيق الداخلي إلى رفع مستوى التدبير الجماعي، وتقويم الاختلالات والنقائص في الوقت المناسب، وبالتالي تسهيل "المساءلة والمحاسبة".

وتمكننا القراءة المتمعنة في وثيقة "برنامج تحسين أداء الجماعات" الصادرة في هذا الشأن، التي أريد منها أن تكون خارطة طريق لتجويد التدبير العمومي، من رصد مجموعة من الآليات الحديثة للتدبير التي

يجب اعتمادها في مرحلة التقييم ، والتي تمكن من تجسيد ثقافة " التدبير المبني على النتائج" ، يمكن الكشف عنها من خلال: (36)

1- القوائم المالية والمحاسبية: يعد نشر القوائم المالية والمحاسبية شرطا أساسيا للشفافية المالية والحكامة الجيدة للجماعات، وتجد هذه الآلية سندها القانوني في المادة 275 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14، التي تنص على أنه " يتعين على رئيس مجلس الجماعة وكذا الأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام أو الخاص والتي تقوم بتسيير مرفق عمومي تابع للجماعة، أن تعمل على إعداد قوائم محاسبية ومالية، تتعلق بتسييرها ووضعياتها المالية وإطلاع العموم عليها. يمكن نشر هذه القوائم بطريقة الكترونية (...)" .

2- التقييم السنوي لتنفيذ برنامج عمل الجماعة: يعد برنامج عمل الجماعة، أداة ضرورية للتخطيط من أجل إنجاز استثمارات الجماعة. والتقييم السنوي هو فرصة للوقوف على مدى إنجاز برنامج العمل، ومناقشة إكراهات تنفيذه عند الاقتضاء. ويخضع للتقييم تقرير تنفيذ برنامج عمل الجماعة، الذي أنجز من طرف رئيس الجماعة. كما يجب الإدلاء بمحضر اجتماع مجلس الجماعة الذي تم فيه التداول حول تقرير تقييم تنفيذ برنامج عمل الجماعة. وتجد هذه الآلية سندها القانوني، في المواد 78 و 79 و 80 و 81 و 82 من القانون التنظيمي للجماعات، وكذا في المراسيم الصادرة التي تشرح مقتضيات القانون التنظيمي في هذا الشأن (37).

3- البرمجة الممتدة على ثلاثة سنوات: تتيح البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات التحكم في تطور النفقات، ووضع ميزانية الجماعة على أساس منطق التخطيط وتحسين الموارد. ويجب إدراجها بميزانية الجماعة المؤشر عليها من طرف عامل العمالة أو الإقليم برسم السنة الجارية. وتجد هذه الآلية سندها القانوني في المادة 183 من القانون التنظيمي للجماعات، وكذا في المرسوم والقرار الوزاري الصادرين في هذا الشأن (38) .

4- البرنامج التوقعي للصفقات: يتيح نشر البرنامج التوقعي للصفقات إعلام المقاولات عن توقعات شراء الجماعات، وبالتالي يشكل تعهدا بالشفافية. وينبغي نشره على أبعد تقدير بتاريخ 31 مارس من السنة N (39).

5- هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع: وهي آلية يحرص المشرع على أن تؤدي الدور المنتظر منها في مرحلة التقييم، حيث تشكل جهازا ديمقراطيا تشاركيا، ينص عليها القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14 في المادتين 32 و 120 منه. وهي تتيح للمجتمع المدني أن يكون قوة اقتراح ويسمح له بالمشاركة في تطوير الحكامة الجيدة على مستوى الجماعات. ويحرص المشرع من خلال الهيئات المختصة

في المراقبة كالمجالس الجهوية للحسابات، على تفعيل هذه الآلية الحديثة لتجويد التدبير العمومي، حيث تقوم بتقييم محاضر اجتماعات هيئة المساواة وتكافؤ الفرص للتأكد من إدلائها بأرائها فيما يخص قضايا النوع والمساواة. (40).

الهوامش:

- 1- سعيد جفري، الحكامة وأخواتها، شركة سوماديل، الدار البيضاء، 2010، ص 17.
- 2- المرجع السابق ص 23.
- 3- "Cahier de participation" (بالفرنسية)، معد من طرف المديرية العامة للجماعات الترابية (التسمية الحالية)، والوكالة الكندية للتنمية الدولية، ومديرية تكوين الأطر الإدارية والتقنية، مشروع الحكامة المحلية بالمغرب/ مارس 2010/ بتصرف في الحالات التي استدعت تحيين المعطيات/ ص 29/30
- 4- برنامج الأمم المتحدة (PNUD)
- 5- " دليل التخطيط الترابي والتدبير بالنتائج"، معد من طرف المديرية العامة للجماعات المحلية (الترابية التسمية الحالية)، ووكالة التنمية الاجتماعية، والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، والمعهد العالي للجماعات المحلية (الترابية) والغرف المهنية. (2010)/ ص 19
- 6- عرض حول التدبير بالنتائج تحت إشراف الأستاذ أحمد بنطاطي، المركز الجهوي لمهن التربية والتكوين لجهة طنجة- تطوان – الحسيمة فرع العرائش، مسلك تكوين أطر الإدارة التربوية فوج 2017/2018/ ص 17
- 7- المرجع السابق/ ص 17
- 8- المرجع السابق/ ص 18.
- 9- المرجع السابق/ ص 18

- 10- جمال أمقران، التدبير المبني على النتائج، مجلة القانون الالكترونية، مقالة صادرة في 16 يناير 2018. زيارة الموقع في (www.maroclaw.com).2020/8/22
- 11- سعيد جفري، كتاب "ما الحكامة؟" / مكتبة الرشاد سطات/ 2014. ص 86
- 12- كتاب المشاركة السابق الذكر. ص 44
- 13- سعيد جفري، كتاب "ما الحكامة؟" / مرجع سابق/ ص 165
- 14- سعيد جفري، المرجع السابق/ ص 164/ 165
- 15- ص 164/ المرجع السابق.
- 16- ص 44 من كتاب المشاركة/ مرجع سابق.
- 17- دليل التخطيط الترابي والتدبير بالنتائج/ مرجع سابق/ ص 21
- 18 – www.trading-secrets.guru (تاريخ التصفح نهاية غشت 2020)
- 19- دليل التخطيط الترابي والتدبير بالنتائج ص 21/ و كتاب المشاركة ص 44/ مرجعان سابقان.
- 20- دليل التخطيط الترابي والتدبير بالنتائج ص 19/ مرجع سابق
- 21- كتاب المشاركة ودليل التخطيط الترابي السابق الذكر.
- 22- كتاب المشاركة السابق الذكر/ ص 60
- 23- دليل التخطيط الترابي والتدبير بالنتائج السالف الذكر/ ص 19
- 24- ص 20 المرجع السابق
- 25- ص 61/60 من كتاب المشاركة السابق الذكر
- 26- ص 76/75 المرجع السابق
- 27- نبيل ذنون الصائغ/ كتاب "الإدارة مبادئ وأساسيات" / عالم الكتب الحديث/ الأردن/ 2011. ص 73
- 28- ص 74/ المرجع السابق.
- 29- سعيد جفري وأحمد منيرة/ كتاب " الإدارة العمومية وسؤال الإصلاح" / شركة سوماديل الدار البيضاء / 2013. ص 85
- 30- ص 97 كتاب المشاركة، السالف الذكر.
- 31- ص 112/ 113 كتاب المشاركة السالف الذكر.
- 32- ص 119 المرجع السابق
- 33- ص 121 المرجع السابق
- 34- ص 125 المرجع السابق
- 35- وزارة الداخلية/ المديرية العامة للجماعات المحلية (الترابية) والمفتشية العامة للإدارة الترابية/ برنامج تحسين أداء الجماعات، بطائق المؤشرات/ نسخة أولية ماي 2019.
- 36- المادتان 2 و 3 من المرسوم 290.17.2 بتاريخ 14 رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد طبيعة وكيفية إعداد ونشر المعلومات والبيانات الواردة في البيانات المالية والمحاسبية. والرسوم رقم 287.17.2 صادر في 09 يونيو 2017 بتحديد كفاءات وشروط حصر النتيجة العامة لميزانية الجماعة.
- 37- المادتان 14 و 15 من المرسوم رقم 301.16.2 المتعلق بمسطرة إنجاز وتتبع وتقييم برنامج عمل الجماعة وكذا وسائل الحوار والتشاور المستعملة خلال فترة إنجازه.

- 38- المرسوم رقم 307.16.2 بتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجماعة وكيفية إعدادها (الجريدة الرسمية عدد 6562 بتاريخ 20/4/2017). وقرار وزير الداخلية 671.18 مؤرخ في 7 مارس 2018 بتحديد نموذج البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات للجماعات.
- 39- المادة 14 من المرسوم رقم 349.12.2 الصادر في 8 جمادى الأولى 1434 (20 مارس 2013) المتعلق بالصفقات العمومية. والقرار رقم 1872.13 المتعلق بنشر الوثائق على البوابة المغربية للصفقات العمومية الجريدة الرسمية رقم 6147 بتاريخ 01/08/2013.
- 40- نظام التنقيط: النقط الواجب منحها عند التقييم: نعم/لا. (مؤشرات قياس نوعية، كما رأينا سابقا)./ نعم: إذا عقدت هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع ثلاثة اجتماعات على الأقل بدءا من سنة 2020. لا: إذا عقدت هذه الهيئة أقل من 3 اجتماعات بدءا من سنة 2020.

آليات التضامن في مواجهة المخاطر الترابية الجهوية

سليم عبد الحنين

طالب بسلك الدكتوراه بجامعة سيدي محمد بن عبد الله

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس

أمام ما تشهده المجتمعات من تغيرات بنيوية في النظم والبنى الاقتصادية الاجتماعية جراء تنامي مظاهر جديدة للأزمات بمصادرها المحلية والعالمية، وسعيها منها في مواجهة هذه المخاطر، ظهرت مجموعة من الآليات والقيم الخاصة بالتضامن تساهم في تماسك المجتمع وتعزيز مرتكزته، فالديناميات المجتمعية الحالية غيرت من وظائفها ودفعته في الوقت ذاته إلى خلق صيغ مختلفة من التماسك والتضامن⁵⁹⁰.

وتشكل الوحدات الترابية الجهوية أرضية ملائمة لتجسيد آليات التضامن والتعاون الترابي، فمجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية أضحت من الأولويات التي تركز عليها مؤسسة الجهة لتطوير وسائلها التضامنية وخبرتها المحلية في هذا المجال، انطلاقاً من مؤهلاتها وإمكانياتها وخصوصياتها، مع توفير الوسائل والموارد عن طريق التعاون مع الدولة والجماعات الترابية الأخرى والقطاع الخاص، أو اللجوء إلى التعاون الدولي، بهدف خلق مناخ ملائم للنهوض بجاذبية الجهة وتنافسيتها على المستوى الوطني والدولي⁵⁹¹.

وأمام هذه التحديات فإن الإشكالية التي تفرض نفسها بقوة بهذا الخصوص تتمثل في ما مدى قدرة الآليات التضامنية التي منحت للجهات في مواجهة التحديات والأزمات التي تواجه عمل المؤسسة الجهوية؟

ونظراً للأهمية التي يولها المشرع لموضوع الآليات التضامنية الترابية الجهوية. وانطلاقاً من الأهمية والإشكالية التي يحظى بها موضوع الدراسة فقد ارتأينا معالجة الموضوع وفق الخطة التالية:

الفقرة الأولى: توفر مؤسسة الجهة على الاختصاص المتعلق بالتضامن الترابي

⁵⁹⁰ الورقة المرجعية حول الندوة الدولية في موضوع "التضامنيات الاجتماعية: التعبيرات والأشكال والجغرافيات الجديدة"، المركز العربي لدراسة الأبحاث والسياسات بتونس، ندوة منظمة ما بين 13-15 يونيو 2019، ص 5.

⁵⁹¹ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول "متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات السياسة القطاعية"، مطبعة سيياما، سنة 2016، ص 75.

الفقرة الثانية: الآليات التضامنية الجهوية وسبل مواجهة التحديات الترابية

الفقرة الأولى: التوفر على الاختصاص المتعلق بالتضامن الترابي

للحديث عن الاختصاصات التي أقرها المشرع لصالح الجهات فيما يخص كيفية تطبيق مبدأ التضامن بين الجهات وباقي الجماعات الترابية لابد من الحديث عن:

أولاً: الاختصاص الدستوري لتكريس آلية التضامن

إن مبدأ التضامن وإن كان قد كرسه الدستور المغربي باعتباره آلية مهمة لتجاوز المخاطر والتحديات التي تواجه عمل الجهات والجماعات الترابية، فإن المشرع قد ألقى على عاتق الجماعات الترابية هذا الاختصاص حينما أكد على أن الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية تعمل على تعبئة كل الوسائل المتاحة لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات من الحق في الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية والتضامن التعاضدي أو المنظم من طرف الدولة...⁵⁹² ولعل أجراة وتفعيل هذا الاختصاص التضامني يطرح بشكل كبير أثناء مواجهة المخاطر التي تحدث بعمل هذه الوحدات الترابية، حيث أن مواجهة هذه المخاطر يزيد من منسوب الحس التضامني لدى الجماعات الترابية أكثر مما هو الحال عليه في ظل الظروف العادية .

وغني عن البيان أن المشرع الدستوري أولى أهمية كبرى لآلية التضامن الترابي حيث نص الدستور على أن التضامن والتعاون من المبادئ التي يرتكز عليها التنظيم الجهوي والترابي⁵⁹³، كما نص على أن الجماعات الترابية تتفق على كيفية تعاونها إذا تعلق الأمر بإنجاز مشروع يتطلب التعاون بينها⁵⁹⁴،

⁵⁹² الفصل 31 من الدستور المغربي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)،

الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 30 يوليو 2011، ص 3600

⁵⁹³ الفصل 136 من الدستور.

⁵⁹⁴ الفقرة الأخيرة من الفصل 143 من الدستور.

ونص كذلك على إمكانية تأسيس الجماعات الترابية فيما بينها لمجموعات من أجل التعاضد في البرامج والوسائل⁵⁹⁵.

وتشكل الفوارق الترابية أحد الصعوبات الكبيرة التي صادفت اللامركزية فتصحيح اللاتوازن الجهوي بين الجهات الغنية والفقيرة أو الأقل حضا، يتطلب إقامة سياسة للتضامن الفعال بين فاعلين آخرين للامركزية على المستوى تحت جهوي⁵⁹⁶، وبالتالي فإن تجسيد هذه الآليات التضامنية من شأنه أن يساهم في تقليص الفوارق بين الجهات وتجاوز العيوب التي سقط فيها التقسيم الجهوي، كما أن التركيز على آلية التضامن من شأنه إقامة شراكة بين جهات غنية وأخرى فقيرة لإنجاز مشاريع مشتركة أو تسيير تجهيزات تستفيد منها أكثر من جهة، وتجاوز بذلك الاختلالات الواضحة التي كرسها التقسيم الجهوي في إطار الجهوية المتقدمة، كما أن الجهة في إطار الجهوية المتقدمة لا يمكن أن تنجح في سياستها التنموية إلا إذا شكلت نسق مفتوحا متفاعلا مع المحيط الخارجي، وبالتالي فإنه قد يأخذ هذا التفاعل أشكالا وأبعادا مختلفة لا تتقيد بالزمان ولا بالمكان، حيث أن الطابع العالمي يضع الجماعات الترابية أمام تحديات أساسية تتمثل في كيفية الاستفادة من المؤثرات الخارجية الناتجة عن اللامركزية للأنشطة الاقتصادية⁵⁹⁷.

كما عمل الدستور على إحداث صندوق التضامن بين الجهات وصندوق التأهيل الاجتماعي الذي أوصى بهما تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، وذلك بهدف دعم مالية الجهات المحدودة الإمكانيات وتقليص مستويات العجز فيما يخص البنيات والتجهيزات الأساسية⁵⁹⁸.

ثانيا: على مستوى القانون التنظيمي للجهات

لقد خص المشرع الجهات بمجموعة من الاختصاصات نجد من بينها أساسا الاختصاص المتعلق بتطبيق مبدأ التضامن، حيث أن التنظيم الجهوي يرتكز على مبدأي التعاون والتضامن بين الجهات وبينها وبين الجماعات الترابية الأخرى، من أجل بلوغ أهداف المتعلقة بإنجاز المشاريع المشتركة بينها⁵⁹⁹.

⁵⁹⁵ الفصل 144 من الدستور.

⁵⁹⁶ الشريف الغوي، "إدارة القرب آلية للتضامن الترابي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية"، عدد 53، 2006، ص 24.

⁵⁹⁷ فؤاد احلوش الكريسي، "آفاق العلاقة بين الجهة والدولة على ضوء الجهوية المتقدمة- دراسة مقارنة"، رسالة لنيل شهادة الإجازة في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية بطنجة، السنة الجامعية 2010-2011، ص 104.

⁵⁹⁸ للفصل 142 من الدستور.

ولما ربط المشرع مبدأي التضامن والتعاون مع بعضهما فانه يشير على أن كلا المبدأين يكمل بعضهما البعض، وإذا سلمنا القول أن مبدأ التضامن لم يحظى بنفس المكانة والقيمة التي حظيت بها بعض المبادئ الأخرى داخل مواد القانون التنظيمي كمبادئ التدبير الحر، مبدأ التفريع ومبدأ التعاون... فان تجليات مبدأ التضامن وتطبيقاته على مستوى القانون التنظيمي، نجدتها في الأحكام المتعلقة بالشراكة والتعاون والتعاقد بين الجهات وبين هذه الأخيرة والجماعات الترابية الأخرى، حيث أن كل تعاقد بين الوحدات الترابية وأي علاقة تشاركية وتعاونية بينهما، ما هي في النهاية إلا تجسيد للفعل التضامني والتعاضدي.

وعلى هذا الأساس يمكن للجهات أن تؤسس فيما بينها من خلال إبرام اتفاقيات يتم المصادقة عليها من قبل المجالس الترابية الجهوية، مجموعات تتمتع بالشخصية المعنوية والاعتبارية وذلك قصد انجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق يعود بالنفع والفائدة على للمجموعة⁶⁰⁰، إلا أن الإعلان عن تكوين مجموعة الجهات أو انضمام جهة إليها، لا يتم إلا بقرار لسلطة الوصاية، وذلك بعد الاطلاع على المداولات المتطابقة لمجالس الجهات⁶⁰¹. وإذا كانت المجالس التداولية تبقى لها الصلاحية في إبرام مثل هذه الاتفاقيات فان هذا الأمر لا يقتصر فقط على الجهات فقط، وإنما قام المشرع قد قام بتوسيعه ليشمل جميع الوحدات الترابية، حينما أكد على انه يمكن لجهة أو أكثر أن يؤسسوا مع جماعة أو أكثر أو عمالة أو إقليم أو أكثر مجموعة تحمل اسم مجموعة الجماعات الترابية⁶⁰².

وعلى غرار ذلك يمكن للجهات في إطار الاختصاصات المخولة لها أن تبرم فيما بينها أو مع جماعة ترابية أخرى، أو مع الإدارات العمومية أو المؤسسات العمومية، أو الهيئات غير الحكومية الأجنبية أو الجمعيات اتفاقيات للتعاون والشراكة قصد انجاز مشروع ذي فائدة مشتركة بينهما⁶⁰³.

ولعل إقرار مثل هذه الاتفاقيات بين الجهات نفسها وباقي الجماعات الترابية الأخرى، الغرض منه هو البحث عن طرق وسبل قصد تمكين المجالس الترابية المنتخبة من مداخل ناجعة لمواجهة الحاجيات

⁵⁹⁹ راجع المادة 4 من الظهير الشريف رقم 83.15.1 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليو 2015، ص 6585.

⁶⁰⁰ الفقرة الأولى من المادة 143 من القانون التنظيمي للجهات .

⁶⁰¹ الفقرة الثالثة من المادة 143 من القانون التنظيمي للجهات.

⁶⁰² المادة 154 من القانون التنظيمي للجهات.

⁶⁰³ المادة 162 من القانون التنظيمي للجهات.

المتجددة للسكان المحلية، والتي لا يمكن فصلها عن السياق العام الذي يتجدد فيه المجتمع حيث التحول في أنماط السلوك وطرائق العيش، وبالتالي باتت مسألة مواكبة تلك التحولات أمراً أكثر حتمية

604

ولتفعيل مبدأ التضامن إلى جانب المبادئ الأخرى، وتكريسها إلى ما جاء به الدستور، فإنه قد تم التنصيص على إحداث صندوقين للتقليص من حدة الفوارق والتفاوتات الجهوية وسد العجز في مجالات التنمية البشرية وهما صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات⁶⁰⁵.

الفقرة الثانية: الآليات التضامنية الجهوية وسبل مواجهة التحديات الترابية

إن الحديث عن الآليات التضامنية التي تطبع عمل الجهات، هدفه إرساء نوع من التوازن بين الوحدات الترابية الجهوية، لتفادي وجود مناطق كبرى على حساب أخرى صغيرة ناهيك عن تشكل مكونات مجالية ضخمة. وأمام هذه التحديات أصبح لزاماً التفكير في خلق آليات تضامنية لمواجهة المخاطر الترابية (أولاً)، وهو ما سيفرض إحداث وسائل تمويلية للتصدي لهذه المخاطر (ثانياً).

أولاً: أهمية آلية التضامن الجهوي

يشكل هذا المبدأ حجر الزاوية بالنسبة للجهوية المتقدمة، حيث أن تخويل الاختصاصات للجهة يجب أن يقترن بتوفير موارد مالية عامة وذاتية، وذلك بالنظر إلى مشكل وجود موارد جهوية بالحجم الذي يمكن هذه الوحدات الترابية من أن تقوم بما يسند إليها من وظائف ومهام بمقتضى القوانين، الشيء الذي يجعل واقع عدم التكافؤ هو السمة المميزة للنظام الجهوي بشكل عام، إلا إذا كان هدفها هو تمكين كل جهة من استثمار مؤهلاتها وإمكاناتها على الوجه الأمثل في إطار من التعاون والتكامل مع باقي الوحدات الأخرى مع إيجاد آليات ناجعة للتضامن المجسد للتكامل والتلاحم بين المناطق في مغرب واحد⁶⁰⁶.

وإذا كان مبدأ التضامن يجد أساسه في اتحاد جميع الوحدات الترابية من خلال خلق آليات تضامنية تسهم في الحد من التفاوتات بين هذه الوحدات فإن التضامن المطلوب تحقيقه لا يمكن أن

⁶⁰⁴ رشيد عدنان، "التعاون والشاركة لدى الجماعات الترابية - دراسة تحليلية في ضوء تجارب مقارنة" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - سطات، السنة الجامعية 2014-2015، ص 5.

⁶⁰⁵ - راجع القسم السادس من القانون التنظيمي للجهات .

⁶⁰⁶ رشيد ملوكي، "التقطيع الترابي ومسلسل التشكل الترابي بالمغرب (السياقات والوظائف والأبعاد)"، مطبعة الأمنية الرباط، 2017، ص 184.

يستثني جماعة ترابية كيفما كانت وبغض النظر عن مدى توفرها عن الموارد اللازمة لتحقيق الانسجام والتكامل بينها، وهو ما سيساهم في إعادة توزيع الثروات بين هذه الوحدات وتحقيق نوع من الإنصاف المجالي للحد من التفاوتات الناجمة عن تركيز الثروات والتقليص من النمو غير المتكافئ للمجالات الترابية والاختلالات الجغرافية والديمغرافية.

إن من شأن التكامل والتضامن بين الجهات وباقي الجماعات الترابية الأخرى أن يضمن استمرارية النمو الاقتصادي المتكافئ، والعمل على حل المشكلات المستعصية، وهذا المعطى ينطلق بالأساس من خلال قيام كل جماعة ترابية بالاختصاصات المنوطة بها وذلك بإعمال مبدأ التفريع، بحيث أن كل جماعة ترابية تختص باختصاصات محددة ومعينة وكل وحدة من الوحدات الترابية تساهم في التنمية الاقتصادية عن طريق التعاون والتضامن فيما بينها وبين الجهة، سواء عموديا أو أفقيا وخاصة في المجال الاقتصادي، الذي تكون له عده ايجابيات وفي مقدمتها خلق فرص الشغل والرفع من مستوى إنتاج القطاعات المختلفة مما يقتضي أن يكون هذا التضامن مستمرا وأسلوبا عاديا في علاقات الجماعات الترابية فيما بينها وغيرها من المتدخلين.

ثم إن شح الموارد وحالة المالية الترابية تحتم على هذه الوحدات التعاون فيما بينها من أجل تحقيق المشاريع التي يمكن أن تنجزها هذه الجماعات، وبدون تكثيف الجهود والتوظيف المشترك للإمكانات يمكن أن تعجز جماعة ترابية معينة عن انجاز مشروع معين أو تدبير قضية معينة لأن الأموال المتوفرة لهاته لا تمكنها من تحقيق ذلك، مما يتطلب تدخل الجماعة أو جماعات أخرى أو هيئاتها في إطار اتفاقية لإخراجها إلى الوجود، فكم من مشاريع توقفت والتي لولا تدخل الجماعات الترابية الأخرى وكذا الدولة لما استطاعت بعض الجماعات انجازها والاستجابة بالتالي لمتطلبات السكان الذين هم بالدرجة الأولى هدف كل مشروع تنموي⁶⁰⁷.

ثانيا: الوسائل التمويلية للتضامن الجهوي

في إطار السعي وراء التخفيف من حدة التفاوتات الجهوية وتجاوز المخاطر الترابية تم إحداث آليتين جديدتين لتمويل الجهات الفقيرة أو تلك التي تعاني خصاصا في مواردها المالية وهما:

⁶⁰⁷ محمد بوجيدة، "الجهة وعلاقتها بالسلطات المحلية والجماعات المحلية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 26، يناير - مارس 1999، ص

أ- صندوق التضامن بين الجهات

إن الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها هذا الصندوق هي ضمان التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليل من التفاوتات بين الجهات، وقد أوكل المشرع لقانون المالية أمر تحديد موارد ونفقات هذا الصندوق وكذا كفاءات تسييره⁶⁰⁸.

ويتم توزيع الموارد المالية لصندوق التضامن بين الجهات على أساس مجموعة من المعايير، تتمثل في مؤشر التنمية البشرية والنتائج الداخلي الخام، وعدد العاطلين وعدد الساكنة القروية وعدد الساكنة في الهوامش الحضرية، وطبيعة المشاريع الممولة حسب أولويات السياسات العمومية، كما تحدد النسبة المئوية لمعايير التوزيع بمقتضى قرار وزير الداخلية بعد استشارة رؤساء مجالس الجهات⁶⁰⁹.

وإذا كان إحداث هذا الصندوق قد جاء بغرض خلق نوع من التوازن بين الجهات وبالتالي تحقيق العدالة المجالية، فإن الدولة غير مطالبة لوحدها بتحمل ميزانية هذا الصندوق، ذلك أن التضامن الذي يرغب في تحقيقه هو التضامن بين عموم الجهات، حيث أن الجهات الغنية وخاصة تلك التي تحقق فائضا في ميزانيتها، مطالبة بضخ جزء من مواردها المالية في ميزانية هذا الصندوق، وذلك بغية استفادة الجهات الأقل حظا أو تلك التي لا تتوفر على عائدات مالية لتغطية نفقاتها، وهذا الطرح لا يتماشى مع المؤشرات والمعايير التي اقرها المشرع لتوزيع الموارد المالية لهذا الصندوق، علما أن تلك المعايير نجدها في كل الجهات مما يعني أن الاستفادة من عائدات الصندوق ستخص جميع الجهات، وهو ما سيزيد من إغناء بعض الجهات على حساب أخرى أقل امتلاكا للموارد المالية، بل كان على المشرع تخصيص ميزانية هذا الصندوق لصالح الجهات التي تعرف عجزا في ميزانياتها للحد من التفاوتات الناجمة عن تركيز الثروات، وعن النمو غير المتكافئ لمجالاتها الترابية وعن الفوارق الجغرافية والديمقراطية التي يحدثها التقسيم الجهوي.

وتجدر الإشارة إلى أن اللجنة الاستشارية للجهات قد اقترحت فيما سبق أن يتم ضخ 10% من الموارد الجديدة المرصودة من طرف الدولة لكل جهة، على أن يتم توزيع مداخيل هذا الصندوق بالنظر إلى حاجيات الجهات المحدودة الإمكانيات⁶¹⁰.

⁶⁰⁸ المادة 234 من القانون التنظيمي للجهات.

⁶⁰⁹ المادتين 4 و6 من المرسوم رقم 2.17.667 صادر في فاتح ربيع الأول 1437 (20 نونبر 2017)، والمتعلق بتحديد معايير توزيع مداخيل صندوق التضامن بين الجهات، الجريدة الرسمية عدد 6627، بتاريخ 4 ديسمبر 2017، ص 6867.

⁶¹⁰ اللجنة الاستشارية للجهوية/ تقرير حول الجهوية المتقدمة/ الكتاب الأول: التصور العام ص 33 .

ب- صندوق التأهيل الاجتماعي

تم إحداث هذا الصندوق بموجب المادة 142 من الدستور، ومن أهدافه سد العجز في مجالات التنمية البشرية والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات لاسيما في مجالات الماء الصالح للشرب والكهرباء، السكن غير اللائق، الصحة والتربية وشبكة الطرق والمواصلات.

فالمشرع حدد ميزانية هذا الصندوق وكذا نفقاته وكيفية تسييره ومدة العمل به بموجب قانون المالية السنوي⁶¹¹، إلا أن معايير استفادة الجهات من صندوق التأهيل الاجتماعي تحدد حسب الناتج الداخلي الخام الفردي وعدد الساكنة في العالم القروي، وكذا حجم استثمارات الدولة والمؤسسات العمومية المنجزة بالجهة ونسبة الهشاشة بالجهة، وكذا طبيعة المشاريع المراد تمويلها⁶¹².

والملاحظ حسب مقتضيات القانون التنظيمي للجهات فإن المشرع لم يمنح صفة الأمر بقبض مداخل وصرف نفقات هذا الصندوق لوالي الجهة أو لرئيس المجلس الجهوي، وإنما منح هذا الاختصاص لرئيس الحكومة، وتبقى لهذا الأخير صلاحية تعيين ولاية الجهات آمريين مساعدين بقبض مداخل هذا الصندوق ونفقاته وفقا للمقتضيات المتعلقة بالمحاسبة العمومية⁶¹³.

ولتحقيق الأهداف التي أنشئ لأجلها صندوق التأهيل الاجتماعي فقد أقر المشرع إحداث لجنة جهوية تقنية يرأسها والي الجهة، وتتألف هذه اللجنة من رئيس مجلس الجهة وعمال العمالات والأقاليم ورؤساء مجالس العمالات والأقاليم، وممثلي رؤساء مجالس الجماعات بنسبه ممثل لكل 5 جماعات، وكذا ممثلي القطاعات الحكومية المعنية ببرامج التأهيل الاجتماعي العاملين بالدائرة الترابية للجهة.

وتنأط بهذه اللجنة المهام التالية:

- تشخيص العجز المسجل داخل الجهة في المجالات المشار إليها في المادة 229؛

- إعداد برامج في التأهيل الاجتماعي تأخذ بعين الاعتبار الأولويات بين القطاعات وداخل كل قطاع؛

⁶¹¹ المادة 129 من القانون التنظيمي للجهات.

⁶¹² المادة 1 من مرسوم رقم 598.17.2 الصادر في فاتح ربيع الأول 1439 (20 نونبر 2017) بتطبيق أحكام المادة 231 من القانون التنظيمي رقم 14 - 111 المتعلق بالجهات، فيما يخص صندوق التأهيل الاجتماعي، الجريدة الرسمية عدد 6627 بتاريخ 15 ربيع الأول 1439 (4 دجنبر 2017) ص 6866.

⁶¹³ المادة 230 من القانون التنظيمي السالف الذكر.

- وتجتمع اللجنة التقنية بدعوة من رئيسها مرتين على الأقل في السنة وكلما دعت الضرورة إلى ذلك.

كما يقوم والي الجهة بإعداد تقرير سنوي يتم رفعه إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية ويتضمن مراحل تنفيذ البرنامج وتقييم حصيلة الانجازات والتوصيات التي من شأنها الرفع من مردودية وتيرة إنجاز المشاريع.⁶¹⁴

وتتولى هذه اللجنة تحديد البرامج السنوية والقطاعية للصندوق والبرامج المتعددة السنوات وذلك بناء على الموارد المخصصة للجهة، كما تقوم بتحديد آليات التشخيص على أساس المعلومات المتوفرة لدى المصالح والقطاعات الوزارية المعنية استنادا إلى حاجيات الجماعات الترابية المعبر عنها والمعطيات المتعلقة بحصيلة الانجازات والحاجيات القطاعية والأولويات والإكراهات⁶¹⁵.

إن تقييم هذه البرامج يتم من طرف والي الجهة وذلك مرتين في السنة على الأقل وكلما دعت الضرورة إلى ذلك، ويتم إنجاز تقرير تفصيلي حول نسبة المشاريع المبرمجة، وكذا الإكراهات التي تحول دون تنفيذ هذه المشاريع مع تحديد الأطراف المتدخلة والمعنية بخصوص الإجراءات الواجب اتخاذها في هذا الشأن، إضافة إلى اقتراح الحلول الموضوعية لتجاوز هذه الإكراهات، ويتم رفع هذه التقارير إلى وزير الداخلية وإلى الوزراء المعنيين بهذه المشاريع، وتجدر الإشارة إلى أن العمليات المنجزة من طرف صندوق التأهيل الاجتماعي تخضع لتدقيق سنوي تقوم به المفتشية العامة للإدارة الترابية، وكذا المفتشية العامة للمالية⁶¹⁶.

وما يمكن ملاحظته أن إحداث صندوق التأهيل الاجتماعي جاء لغرض وهدف اجتماعي محض، ويظهر ذلك جليا من طبيعة الاختصاصات المنوطة به، وعليه فإن الغاية التي أنشئ من أجلها تتمثل في تحقيق العدالة الاجتماعية والمجالية بين الجهات، وبالتالي فإن دور هذا الصندوق يتوقف على مدى توفره على الموارد المالية الكافية لسد حاجيات الجهة من التنمية الاجتماعية، لأنه بدون موارد مالية سيفرغ مدلول التنمية الجهوية من محتواها الإيجابي وسيسقط الصندوق في تجربة الأنظمة السابقة لبعض الصناديق التي أحدثت خصيصا للتنمية الجهوية مثل صندوق الموازنة والتنمية الجهوية، وبالتالي لن

⁶¹⁴ المادتين 232 و 233 من القانون التنظيمي

⁶¹⁵ المادتين 2 و 3 من المرسوم رقم 598. 17. 2 السالف الذكر

⁶¹⁶ المادتين 4 و 6 من المرسوم رقم 598. 17. 2 السالف الذكر.

يخدم بناء دعائم الاستقلال المالي، بل سيزيد من حاجيات الجهات وسيزيد كذلك من نسبة إمدادات ميزانية الدولة لها على المستوى الاجتماعي.

خاتمة

وعموما فان الأدوار الطلائعية للجهة والجماعات الترابية في مجال التضامن ستزداد يوما بعد يوم وأضحى تمس جميع المجالات وخاصة أمام بروز تحديات ومخاطر أصبحت تحقق بالجماعات الترابية الأمر الذي يفرض أكثر من أي وقت مضى إلى نسج وسائل تضامنية أكثر نجاعة تسهل على الجماعات الترابية الأقل حضا من الارتقاء بها وإعطاء فرص أكبر لها وهذا المعطى من شأنه أن يساهم تكسير ثقافة الميز بين الجهات والجماعات الترابية واستفادة كل الوحدات من الحق في التنمية على قدم المساواة. فبالإضافة إلى أهمية التضامن الذي يفرضه تجاوزه بعض سلبيات التقسيمات الترابية بسبب التوزيع غير العادل للثروات وتأهيل الجهات غير المستقطبة، حظيت الجهات كذلك بمجموعة من الآليات الأخرى كالشراكة والتعاون فيما بينها أو مع باقي الجماعات الترابية الأخرى والأشخاص المعنويين وكذا القطاع الخاص.

أهمية الرقمنة كآلية لتحديث الإدارة الترابية في ظل مواجهة جائحة فيروس كورونا

زكرياء جواد

باحث بسلك الدكتوراه بجامعة محمد الخامس الرباط

ملخص:

إن انتشار فيروس كورونا، وبشكل حاد على مستوى العالم، وتحوله إلى شبح يلوح في الأفق، جعل المغرب يتدخل بشكل مستعجل لمحاصرة هذا الوباء وحماية صحة المواطنين من مخاطر هذا الفيروس القاتل، هذا التدخل اتخذ شكل قرارات إدارية ضببطية، كمنع التنقل بين المدن وإعلان حالة الطوارئ الصحية¹، والذي بمقتضاه شلت نسبيا الحركة والسير العام للمرافق العامة سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو الإدارية، مما أثر على استمرارية إدارات الدولة عامة والترابية التي هي موضوع دراستنا بشكل خاص في تقديم الخدمات للمواطنين وتحقيق غاياتهم ومصالحهم، علما أن الإدارة الترابية، باعتبارها مرفق من مرافق الدولة تقوم على مبدأ الاستمرارية في أداء الخدمات العمومية رغم وجود ظروف طارئة، إلا أن هذا ليس من شأنه توقيف عمل الإدارة الترابية وأدائها لخدماتها المطلوبة، مما يستدعي تغيير إستراتيجية عمل هذه المرافق بشكل يستجيب إلى الوضعية الراهنة التي يعيشها المغرب وذلك بتفعيل الرقمنة كأداة فعالة وبديلة لتجويد الخدمات العمومية وكذا تقديمها عن بعد تفاديا لأي ازدحام بين المرتفقين في ظل هذه الجائحة.

الكلمات المفتاحية: الرقمنة - الإدارة الترابية- التحديث - جائحة كورونا.

Abstract :

The spread of the Corona virus, abruptly around the world, and its transformation into a ghost that looms on the horizon, made Morocco intervene urgently to lay siege to this epidemic and protect the health of citizens from the dangers of this deadly virus, this intervention took the form of control of administrative decisions, such as preventing movement between cities and declaring a state of emergency Health, which relatively paralyzed the movement and general functioning of public services, whether economic, social or administrative, which affected the continuity of state and territorial administrations in general, which are the subject of our study in particular, in the provision of services to citizens and the achievement of their objectives and interests, noting that the territorial administration as an infrastructure of the State It is based on the principle of continuity in the performance of public services despite the existence of emergency situations, but this does not interrupt the work of the territorial administration and the achievement of its required service, which calls for changing the working strategy of these facilities in order to respond to the current situation in Morocco by activating digitization as an effective and alternative tool to improve services. The public as well as submit it remotely to avoid congestion among users in the face of this pandemic.

Keywords : Digitization - Territorial administration - Modernization - Corona Pandemic.

تعد رقمنة الإدارة الترابية فرعاً معرفياً حديثاً، يدخل ضمن مواضيع العلوم الإدارية، وهي في الأصل لا تشكل بديلاً عن الإدارة التقليدية، بقدر ما هي عنصر جديد في الإدارة وامتداد لتطور الفكر الإداري، نتيجة

تحالف هذا الأخير مع تكنولوجيا المعلومات والاتصال⁶¹⁷. أي أنها وسيلة لرفع أداء وكفاءة الإدارة ولا تهدف إلى إنهاء دورها. فقط هي إدارة بلا ورق لأنها تشتغل وفق الأرشيف الإلكتروني والأدلة والوثائق الإلكترونية، والأهم من ذلك أنها إدارة بلا مكان وبلا زمان، وأنها إدارة من دون التنظيمات والهياكل الجامدة.

إذن فالرقمنة من الوسائل الأساسية لتحديث الإدارة الترابية من خلال استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال ، والتكنولوجيا هي الاستخدام الأمثل للمعرفة العلمية، وتطبيقها وتطويرها لخدمة الإنسان ورفاهيته في كل الأوقات، وفي الظروف العصيبة تبرز أهميتها وفضلها أكثر فأكثر. فالتكنولوجيا ليست ذلك المفهوم الشائع عندنا بكونها استخدام الكمبيوتر والحاسوب والأجهزة الحديثة، فمن يأخذ بهذه النظرة فأقل ما يمكن القول هو عنها نظرة محدودة الرؤية، فالحاسوب وغيره من الأجهزة المتطورة يعد نتاج التكنولوجيا، وهذه الأخيرة طريقة وأسلوب تفكير يوصل الفرد لمبتغاه ، فتكنولوجيا المعلومات نتاج التنمية ، ذلك أنها يمكن أن تكون أداة ووسيلة لتحقيق التنمية، كما يمكن أن تكون هدفا تنمويا في حد ذاته⁶¹⁸.

فتعميم الإدارة الترابية الرقمية التي أصبحت ضرورة في الظروف العادية، كما أنها ضرورة ملحة في ظل الأوضاع الاستثنائية التي يعيشها العالم والمغرب في هذه الآونة الأخيرة، فعملية مكننة الإدارة ورقمنة جميع المؤسسات الإدارية الترابية ونشاطاتها والاشتغال على أساسها في مثل هذا الظرف الوبائي العالمي، وذلك لما تتيحه الإدارة الرقمية من مرونة في التعامل على مستوى العنصرين الأساسيين اللذين يتحكمان في صيرورة العملية الإنتاجية في حياة المجتمعات، ألا وهما عنصري الزمان والمكان⁶¹⁹.

ولتحقيق هذه الأهداف المرجوة، فإن عنصر الزمن في الإدارة الرقمية يسمح بالعمل داخل الحيز الزمني الحقيقي والكامل لليوم، وليس فقط انتظار مواعيد العمل الرسمية للإدارات الجماعات الترابية، وما قيل عن عنصر الزمن ينعكس على المكان، بحيث تخول تقنيات الاتصال الحديثة إمكانية القيام ومتابعة الأعمال والأنشطة الإدارية الترابية من خارج مقر العمل وبعبدا عنه، وهذا ما يجب أن يكون اعتياديا في ظل ما يعرفه العصر الحالي من تطور وطفرة علمية وتكنولوجية، وهو ما يجب أن يكون كبرنامج ومخطط استباقي لاستمرارية المرفق العام بنظام وباضطراد في ظل الظروف الطارئة الصحية أو الطبيعية بما يخدم المتفرق على

617 - محسن الندوي: أهمية الإدارة الإلكترونية في عصر العولمة، مجلة شؤون إستراتيجية، مطبعة الخليج العربي، تطوان ، العدد 4 نوفمبر - يناير 2011، ص: 53.

618 -شهاب علي: أهم مقومات دعم القدرة التنافسية للإقتصاد مجلة دراسة البصرة، العدد 35، 2011، ص: 251.

619 -محمد أقريقز: جائحة كورونا والضرورة الملحة للعمالة الرقمية|، مقال منشور بمجلة منازعات الأعمال عدد 51- بتاريخ 2020/ 05/31 ص:85.

مستوى كل إدارة ترابية في حماية مصالحه الإقتصادية والإجتماعية وخدماته الإدارية من جهة، ومن جهة ثانية بما يضمن السلامة الصحية والنفسية للموظفين والعمال والعناصر الإدارية والتقنية لإدارات الجماعات الترابية التي تفرض عليها طبيعة عملها أن تكون في الصفوف الأولى للتعامل مع الوباء أو الجائحة وتسخر كافة إمكانياتها العلمية والعملية للتعامل مع الوضع والحد من اثاره السلبية على مختلف مناحي المجتمع. وللإحاطة بجوانب هذا الموضوع سنحاول الوقوف بنوع من الدراسة والتحليل على العديد من الأفكار والإشكالات التي يثيرها من خلال تقسيمه إلى مبحثين :

المبحث الأول: الانتقال الرقمي كآلية لتحديث إدارات الجماعات الترابية في ظل مواجهة جائحة

فيروس كورونا

لقد فتح المغرب ورشا رقميا كبيرا يمكن من عصنة الإدارة الترابية حتى لا يتخلف على ركب التكنولوجيا السريعة الذي أصبح السمة الرئيسية لمطلع القرن الواحد والعشرين، فالإدارة الترابية الرقمية أو الإلكترونية هي تحويل كافة الأعمال والخدمات الورقية التقليدية إلى أخرى رقمية تتم عبر الوسائل التكنولوجية بغية اختصار الوقت والتكلفة ورفع من الجودة والفعالية، وكما تعمل على أداء الخدمات وتقديم المعلومات للمرتفين عن بعد خاصة في ظل الظروف الوبائية الحالية، فهي بهذا المعنى إدارة افتراضية بدون مكان ولا زمان تستخدم أحدث ما يوفره البريد الإلكتروني (الأرشيف الإلكتروني- الأدلة والمفكرات الإلكترونية- الرسائل الصوتية ونظم تطبيقات المتابعة الآلية ...⁶²⁰).

وباعتباره الفاعل الأول في مختلف السياسات العمومية والأوراش الإصلاحية التي تم فتحها ببلادنا أكد جلالة الملك محمد السادس في رسالة توجيهية⁶²¹ أنه "... سيظل إصلاح الإدارة العمومية وعصرنتها من بين الرهانات الرئيسية التي يطرحها تقدم بلادنا، إذ يتعين أن نوفر لأجهزتنا ما يلزم من أدوات تكنولوجية عصرية بما فيها الأنترنيت لتمكينها من الانخراط في الشبكة العالمية وتوفير خدمات أكثر جودة لمتطلبات الأفراد والمقاولات".

فقد توقعت الرسالة الملكية أن عالم الألفية الثالثة سيكون عالم الذكاء الرقمي كمصدر للثروة الاقتصادية والرفاهية الاجتماعية، وأهمية تطوير شبكة معلوماتية تربط الإدارة عموما بالكل من أجل

⁶²⁰ -مولاي محمد البوعزاوي: " تحديث الإدارة الترابية بالمغرب نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية، سلسلة البحث الأكاديمي، منشورات مجلة العلوم القانونية، مطبعة الأمنية، 2015، ص: 171.

⁶²¹ - الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى أشغال المناظرة الوطنية المنظمة من لدن كتابة الدولة المكلفة بالبريد وتقنيات الإتصال والإعلام، الرابط في 23 أبريل 2011.

تبادل مختلف المعلومات والمعطيات، وتنفيذا لهذه السياسة الحكيمة لجلالة الملك، عملت الحكومة المغربية على توفير الأراضية المثلى لتحقيق الانتقال الرقمي ببلادنا، وذلك عبر إعداد إطار مشترك للتبادل الإلكتروني بين الأنظمة من أجل سن معايير تقنية مشتركة وموحدة تمكن من تحسين التواصل داخل الوزارات وخارجها، ويعتبر برنامج [e-gov] مشروع إستراتيجيا طموحا وضع البلاد في سكة الإدارة الرقمية وسهل الولوج الرقمي لمختلف إدارات الجماعات الترابية.

ولعل ما يؤكد هذه المعطيات هو الرغبة الرسمية للحكومة في تفعيل الإدارة الرقمية ببلادنا من خلال البرنامج الحكومي⁶²² وأهميته في ظل الظروف الطارئة الحالية التي يعيشها العالم والمغرب بسبب انتشار فيروس كورونا، وقد أقر هذا البرنامج ما يلي:

- ✓ استكمال رزمة الخدمات التي تمكن المواطن طلب الوثائق الضرورية على الأنترنت؛
- ✓ تعميم خدمة أخذ المواعيد عبر الخط على الشبابيك ودورها في تحقيق التباعد الاجتماعي؛
- ✓ الخدمات المرتبطة بالتغطية الصحية؛
- ✓ خدمة المصادقة الإلكترونية على مطابقة نسخ الوثائق لأصولها؛
- ✓ وضع وتتبع الشكايات المتعلقة بالخدمات العمومية المحلية عبر الخط؛

كما أن المديرية العامة التابعة للجماعات الترابية بوزارة الداخلية، واكبت الجماعات الترابية من أجل مساعدتها في إدخال التكنولوجيا الحديثة إلى مصالحتها وتمكينها من توفير خدمات على الخط، وفي هذا السياق وبعد توفير البنية التحتية التقنية الملائمة، فقد تم الشروع في تحديث "مكاتب الحالة المدنية" ووضع "سجل إلكتروني للحالة المدنية".

و منه يمكن القول أن برنامج الحكومة الإلكترونية منح الإدارة الترابية جرعة حياة جديدة جعلت منها كائنا حيا أكثر حيوية في علاقتها المواطن الذي أصبح يتواصل كثيرا مع الإدارة، بالرغم من السلبيات التي طبعت التجربة الرقمية للإدارات الترابية، إلا أن هذه الخطوة في حد ذاتها تمثل ثورة تكنولوجية داخل مجتمع في تطور وتحول مستمرين، فالأرقام توضح التطور المتدرج في حجم الميزانية المرسودة لمشاريع التكنولوجيا، كما أن تحرير قطاع الاتصالات بمنح أكثر من رخصتين أدى إلى تطور عدد مستعملي الهاتف

⁶²² - رئاسة الحكومة المغربية، البرنامج الحكومي [2016-2012]، يناير 2012، ص: 23.

النقال (أكثر من ثمانية مليون مشترك) إضافة إلى الاستعمال المتزايد للشبكة العنكبوتية ببلادنا، كلها مؤشرات تدل على نوعية مجتمع الغد المطبوع باتساع رقعة الاستعمالات التكنولوجية.

وبالإضافة إلى برنامج الحكومة الإلكترونية، وفي إطار تنفيذ بلادنا لعدة إستراتيجيات وطنية قصد رقمنة الإدارة واستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصال بغية الانتقال إلى المجتمع الرقمي، والذي كان التحديث الإداري للجماعات الترابية جزء مهم منها، ومن بين هذه الإستراتيجيات نجد:

■ الإستراتيجية الوطنية E-Maroc 2010

■ الإستراتيجية الوطنية لمجتمع المعلومات والاقتصاد الرقمي (المغرب الرقمي 2013)

■ إستراتيجية المغرب الرقمي 2020

فمع كل هذه الإستراتيجيات والمخططات الوطنية من أجل رقمنة الإدارة، لا يمكن الحديث عن إدارة ترابية رقمية متكاملة في الفترة الحالية، بل فقط كل ما هو هناك، هو تواجد مبادرات لإدخال المعلومات في التدبير اليومي وتصريف الاشتغال داخل أقسامها ومصالحها وامتداداتها الترابية من وحدات الإدارة الترابية التابعة لها تسلسليا وتنظيميا، وكذا في علاقتها بالجماعات الترابية وبعض إدارات المصالح الخارجية.

واليوم دعت الضرورة إلى طرح تصور كامل وشامل لإدارة ترابية رقمية نموذجية يشكل استعمال التكنولوجيا الحديثة بالمفهوم الذي أوردناه أعلاه للتكنولوجيا- أساسها في تصريف أعمالها وتدبير أشغالها بمختلف وحداتها وهيكلها، لتواكب مجتمع المعرفة وتخرج من الطابع التقليدي في التسيير والتدبير، فضلا على أن تصبح وحدة إدارية ترابية إستباقية في الظروف الاستثنائية عموما و الظروف الطارئة التي تمر منها بلادنا على وجه الخصوص.

وهذه السمة الإستباقية ستضفي على الإدارة الترابية صفة الإدارة المواطنة في تعاملها الذي يحرص على سلامة موظفيها من خلال إتاحة لهم إمكانية " الاشتغال عن بعد" وأخذها لسلامتهم الجسدية والنفسية كأولوية ضمن أهدافها، وأيضا مواطنة لأنها سيكون بمقدورها تقديم خدماتها للمرتفقين وتتبع متطلباتهم في كل الأوقات وخارج الزمن الإداري الرسمي، فضلا على إمكانية استخدام منصاتها الرقمية في هدف التوعية والتحسيس ومواكبة عموم المواطنين بالمعلومات الصحيحة والرسمية للظاهرة الوبائية⁶²³.

623 - محمد أقريقز: جائحة كورونا والضرورة الملحة للعمالة الرقمية، مرجع سابق، ص: 87.

إن رقمنة الإدارة الترابية أصبحت ضرورة ملحة ومطلبا مجتمعيًا يهم كل موظفي الإدارات الترابية من أطر وتقنيين، رجال سلطة وأعاونهم ومرتفقين، باعتبار أن الرقمنة تساهم فضلا عن أدوارها في حماية الاقتصاد الوطني في شتى مظهراته خصوصا في الحالات الاستثنائية وحالات الطوارئ الصحية، فإنها تساهم في:

- الرفع من جودة الخدمات التي تقدمها إدارات الجماعات الترابية؛
- تقريب الإدارة الترابية من المرتفقين؛
- تسريع وثيرة العمل الإداري وتبسيط مساطره وإجراءاته لإنجازها إلكترونيا وتخفيف العبئ على العديد من المرتفقين وعلى مستوى عدد مهم من الخدمات؛
- تمكين المرتفقين من الإطلاع على مآل ملفاتهم ورخصهم وتتبعها في ظرف زمني قياسي وبأقل تكلفة.
- تسهيل عمل الأطر التقنية داخل مقرات عملها، فضلا عن أن الإدارة الرقمية تسمح بإمكانية العمل والاشتغال عن بعد في الحالات الاستثنائية التي تكون فيها البلاد مهددة بآفات وكوارث طبيعية أو وبائية... وغيرها؛
- تحفيز ودعم تفاعل الإدارة الترابية مع محيطها الخارجي؛
- دعم الشفافية والحكامة وتعزيز الأمن الإداري وإعادة الثقة وترسيخها بين المواطن المرتفق وبين المرفق العام.
- تحقيق الاحترافية والجودة في العمل الإداري، وجعل المواطن المرتفق في صلب الاهتمامات.

ويمكن القول في خضم ما ذكرناه أعلاه، هو أن رقمنة الإدارة واستعمال التكنولوجيا داخل الإدارة العمومية الترابية خاصة منها الجماعية يساعد بشكل كبير في تبسيط المساطر الإدارية وتقديم خدمات القرب للمرتفقين بأقصى سرعة وبشكل متميز، وهذا من شأنه تحقيق الشفافية، كما تساهم بشكل كبير في التقليل من الرشوة، نظرا لغياب المستقبل لهذا الأخير، وكل هذا لن يكون متاحا إلا بانفتاح الإدارة الترابية ومعها وزارة الداخلية على استعمال التكنولوجيا الحديثة، تجسيدا لإدارة إلكترونية بمعنى الكلمة تتجاوز تلك الإجراءات المتجسدة في بوابات ومواقع إلكترونية خارج الخدمة أو تفتقد للتحيين والمواكبة. بل الأمر يتعلق بالحديث عن إدارة إلكترونية تفاعلية ومستجيبة لمتطلبات محيطها الخارجي والداخلي

وذاات تواصل تام ودائم مع حاجيات كل المرتفقين، ولتصبح آلية لدعم وتمكين التحول الإداري الذي يعمل على استحداث توجهات جديدة في تقديم وتطوير الخدمة على مستوى الإدارة الترابية. إنه وجه من أوجه تغيير وتطوير العقلية بما يتناسب والظرفية الراهنة، وبما يخدم التطلعات المشروعة للمجتمع العصري. فبالإضافة إلى ما ذكر أعلاه، يمكن القول بأن الإدارة الترابية الرقمية لبنة من لبنات دعم وتقوية دولة الحق والقانون، تهدف إلى :

- المساهمة في تسريع وتسيير وتصريف الإجراءات الإدارية لما لذلك من دور في بناء إدارة ترابية فعالة، منتجة ومواطنة.
- تساهم أيضا في دعم الولوج إلى المعلومة بكل شفافية ومصداقية وفقا لما نص عليه (الفصل 27 من الدستور).
- نيل ثقة المرتفق وكذا المقاول، الأمر الذي من شأنه أن يساهم في تحسين مناخ الأعمال، وبالتالي تقوية قدرات الاقتصاد الوطني وخلق الثروة وتوفير فرص الشغل.
- كما أن من أولويات الخدمة الرقمية في الوقت الراهن ، الحفاظ وحماية صحة المواطنين مرتفقين وموظفين إداريين وتقنيين في لحظة الأزمات والكوارث الطبيعية على غرار ما نمر به اليوم من أزمة صحية عالمية عجلت بفرض حالة طوارئ شاملة تعطلت معها الحركية والدينامية المجتمعية على عدة مستويات إقتصادية اجتماعية إدارية...
- تحسين الولوج إلى الخدمة التي تقدمها الإدارة الترابية من خلال وضع الملفات والطلبات إلكترونيا وإمكانية تتبع مآلها وكذا القيام ببعض الإجراءات إلكترونيا دون هاجس التنقل بين الإدارات أو بين مصالح الإدارة الواحدة للاستفسار، في أفق أن يتسنى القيام بجميع الإجراءات والعمليات إلكترونيا.
- تحقيق الجودة في الخدمات التي توفرها الإدارة الترابية سواء على مستوى المدخلات والخرجات، أو على مستوى كل مراحل ومسار الملفات والرخص (رخص البناء والتعمير...) وغيرها من أنواع الخدمات.
- تحسين الإنتاجية من خلال توفير الظروف المساعدة للموظف للاشتغال عن بعد وتبني الأرضية للمسؤولين للبحث فيها في أحسن الظروف.

- المساعدة في اتخاذ القرار، عبر لوحات قيادة tableaux de bord توفر بنك معلومات من إحصائيات ومعطيات بشكل دقيق واستخراج مؤشرات تمكن المسؤولين وصناع القرار الترابي على مستوى الجماعات من اتخاذ قرارات تركز على أسس علمية ومؤشرات واقعية قابلة للتتبع، عقلانية
- ومنتجة في تعاملها مع التراب والفاعلين فيه بمختلف أنواعهم وتباين مجالات تدخلاتهم.

المبحث الثاني: مكانة الإدارة الترابية الرقمية في التشريع المغربي

إن الكل البرامج الحكومية والإستراتيجيات السالفة الذكر غايتها تحقيق تطور تكنولوجي ورقمي كبير ببلادنا، غير أن ذلك يبقى ناقصا دون اعتماد مجموعة من النصوص القانونية، قصد تأطير هذه الإستراتيجيات والبرامج وتقويتها بمنظومة تشريعية قادرة على منحها نفسا جديدا، وتمكينها من مواكبة العصر وضمان شروط المنافسة بين دول العالم، وفي هذا السياق تم إحداث مجموعة من التشريعات نقتصر فقط على ذكر بعضها:

❖ إحداث وكالة التنمية الرقمية بموجب القانون رقم 16.61⁶²⁴

للبعد الرقمي أهمية بالغة في تطوير الإدارة الترابية، لما له من آثار اقتصادية واجتماعية كبرى وهو السياق نفسه الذي تم فيه إحداث وكالة التنمية الرقمية وقد سبق للسيد الوزير المعني بهذا القطاع، أن أشار إلى كون " تفعيل إستراتيجية المغرب الرقمي 2020 سيتم إسناده إلى وكالة التنمية الرقمية، والغاية هي جعل المغرب ضمن البلدان المنتجة للتكنولوجيا الرقمية على المدى المتوسط لإضفاء قيمة على الاقتصاد الوطني، علاوة على تحسين جاذبية المغرب للاستثمار في المجال الرقمي⁶²⁵.

ووكالة التنمية الرقمية هي مؤسسة عمومية تتمتع بالإستقلالية المعنوية والمالية، وتخضع لوصاية الدولة، ومهامها تنحصر حسب مقتضيات المادة 3 من القانون المذكور في تنفيذ إستراتيجية الدولة في

⁶²⁴ -ظهير شريف رقم 27.17.1 صادر في 8 ذي الحجة 1438 الموافق ل 30 غشت 2017، بتنفيذ القانون رقم 16.61 المحدث بموجبه وكالة التنمية، الجريدة الرسمية عدد 6604 بتاريخ 23 ذي الحجة 1438، الموافق ل 14 سبتمبر 2017.

⁶²⁵ -المملكة المغربية، البرلمان، مجلس المستشارين، لجنة الفلاحة والقطاعات الإنتاجية، تقرير حول مشروع القانون، تقرير حول مشروع القانون رقم 16.61 المحدث لوكالة التنمية الرقمية، السنة التشريعية 2016-2017، ص 4.

مجال التنمية الرقمية، وكذا تشجيع نشر الوسائل الرقمية وتطوير استخدامها بين المواطنين. كما للوكالة أيضا دور استشاري وتمثل قوة اقتراحية لدى الحكومة.

وقد تم تنويع إحداث وكالة التنمية الرقمية بموجب القانون 16.61، بإطلاق مجموعة من المبادرات من أجل تسهيل العمل عن بعد في الإدارات المغربية. وجاءت هذه المبادرات، حسب بلاغ صادر عن وزارة الصناعة والتجارة والاقتصاد الأخضر والرقمي لمواكبة الدينامية الرقمية التي تعرفها الإدارات المركزية والترابية، في ظل التدابير المتخذة إزاء فيروس كورونا المستجد، بهدف تقليل تبادل الوثائق بشكل مباشر، ومن بينها:

أحدثت مبادرة "مكتب الضبط الرقمي" وهو منصة تهدف إلى رقمنة مكتب الضبط في المؤسسات والإدارات العمومية، من خلال مكاتب رقمية تعمل على تدبير المراسلات بشكل إلكتروني، إذ يمكن للمواطنين والشركات والإدارات وضع طلباتهم أو مراسلاتهم مع الحصول على وثيقة تفيد باستلام طلبهم، وذلك من خلال الرابط: [https:// courrier.gov.ma](https://courrier.gov.ma).

ينضاف إلى ما سبق خدمة "الحامل الإلكتروني" والتي ستمكن الإدارات الترابية المنخرطة في هذه الخدمة، من التجريد المادي لمختلف الوثائق الإدارية، والتوقيع الإلكتروني على الوثائق الإدارية، وإدارة سير العمل، من خلال الرابط: Assistance.egov@add.gove.ma. يذكر أن 6 وزارات و5 جماعات و5 مؤسسات عمومية، اعتمدت خدمة الحامل الإلكتروني.

وعليه فتطور تكنولوجيا المعلومات والاتصال، ومعه الإدارة الرقمية، رهين بتفعيل وكالة التنمية الرقمية، وقيامها بالمهام الموكولة إليها سواء على مستوى تنمية القطاع وتطويره، أو تقديم الاقتراحات والتصورات التي من شأنها تدعيم وتجسيد الإدارة الترابية الرقمية في الحياة الإدارية والمعاملاتية للمجتمع.

❖ الرقمنة في خدمة الحق في الحصول على المعلومات

مما لا شك فيه أن الحق في الحصول على المعلومة من الحقوق الأساسية التي تضمنتها مختلف المواثيق الدولية، وألزمت التنظيمات الإدارية بضرورة تمكين المواطن والمرتكز من الحصول على المعلومات، واتخاذها للتدابير الكفيلة بممارسة هذا الحق والتمتع به. وفي هذا الإطار نص دستور 2011 في فصله 27 على أنه "للمواطنين والمواطنين حق الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارات العمومية، المؤسسات المنتخبة والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام".

وتأكيداً لهذا التوجه الدستوري، صدر القانون رقم 13.31 بالجريدة الرسمية.⁶²⁶ هذا الأخير الذي جاء بمجموعة من المقتضيات التي تنظم الحق في الحصول على المعلومات، نجد من بينها تكريس البعد الرقمي من خلال الحث على النشر الإلكتروني للمعلومات وتدابيرها الإجرائية التي حث الإدارات العمومية ومن بينها الترابية على الأخذ بها وكذلك من جهة عبر المساطر التي حددها من أجل الحصول على المعلومات

وفي نفس الإطار، وتبعاً لما جاء في القانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، فقد ألزم الهيئات العمومية بضرورة النشر الإلكتروني للمعلومات، كما أكد على ضرورة إتاحتها بجميع الوسائل الممكنة، بما فيها الآليات الإلكترونية، وهو الأمر الذي يوحى على الأهمية البالغة التي أولاهها للبعد الرقمي في هذا المجال.⁶²⁷

إن القانون المذكور أولى اهتماماً كبيراً للجانب الرقمي من أجل تسهيل عملية الحق في الحصول على المعلومة، وذلك بتنصيبه على " ضرورة تضمين طلب المعني بالأمر لبريده الإلكتروني".⁶²⁸ وكذلك على مستوى كيفية الحصول على المعلومات، والتي حدد بشأنها المشرع في أسلوب الإطلاع المباشر عليها من خلال مقر الهيئة أو الإدارة المعنية داخل أوقات العمل الرسمية، أو عن طريق " البريد الإلكتروني".⁶²⁹ الأمر الذي يلامس أهداف وتطلعات الإدارة الترابية الرقمية، بحكم السرعة في وثيرة الحصول على المعلومات، وتجاوز الإشكالات والمعوقات المرتبطة بالإطار الزمني والمكاني للإدارة الترابية البيروقراطية في أساليبها وتعاملاتها التقليدية.

وعموماً تعد الرقمنة أداة مهمة في الحق في الحصول على المعلومة، وقد استخدمت التكنولوجيا الحديثة بشكل مكثف من أجل تحسين جمع وحفظ الوثائق وتسهيل نشر البيانات، إلا أنه يجب أن تقوم الإدارات الترابية بضرورة إنشاء مواقع إلكترونية خاصة بها ووضع الوثائق المتعلقة بعملها على الانترنت (خطة العمل والميزانيات ومحاضر الاجتماعات) بالإضافة إلى تدبير مواقعها الإلكترونية بصورة منتظمة ونشرها للهياكل التنظيمية والنصوص الأساسية و تحديثها.

⁶²⁶ -ظهير شريف رقم 15.18.1 صادر في 5 جمادى الآخرة 1439 الموافق ل 22 فبراير 2018، بتنفيذ القانون 13.31 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، الجريدة الرسمية عدد 6655، بتاريخ 23 جمادى الآخرة 1439 الموافق ل 18 مارس 2018، ص:1438.

⁶²⁷ - راجع المادة 10 من القانون رقم 13.31.

⁶²⁸ - راجع المادة 4 من نفس القانون

⁶²⁹ - راجع المادة 15 من نفس القانون

خاتمة:

لقد سعى المغرب جاهدا لبناء إدارة ترابية رقمية نموذجية، تمكنه من الالتحاق بركب الإدارة المعاصرة، إلا أن معظم البرامج والإستراتيجيات التي قامت بها الحكومات المتعاقبة من أجل إرساء إدارة ترابية إلكترونية، عرفت ضعفا على مستوى نتائجها، بسبب ضعف الإمكانيات المتاحة لإدارات الجماعات الترابية وكذا الفوارق المادية بين جهات المغرب، وهذا ما تبين باللموس منذ إعلان المغرب لحالة الطوارئ الصحية نتيجة انتشار فيروس كورونا، بحيث أشارت تقارير عدة على بزوغ مشاكل كثيرة بين معظم الإدارات الترابية والمرتفقين بخصوص الخدمات التي تقدمها هذه الإدارات لا من حيث طرق أدائها ومدى جودتها من جهة، ولا من حيث أجال تقديمها من جهة أخرى، وبالتالي فيكون الحل الأمثل هو الهروب للأمام وتبني استراتيجيات أخرى قابلة للتنفيذ، من دون الوقوف بالقدر الكافي عند عوامل الفشل أو المحدودية، وأكثر من ذلك يجب الإقرار صراحة أن الإدارة الترابية الرقمية ليست هي برامج معلومات وحواسب يتم النج بها داخل الإدارات العمومية فقط، بل هي مواكبة ذاتية للإدارة الترابية، التي يجب عليها أن تواكب نفسها عن طريق تأهيل موظفيها، وترسيخها للفكر الرقمي داخل هذه الإدارات.

إذن، فالتحدي المطروح على الحكومة ومن ورائها الإدارة الترابية، هو كيف نكسب رهان الانتقال الرقمي، في أقرب الآجال، خاصة وأن آثار جائحة كوفيد 19 لازالت ترخي بضلالها على الاقتصاد المغربي وعلى الحياة الاجتماعية لفئات عريضة من المواطنين. كما أن الوضع لا يسمح بتعطيل المرافق الإدارية على مستوى الجماعات الترابية، في حالة لا قدر الله استمرار هذا الوباء إلى وقت طويل.

الإدارة الترابية إذن، ولاسيما أصحاب القرار بها، يتحملون مسؤولية كبيرة في توفير العدة اللازمة والضرورية التي يتطلبها الانتقال الرقمي والتي يتعين أن لا تستثني أي مكون من مكونات الإدارة المعنية وبأية حجة كانت، فالإدارة الترابية كباقي الإدارات الأخرى جسد واحد إذا اشتكى منه عضو تداعى له سائر الجسد، كما يتعين أن تنجز في أفق زمني معلوم، وذلك حتى يتسنى تفعيل آليات المسائلة في حالة سوء أو ضعف أو عدم التنزيل، وهذا من شأنه تجنيب بلادنا جانب مهم من الأضرار الناجمة عن وباء كورونا على المدى القصير من جهة، كما من شأنه أن يساهم في تمكين بلادنا من بلوغ اقتصاد المعرفة، وما يمثله من فرص للتنمية الحقيقية المبنية على الرأس المال البشري على المدى المتوسط والطويل، من جهة أخرى.

لائحة المراجع:

- ✓ إبراهيم زباني: "دراسات في الإدارة المحلية من منظور علم الإدارة"، دار القلم طبعة 2000.
- ✓ محسن الندوي: أهمية الإدارة الإلكترونية في عصر العولمة، مجلة شؤون إستراتيجية، مطبعة الخليج العربي، تطوان ، العدد 4 نوفمبر - يناير 2011.
- ✓ شهاب علي: أهم مقومات دعم القدرة التنافسية للإقتصاد مجلة دراسة البصرة، العدد 35، 2011.
- ✓ محمد أقرقز: جائحة كورونا والضرورة الملحة للعمالة الرقمية، مقال منشور بمجلة منازعات الأعمال عدد 51- بتاريخ 2020/ 05/31.
- ✓ مولاي محمد البوعزاوي: "تحديث الإدارة الترابية بالمغرب نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية، سلسلة البحث الأكاديمي، منشورات مجلة العلوم القانونية ، مطبعة الأمنية، 2015.

- ✓ الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى أشغال المناظرة الوطنية المنظمة من لدن كتابة الدولة المكلفة بالبريد وتقنيات الاتصال والإعلام، الرباط في 23 أبريل 2011.
- ✓ المملكة المغربية ، البرلمان، مجلس المستشارين، لجنة الفلاحة والقطاعات الإنتاجية، تقرير حول مشروع القانون، تقرير حول مشروع القانون رقم 16.61 المحدث لووكالة التنمية الرقمية، السنة التشريعية 2016-2017.
- ✓ رئاسة الحكومة المغربية، البرنامج الحكومي [2012-2016]، يناير 2012.
- ✓ ظهير شريف رقم 27.17.1 صادر في 8 ذي الحجة 1438 الموافق ل 30 غشت 2017، بتنفيذ القانون رقم 16.61 المحدث بموجبه وكالة التنمية، الجريدة الرسمية عدد 6604 بتاريخ 23 ذي الحجة 1438، الموافق ل 14 سبتمبر 2017.
- ✓ ظهير شريف رقم 15.18.1 صادر في 5 جمادى الآخرة 1439 الموافق ل 22 فبراير 2018، بتنفيذ القانون 13.31 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، الجريدة الرسمية عدد 6655، بتاريخ 23 جمادى الآخرة 1439 الموافق ل 18 مارس 2018، ص:1438.
- ✓ مرسوم قانون رقم 292.20.2 صادر في 28 رجب 1441 الموافق ل 23 مارس 2020 والمتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها.

سلطة ممارسة الشرطة الإدارية في الجزائر للحد من انتشار فيروس كورونا بين الدولة والجماعات الترابية وأثرها على إستراتيجية التصدي للجائحة

نذير العلواني

مخبر القانون والعقار- جامعة البليدة 02- الجزائر

مقدمة

يطرح العديد الدارسين للشأن القانوني والدستوري إشكاليات حول كيفية تكييف طبيعة تدخل السلطات العمومية واساسها في التعامل مع جائحة كورونا، بين من يعتبرها تدرج ضمن منظومة الشرطة الإدارية في تسيير المدن والأقاليم أثناء الظروف المهددة للنظام العمومي والذي يشكل عنصر الصحة العمومية أحد مظاهره، وبين من يعتبر تدخلها يعد من نوع خاص نظرا للظروف التي لم يشهدها تاريخ

التسيير العمومي من قبل، مما جعل من قيادات الدول تتذبذب في اتخاذ اجراءات التدخل وطريقة التدخل والزمن المناسب لذلك في ظل سرعة انتشار المرض. فظلت مكانة الحقوق والحريات في هذه النقاشات رهن كيفية حمايتها والتمتع بها من طرف المواطنين أو التضحية بها وتجاهلها كحل وحيد لمواجهة هذا الوباء، في سابقة من نوعها لمرض يعصف بالعديد من الرغبات دفعة واحدة.

غير ان الممارسة العملية للسلطات الإدارية في التصدي لهذه الجائحة تبين مدى التجسيد الفعلي لمنظومة الشرطة الإدارية كآلية وحيدة للحد من انتشار المرض، ومن ثم تقييد العديد من الحريات وحقوق الأفراد بجملة من التدابير المتعلقة بمنع ممارسة بعض الأنشطة التجارية والخدماتية وتعليق نشاطات نقل الأشخاص والمسافرين عبر جميع الخطوط البرية والجوية والبحرية لفترة زمنية مع الزام المواطنين بالبقاء في بيوتهم وأماكن اقامتهم من خلال تطبيق نظام الحجر المنزلي بصفة كلية أو جزئية مع ضرورة التركيز على اجبار المواطن بارتداء القناع الواقي واحترام مسافة للتباعد الجسدي بين الأفراد في جميع أماكن تواجدهم كإجراء احترازي وحيد للسلامة من خطر العدوى بهذا المرض.

إن تبني منظومة الشرطة الإدارية في الحد من جائحة كورونا كمهمة تقليدية للإدارة العمومية أفرزت العديد من المسائل التي يتعين التدقيق فيها من منطلق حماية الحقوق والحريات من جهة ومن جهة أخرى للبحث عن فعالية هذه المهمة في استراتيجية التصدي للمرض سريع الانتشار، حيث أن البوليس الإداري يحتوي على مقومات ومفاهيم محددة يتعين التقيد بها ويتولى ممارسته سلطات محددة وله وسائل متعددة، وارتأينا التركيز على عنصر السلطات المكلفة بهذه المهمة لتبيان مدى كونها وفقت في التنسيق واحترام حدود اختصاصاتها بشكل مؤسس وتحديد الأدوار فيما بينها طبقا للدستور والقانون المعمول بهما، أم أن هناك تنازع في الاختصاص وتداخل في المهام البوليسية لموضوع واحد يتمثل في الحد من انتشار الفيروس على كامل التراب الوطني.

إن الهدف من هذه الدراسة يتمثل في ابراز الأدوار المختلفة للسلطات المكلفة بمهمة الشرطة الإدارية في الجزائر أثناء التصدي لجائحة كورونا مع استعراض لأهم الأبجديات الفقهية والنظرية لموضوع الشرطة الإدارية، ثم تبين مختلف التدابير المقررة لتقليص قدر الإمكان لعدد الإصابات بهذا الفيروس حماية للمواطنين وعدم انتشاره، والتركيز بشكل أهم على مجالات تدخل السلطات الإدارية للدولة والجماعات الترابية في هذه المهمة والانعكاسات المترتبة عن هذا التدخل على فعالية استراتيجية التصدي للجائحة وتحقيق أفضل سبل الحماية للمواطنين.

لذا فكانت اشكالية الدراسة كالآتي: هل يعد الاعتراف بمهمة الشرطة الإدارية للسلطات المركزية للدولة والجماعات الترابية ساهم في الحد من انتشار مرض فيروس كورونا وتقليص آثار الجائحة على المواطنين أم أن تعدد السلطات المكلفة بهذه المهمة أحدث نوع من التداخل في المهام وتنازع فيما بينها بشكل يحد من قوة استراتيجية التصدي للوباء ويزيد من تعقيد الازمة الصحية؟

للإجابة عن هذا التساؤل ارتأينا اتباع المنهج الوصفي لاستعراض أهم هذه التدابير والمنهج التحليلي لدراسة علاقة التأثير بين فعالية الاجراءات المتخذة لحماية الصحة العمومية ومدى التحكم والتنسيق بين مختلف السلطات المعنية للحد من الفيروس والتصدي للجائحة.

قد تم تقسيم الدراسة إلى ثلاث عناصر أساسية هما: الشرطة الإدارية كمنظومة للتصدي لجائحة كورونا(كوفيد-19) والحد من انتشاره (المطلب الاول) ثم في العنصر الثاني مظاهر تجسيد الشرطة الإدارية للوقاية من فيروس كورونا بالجزائر (المطلب الثاني) ثم في العنصر الأخير نتناول انعكاسات سلطة ممارسة الشرطة الإدارية لاتخاذ التدابير الوقائية بين السلطات المركزية للدولة والجماعات الترابية وأثرها على استراتيجية التصدي للجائحة (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الشرطة الإدارية كمنظومة للوقاية من مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) والحفاظ على الصحة العمومية

تعد الدولة هي المسؤولة عن الحفاظ على النظام العمومي L'ordre public في كامل التراب الوطني طبقا للدستور، وتتولى تقييد بقدر كافي للحريات من قبل السلطات المختصة⁶³⁰ لذا باعتبار أن مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) Le Maladie de Coronavirus Covid-19 تم تصنيفه من طرف المنظمة العالمية للصحة "وباء عالميا" Epidémie Mondiale بحجم "الجائحة"⁶³¹ La Pandémie، فإن طريقة مكافحته والحد من انتشاره يجب أن تتخذ مستويات أعلى من التدخل.

⁶³⁰ لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، 2010. ص 163 .

⁶³¹ حسب الموقع الالكتروني لمنظمة الصحة العالمية:

إن الحفاظ على صحة المواطنين والوقاية من الأمراض والأوبئة يندرج ضمن منظومة الشرطة الإدارية باعتبار أن هذا الموضوع يتعلق بأمن الإنسان في حياته من التهديدات والمخاطر ، مما يتعين تكييف دور الدولة والجماعات الترابية على أساس المهمة البوليسية وليس على أساس المهمة التنموية فحسب. وسنتناول مفهوم الشرطة الإدارية كإطار للوقاية من فيروس كورونا (الفرع الأول) ثم نبيين سلطات الجهات المكلفة بالشرطة الإدارية ووسائل ممارستها (الفرع الأول).

الفرع الأول: المقصود بالشرطة الإدارية

الشرطة الإدارية *la police administrative* هو ذلك النشاط الذي بواسطته يتحقق هدف السلطات الإدارية في الوظيفة الإدارية المتمثل في المحافظة على النظام العمومي⁶³² . ويتخذ الصفة الوقائية في معظم حالاته⁶³³ . فهو يختلف عن الشرطة القضائية التي يهدف إلى البحث والتحري عن الجرائم الجنائية⁶³⁴ . ظهر موضوع الشرطة الإدارية مع مولد الدولة المدنية *la cité* باليونان، ويشير بعض الفلاسفة على غرار "أفلاطون" في هذا المجال لمضمون هذا المفهوم "بأنها" الحياة واللائحة والقانون في أحسن صورهم التي تحافظ على المدينة"⁶³⁵ . واعتبر أرسطو أن فكرة الشرطة تأتي في المقام الأول، لكونها تعني "سيادة النظام وحسن سياسة المدينة والمحافظة على سيادة الشعب"⁶³⁶ ، وقسم الأستاذ أحمد محيو معنى الشرطة الإدارية إلى معنيين أحدهما كيفه بالمعنى العضوي والآخر بالمعنى المادي، فمن زاوية المعيار العضوي يقصد بها "مجموع التدخلات الإدارية التي تجسد في شكل تنظيمات *les règlements* وتهدف هذه التنظيمات من جهة إلى وضع قيود أو حدود على حرية الأفراد لممارستهم لبعض النشاطات ومن جهة أخرى تهدف هذه التنظيمات إلى حماية النظام العمومي"⁶³⁷ *l'ordre public* أما من زاوية

<https://www.who.int/ar/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> تاريخ الزيارة 2020/06/19 .

⁶³² لباد ناصر، المرجع نفسه، ص 153.

⁶³³ Ribot, Catherine. « Érosion et police administrative », *Revue juridique de l'environnement*, vol. volume 44, no. 1, 2019, pp .07

⁶³⁴ Tabuteau, Didier. « Les interdictions de santé publique », *Les Tribunes de la santé*, vol. 17, no. 4, 2007, pp. 05.

⁶³⁵ « la vie, le règlement et la loi par excellence qui maintiennent la cité »

سعاد الشوقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017، ص 101.

⁶³⁶ المرجع نفسه، ص 102.

⁶³⁷ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979. ص

399. نقلا عن لباد ناصر، المرجع نفسه، ص 154.

المعيار العضوي فالشرطة الإدارية يعني "مجموع الأعوان المكلفين بتنفيذ التنظيمات السالفة الذكر"⁶³⁸. ويقول DELAUBADAIRE بأن "البوليس الإداري هو شكل من أشكال تدخل بعض السلطات الإدارية يتضمن فرض حدود على حريات الأفراد بغرض ضمان حماية النظام العام"⁶³⁹.

للشرطة الإدارية نوعان حسب التقسيم الفقهي، ضبط إداري عام تمارسه سلطات إدارية عامة وتتخذ بمقتضاه إجراءات لاحترام التدابير المقررة في جميع النشاطات للحفاظ على النظام العام بمفهومه الواسع للأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة⁶⁴⁰؛ وضبط إداري خاص تمارسه سلطات إدارية معينة على نشاط محدد أو فئة محددة أو مكان معين بموجب نص خاص⁶⁴¹.

الهدف الأسمى للشرطة الإدارية هو إقرار النظام العمومي في الدولة وصيانتها وإعادةه لحالته الطبيعية إذا ما اضطرب أو اختل⁶⁴²، إلا أن الفقه يعتبر النظام العمومي مفهوم غامض غير محدود المعالم، حيث معظم التعاريف تجعل من النظام العمومي هدف للضبط الإداري، فيقول عنه عمار عوايدي "النظام العام في مفهوم القانون الإداري والوظيفة الإدارية للدولة وكهدف وحيد للبوليس الإداري هو المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والآداب العامة بطريقة وقائية وذلك عن طريق القضاء على كل المخاطر والاختطار مهما كان مصدرها التي قد تهدد عناصر ومقومات النظام هذه"

⁶³⁸ أحمد محيو، المرجع نفسه، ص 398.

⁶³⁹ A. DELAUBADAIRE, traité de droit administratif, TI, 9eme édition, par J.C , Venezia et yves GAUDEMET, L.G.D.J, Paris, 1984. P 629.

Rachid ZOUAIMIA et Marie Christine ROUAULT ont défini aussi la police administrative dans le contexte de A. DELAUBADAIRE, comme ici « la police administrative consiste dans l'ensemble des interventions de l'administrations qui tendent à imposer à la libre action des particuliers la discipline exigée par la vie en société, dans le cadre fixé par le législateur », Droit Administratif, Edition Berti, Alger, 2009, p 197.

⁶⁴⁰ Michel Rousset et Jean Garagnon, Droit Administratif Marocain, Revue Marocain D'administration Locale Et De Développement, Thème Actuels, Edition 2017, p 340.

لياد ناصر، المرجع السابق، ص 154.

⁶⁴¹ لياد ناصر، المرجع نفسه، ص 154.

Michel Rousset et Jean Garagnon, Op Cit, p 340, 341.

⁶⁴² لياد ناصر، المرجع السابق، ص 159.

⁶⁴³. وتعتبره الأستاذة "سعاد الشرقاوي" بأن النظام العام هو "الحالة التي تسود عندما تختفي الفوضى والاضطرابات".⁶⁴⁴

تشكل عنصر الصحة العمومية من أبرز عناصر النظام العمومي التي تهدف إلى الحفاظ على الصحة العمومية من خلال اتخاذ الإجراءات اللازمة بغرض وقاية صحة الأفراد كما هو الحال في فيروس كورونا، مهما كان مصدر الخطر أو المرض⁶⁴⁵، حيث تنص المادة 94 من قانون البلدية 10-11 بأنه يمكن لرئيس البلدية اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها، والسهر على منع الحيوانات المؤذية والضارة وعلى سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع، واحترام تعليمات نظافة المحيط⁶⁴⁶. كما يسهر المجلس الشعبي الولائي طبقا لقانون الولاية 07-12 بتطبيق تدابير الوقاية الصحية ويتخذ كل التدابير لتشجيع انشاء الهياكل المكلفة بمراقبة وحفظ الصحة في المؤسسات المستقبلية للجمهور وفي المواد الاستهلاكية. والمساهمة في تنفيذ كل الأعمال المتعلقة بمخطط تنظيم الإسعافات والكوارث والآفات الطبيعية والوقاية من الأوبئة ومكافحتها عن طريق قرارات الوالي كجهة تنفيذية لمداولات المجلس في الولاية⁶⁴⁷. ومن جهة أخرى نجد أن المادة 35 من القانون رقم 11-18 المتعلق بالصحة يلزم الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي ومسؤولي الهيئات العمومية والخاصة، في إطار اختصاصهم وبالاتصال مع مصالح الصحة تنفيذ التدابير والوسائل الضرورية بشكل مستمر لمكافحة الامراض المتوطنة وتفاذي ظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الوضعية البوائية⁶⁴⁸.

إن آلية الشرطة الإدارية للحفاظ على صحة المواطن توصف في الدراسات الحديثة بالشرطة الصحية⁶⁴⁹ la police sanitaire لكونها تشغل حيزا كبيرا من اهتمامات المواطنين ونشاطات السلطات

⁶⁴³ عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 28.

⁶⁴⁴ سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص 105.

⁶⁴⁵ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص 487.

⁶⁴⁶ القانون 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادرة في 03 يوليو 2011.

⁶⁴⁷ المادة 94، 65 من القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، الصادرة في 29 فبراير 2012.

⁶⁴⁸ المادة 35 من القانون 011-18 المؤرخ في 02 يوليو 2018، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، الصادرة في 29 يوليو 2018.

⁶⁴⁹ Tabuteau, Didier, op cite, p 05.

العمومية. والذي يصل إلى حد حماية العناصر الأخرى للنظام العمومي المتمثلة في الأمن العمومي والسكينة العمومية كما هو الشأن في مسألة المحافظة على أمن الطرقات⁶⁵⁰.

الفرع الثاني: السلطات المكلفة بمهمة الشرطة الإدارية ووسائل ممارستها

إن مهمة الشرطة الإدارية من خلال تسميتها تستمد السلطة والجهة التي تمارسه والمتمثلة في الإدارة، بمعنى أن القيام بضبط وتقييد حريات المواطنين بغرض الحفاظ على النظام العمومي من خلال آليات الوقاية من المخاطر والتهديدات تتم بواسطة سلطة عمومية معترف بها في القوانين والتنظيمات.

نقصد بالسلطات المخولة اتخاذ تدابير الوقاية في هذه الدراسة كل سلطة عمومية تقوم بعمل ذو طابع إداري، وهي كل الأشخاص المعنوية التي تشكل الهرم الإداري المتمثل في السلطات الإدارية المركزية، الجماعات الإقليمية، المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري⁶⁵¹. وبالمعنى الدقيق كل السلطات الإدارية التي تنتهي هيكليا إلى الجهاز التنفيذي للدولة.

يعد رئيس الجمهورية أحد السلطات الهامة في إقرار تدابير الوقاية للحفاظ على النظام العمومي بسبب مركزه الدستوري في تجسيد وحدة الأمة وممارسة السلطة السامية في الحدود المثبتة في الدستور، وقيادة القوات المسلحة ومسؤولية الدفاع الوطني، ورئاسة مجلس الوزراء وتوقيع المراسيم الرئاسية، وصلاحيات توجيه خطاب للأمة مباشرة⁶⁵² في كل الظروف والأحوال العادية وغير العادية. بالإضافة إلى تمتعه بالسلطة التنظيمية المستقلة في المسائل غير المخصصة للقانون حسب المادة 143. فإلى جانب هذه السلطة نجد مركز الوزير الأول كرئيس للحكومة الذي يضطلع بالمهام التنفيذية للقوانين والتنظيمات وتنسيق النشاط الحكومي والسهر على حسن سير الإدارة العمومية⁶⁵³، مما يؤهله بشكل أساسي إقرار تدابير وقواعد تنفيذية للقوانين والتنظيمات التي تجسد المبدأ الدستوري الذي يقضي بأن الدولة مسؤولة على أمن الأشخاص والممتلكات المنصوص عليه في المادة 26 منه.

إن باقي السلطات الإدارية في التنظيم الإداري الجزائي على مستوى الوزارات والجماعات الإقليمية في الولاية والبلدية وعلى مستوى بعض المؤسسات العمومية المكلفة بتقديم خدمة عمومية ذات

⁶⁵⁰ Op cite, p 05.

⁶⁵¹ خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 262، 263.

⁶⁵² المواد 84، 86، 91 من الدستور.

⁶⁵³ المواد 99 و 143 فقرة 02 من الدستور.

طابع إداري، لها امكانية اتخاذ تدابير وقائية لسلامة المواطنين في حدود الاختصاص ومجال النشاط المكلف بها. فالوزير ومدير المؤسسة العمومية قد يمارس مهام الشرطة الإدارية من منطلق خاص لموضوع يتم تنظيمه بشكل دقيق لا يطبق إلا على فئة من الأشخاص أو نشاط معين، أو على أماكن محددة⁶⁵⁴. أما سلطة الوالي في الولاية ورئيس المجلس الشعبي البلدي في البلدية التي تشكل جماعات إقليمية في الجزائر، فإنهما يستمدان مهامهما في الشرطة الإدارية من منطلق سلطات الضبط العام لجميع الأنشطة أو الفئات أو الأماكن المسببة للمخاطر والتهديدات على النظام العمومي، وفق ما تتضمنه النصوص المنظمة للولاية والبلدية.

إن الزامية تحديد السلطات المكلفة بمهمة الشرطة الإدارية يرجع إلى دقة وحساسية هذا الموضوع على حقوق وحريات المواطنين، نظرا لما يمتاز به من خصائص ومقومات التعبير عن السيادة وامتيازات السلطة العامة والصفة الانفرادية للقرارات المترتبة عنها⁶⁵⁵، إضافة إلى الوسائل الممنوحة لها لتحقيق اغراض هذه المهمة المتمثلة في سلطة اصدار اللوائح أو التنظيمات المتضمنة قرارات إدارية صادرة عن سلطة إدارية تتضمن قواعد عامة لضبط النشاط أو الفئات والأماكن المعنية بتدابير الوقاية والحفاظ على النظام العمومي تتخذ شكل مراسيم رئاسية أو تنفيذية وقرارات وزارية أو ولائية وبلدية، وقد تكون قرارات فردية أو ذات طابع خصوصي تستهدف شخص أو مجموعة أشخاص معينين بذواتهم أو حالات معينة وتتخذ شكل الترخيص أو المنع من مزاوله نشاط أو أمر بشيء معين⁶⁵⁶. إلى جانب ذلك لها سلطة اللجوء إلى التسخير في حالات الضرورة كأبرز مظاهر الإكراه⁶⁵⁷ المجسد لامتيازات السلطة العامة كتسخير بعض الوسائل والمنتجات الخاصة لفائدة الصالح العام، واللجوء إلى استعمال القوة العمومية⁶⁵⁸ لتطبيق قرار معين أو الزام المواطنين على احترام اجراء معين.

المطلب الثاني: مظاهر تجسيد مهمة الشرطة الإدارية للحد من انتشار فيروس كورونا بالجزائر

لا يمكن أن يتصور قيام الحاكم والمحكوم بممارسة نشاطهم والتمتع بالحقوق والحريات في الدولة إلا عن طريق الأطر المعتمدة قانونا، فبالنسبة للوقاية الصحية من الأمراض والأوبئة، نجد أن الدستور

⁶⁵⁴ لباد ناصر، المرجع السابق، ص 169، 170.

⁶⁵⁵ المرجع نفسه، ص 155، 156.

⁶⁵⁶ المرجع نفسه، ص 170-172.

⁶⁵⁷ المرجع نفسه، ص 170.

⁶⁵⁸ المرجع نفسه، ص 173.

أقر التزام هام للدولة لحماية المواطنين في كل الظروف نصت عليها المادة 26 منه بالقول أن "الدولة مسؤولة عن أمن الأشخاص والممتلكات"، وجعل من الرعاية الصحية حقاً للمواطنين⁶⁵⁹. وخول مهمة الوقاية والتصدي من الأمراض والأوبئة للدولة بموجب المادة 66 التي تنص على أن "الدولة تتكفل بالوقاية من الأمراض الوبائية والمعدية وبمكافحتها، وتسهر على توفير شروط العلاج للأشخاص المعوزين". أما بالنسبة للمنظومة التشريعية للقانون التي تجسد الإرادة الدستورية المتعلقة بالوقاية من الأمراض نجد أن القانون رقم 11-18 المتعلق بالصحة⁶⁶⁰ يشكل الإطار العام لتدخل السلطات الإدارية في الوقاية من الأمراض والأوبئة. فنصت المادة 15 من قانون الصحة 11-18 بأن "تنفذ الدولة الترتيبات من أجل الوقاية من الأمراض المتنقلة وغير المتنقلة ومكافحتها قصد تحسين الحالة الصحية للمواطنين ونوعية حياة الأشخاص". وحددت المادة 34 من هذا القانون المقصود بالوقاية بأنها "كل الأعمال الرامية إلى التقليل من أثر محددات الأمراض، و/أو تفادي حدوث الأمراض وإيقاف انتشارها و/أو الحد من آثارها". وإذا كانت الأمراض ذات انتشار دولي كما هو الحال في مرض كورونا كوفيد-19 الذي ظهر في بلاد أجنبية، فإن منهجية الوقاية منه ومكافحته تخضع لأحكام اللوائح الصحية الدولية لمنظمة الصحة العالمية⁶⁶¹. حيث صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي 13-293 المؤرخ في 04 أوت 2013 المتضمن نشر اللوائح الصحية الدولية (2005) المعتمدة بجنيف بتاريخ 23 مايو 2005⁶⁶².

إن الحفاظ وحماية الصحة العمومية كأحد عناصر النظام العمومي تقتضي طريقة التدخل للوقاية من كل المخاطر المهددة في ذلك بمختلف الآليات المتاحة، حيث أن طبيعة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) يتسم بالانتشار الواسع لحد وصفه بالوباء بحجم الجائحة، فلحماية صحة المواطنين وأمنهم من مخاطر انتشار العدوى يتعين اتخاذ إجراءات متعددة للتصدي لهذه الجائحة بمشاركة مختلف السلطات المخولة لها ذلك سواء على المستوى المركزي (الفرع الأول) أو على المستوى المحلي (الفرع الثاني)

الفرع الأول: دور السلطات المركزية في اتخاذ التدابير الوقائية

⁶⁵⁹ المادة 66 من الدستور .

⁶⁶⁰ القانون رقم 11-18 المؤرخ في 02 يوليو 2018 المتعلق بالصحة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، الصادرة في 29 يوليو 2018.

⁶⁶¹ المادة 42 من القانون 11-18 المتعلق بالصحة، السالف الذكر.

⁶⁶² المرسوم الرئاسي رقم 13-293 المؤرخ في 04 أوت 2013 المتضمن نشر اللوائح الصحية الدولية (2005) المعتمدة بجنيف بتاريخ 23 مايو 2005، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43، الصادرة في 28 أوت 2013.

سبقت الإشارة أن الدولة هي المسؤولة عن الحفاظ على النظام العمومي في كامل التراب الوطني طبقا للدستور والقانون، بغية تقييد بقدر كافي للحريات من قبل السلطات المختصة، المحددة في الدستور والقانون على سبيل الحصر⁶⁶³. وسنقتصر في دراستنا على السلطات المركزية المتمثلة في رئيس الجمهورية والوزير الأول ثم نتناول بعض نماذج لتدخل الوزراء في هذا المجال.

أولاً: رئيس الجمهورية

باعتبار أن مهمة رئاسة الجمهورية يتولى تنظيمها الدستور، حيث استنادا إلى النصوص المتضمنة حول مركز رئيس الجمهورية في ممارسة الشرطة الإدارية في الظروف العادية لا نجد لها أساس مباشر وصريح، باستثناء الأحكام المنظمة للظروف الاستثنائية التي يصاحبها تهديد للمواطنين في أنفسهم وفي ممتلكاتهم، حيث حدد الدستور وضعيات تدخل رئيس الجمهورية في أربع حالات حصرية متمثلة في حالة الطوارئ وحالة الحصار (المادة 105) والحالة الاستثنائية (المادة 107) وحالة الحرب (المادة 109).

غير أن الممارسة العملية للتصدي لجائحة كورونا كضرورة لحماية صحة المواطنين توجي بتدخل كبير لرئيس الجمهورية بالرغم من أن هذا الوباء لا يشكل نوعا من الفوضى والانزلاق الأمني، يمكن تفسيره من زاوية كونه حامي الدستور وقائد أعلى للقوات المسلحة ومسؤول عن مهمة الدفاع الوطني وأنه يجسد وحدة الأمة. بالإضافة إلى كونه مسؤول على استمرارية الدولة وتوفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري التي أقسم عليها أثناء تأدية اليمين الدستورية. لذا سنحاول تبيان الإجراءات المتخذة من قبل رئيس الجمهورية بموجب سلطته السامية وفقا للنصوص السالفة الذكر للتصدي لوباء كورونا والقرارات الموجهة لمختلف الدوائر الوزارية، من خلال فحص ما تم في إطار مجلس الوزراء، والمجلس الأعلى للأمن، والخطاب الموجه للأمة.

حيث بمناسبة الاجتماعات المتكررة لمجلس الوزراء فإن رئيس الجمهورية قرر ضرورة تطبيق العزل على كل حالات الإصابة بالفيروس سواء كانت مشبوهة أو مؤكدة، وقف جميع وسائل النقل الجماعي العمومية والخاصة داخل المدن وبين الولايات وكذلك حركة القطارات، توعية المواطنين بالحد من التنقل داخل أحيائهم لتجنب انتشار الوباء والتشديد مع أي تجمع أو مسيرة تهدد سلامة المواطن، تسريح 50% من الموظفين والاحتفاظ فقط بمستخدمي المصالح الحيوية الضرورية مع الاحتفاظ برواتبهم، تسريح النساء العاملات اللواتي لهن أطفال صغار، غلق المقاهي والمطاعم في المدن الكبرى بصفة مؤقتة، ضبط

⁶⁶³ لباد ناصر، المرجع نفسه، ص 163.

السوق لمحاربة الندرة بتوفير جميع المواد الغذائية الضرورية وتعقب المضاربين واتخاذ الاجراءات اللازمة ضدهم بما فيها تشميع مستودعاتهم ومتاجرهم والتشهير بهم في وسائل الإعلام وتقديمهم للعدالة، تدعيم لجنة اليقظة والمتابعة الحالية بوزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات وتكون مهمتها متابعة تطور انتشار الوباء وإبلاغ الرأي العام يوميا وبانتظام، تكليف وزارة المالية بتسهيل إجراءات جمركة المواد الغذائية المستوردة وتسريع الإجراءات المصرفية المرتبطة بها تماشيا مع الحالة الاستثنائية التي تعيشها البلاد.⁶⁶⁴ ثم أقر تخفيض قيمة فاتورة الاستيراد من 41 مليار دولار وتقليص ميزانية نفقات التسيير ب 30% دون المساس بأعباء الرواتب، وأمر بالتوقف من إبرام عقود الدراسات والخدمات مع المكاتب الأجنبية وتأجيل إطلاق المشاريع المسجلة أو قيد التسجيل، الأمر بتسخير 100 مليون دولار لاستيراد المواد الصيدلانية والعتاد اللازم، تدعيم وسائل محاربة تفشي وباء كورونا فيروس والأمراض الوبائية بصفة عامة⁶⁶⁵.

أمام تعقد الوضعية الوبائية في الجزائر قرر رئيس الجمهورية في اجتماع للمجلس الأعلى للأمن يوم 23 مارس 2020 اللجوء إلى نظام الحجر وبعض التدابير الاحترازية بشكل شديد لمواجهة الوباء، حيث خصص هذا الاجتماع لدراسة الوضع الصحي السائد في البلاد على ضوء القرارات الأخيرة المتخذة في هذا الشأن وكذا وسائل تعزيز الآلية التي تم وضعها لوقف انتشار الوباء عبر التراب الوطني، حيث أعطى السيد الرئيس تعليمات لأجل التطبيق الفوري للإجراءات التالية⁶⁶⁶: على الصعيد الوطني تقرر غلق كل المقاهي والمطاعم والمحلات باستثناء محلات المواد الغذائية وأي مخالف لهذه الإجراء ستسحب منه رخصته وسيوضع في قائمة سوداء كما لن يحصل بعدها على أي رخصة استغلال، وبالنسبة للتجار سحب السجل التجاري ومنعهم نهائيا من ممارسة النشاط، غلق قاعات الحفلات والاحتفالات والأعراس العائلية وغيرها، وكل مخالف لذلك سيتعرض في حال تكرار المخالفة إلى التوقيف وفرض عقوبة بسبب تعريض الآخرين للخطر، ضرورة احترام مسافة الأمان الاجبارية على 1 متر بين الأشخاص، في كافة المؤسسات والفضاءات التي تستقبل الجماهير بحيث يقع على عاتق الإدارات المعنية الحرص على احترام

⁶⁶⁴ <http://www.aps.dz/ar/algerie/85484-2020-03-19-18-13-33>

المصدر موقع وكالة الأنباء الجزائرية تاريخ الزيارة 2020/04/27

⁶⁶⁵ <http://www.aps.dz/ar/algerie/85585-2020-03-22-18-35-47>

المصدر موقع وكالة الأنباء الجزائرية تاريخ الزيارة 2020/04/27

⁶⁶⁶ <http://www.aps.dz/ar/algerie/85617-2020-03-23-18-50-58>

المصدر موقع وكالة الأنباء الجزائرية تاريخ الزيارة 2020/04/27

هذه المسافة واللجوء إلى القوة العمومية ان اقتضى الأمر، منع تنقل سيارات الأجرة عبر كافة التراب الوطني وفي حالة تسجيل مخالفة تسحب رخصة ممارسة النشاط، إلزام مسؤولي الجماعات المحلية القيام بأنشطة تعقيم وتطهير الأماكن العمومية على نطاق واسع. بالإضافة إلى ذلك تم تخصيص أحكام تتعلق بفرض حجر تام أو جزئي في البيوت لمدة معينة في بعض الولايات قابلة للتمديد مع منع الحركة من وإلى هذه الولايات وأن تكون الخرجات الاستثنائية مرخصا بها مسبقا من طرف السلطات المختصة للدرك الوطني ومصالح الأمن الوطني، وفي هذا الإطار سيتم وضع حواجز أمنية للمراقبة. مع إمكانية تعميم الإجراء على كل الولايات التي ظهر فيها الوباء أو سيظهر حسب الملاحظات اليومية لوزارة الصحة، ومنع جميع التجمعات لأزيد من شخصين وفي المقابل ذلك الترخيص لتجار المنتجات الغذائية المتنقلين بممارسة نشاطاتهم في شكل تناوبي.

طبقا للمادة 84 من الدستور الجزائري وجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة حول الوضع الراهن الذي تمر بها البلاد، وتم بثه على المباشر لكل القنوات التلفزيونية والإذاعية، وتضمن الخطاب العناصر الأتية⁶⁶⁷: إعلان ما يشبه حالة طوارئ في جميع المؤسسات والوحدات الاستشفائية لتجنب انتشار الوباء منذ الكشف عن أول حالة بالبلاد، التركيز على تدابير الوقاية في ظل غياب علاج فعال، غلق جميع الحدود البرية مع الدول المجاورة باستثناء تنقل بعض الأشخاص في الحالات الاستثنائية باتفاق بين حكومة البلدين، تعليق فوري لكل الرحلات الجوية القادمة أو المنطلقة من الجزائر ما عدا أمام الطائرات المتعلقة بنقل البضائع من دون مسافرين، تعليق فوري للملاحة البحرية والنقل البحري باستثناء البواخر الناقلة للبضائع والسلع، تعليق صلاة الجمعة والجماعة في المساجد مع غلق المساجد والاكتفاء برفع الأذان استجابة لطلب لجنة الافتاء، البحث والكشف عن هوية ناشري الأخبار الكاذبة والمضللة، تعقيم بشكل فوري جميع وسائل النقل العمومية الولائية والوطنية ومحطات نقل المسافرين، منع التجمعات والمسيرات مهما كان شكلها وبأي عنوان كانت، منع تصدير أي منتج استراتيجي سواء كان طبي أو غذائي إلى أن تنفج الأزمة حفاظا على المخزون الوطني، وضع خطة طويلة الأمد للاحتياط من الآن للمستقبل، والتحسيس والتوعية في وسائل الإعلام يشارك فيها كبار المتخصصين وعلماء الدين، تشديد إجراءات الرقابة بشكل تصاعدي في المطارات والموانئ والحدود البرية، والتعليق المؤقت للرحلات الجوية والنقل البحري مع الخارج، وغلق المدارس والجامعات ورياض الأطفال، ودور الحضانة، وتجميد النشاطات في

⁶⁶⁷ <http://www.aps.dz/ar/algerie/85371-2020-03-17-09-45-49>

المصدر موقع وكالة الأنباء الجزائرية تاريخ الزيارة 2020/04/27

القاعات المغلقة والمفتوحة وأماكن التسلية وقاعات الحفلات وسائر أماكن الاكتظاظ من الأسواق الأسبوعية وغيرها.

سبقت الإشارة إلى أن الدستور الجزائري لا ينص صراحة على دور رئيس الجمهورية في المهام الضبطية للظروف العادية، وإنما يحدد دوره في الظروف الاستثنائية الواردة في المواد 105-110، المتعلقة بوضعية اعلان حالة الطوارئ أو الحصار أو الحالة الاستثنائية وحالة الحرب، والشروط الشكلية لتقرير احدى هذه الحالات تتمثل في اجتماعات مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للأمن وامكانية توجيه خطاب للامة، غير أن غموض النص الدستوري في تحديد دقيق لمصطلح "حالة الضرورة الملحة" الوارد كشرط موضوعي لإعلان حالة الطوارئ أو الحصار، ومصطلح "الخطر الداهم" كشرط لتقرير الحالة الاستثنائية، يعد سببا في صعوبة تكييف تدخل رئيس الجمهورية ومدى اعتبار ذلك يندرج ضمن الظروف الاستثنائية أم الظروف العادية بالرغم من حجم الآثار المترتبة عن هذه الجائحة على صعيد الحقوق والحريات والتوقف شبه التام للأنشطة العادية الخاصة بالمواطنين من تعليم ورياضة وسفر وعمل تجاري...، وبالتالي حسب رأينا يعد تدخل رئيس الجمهورية من نوع خاص لظروف استثنائية لا تنطبق عليها معايير التهديد الأمني المؤلف سابقا، ذلك أن الوباء يعد ظاهرة عالمية لم تعرفها البشرية بهذا الحجم. وإنما من منطلق مسؤوليته الدستورية في الحفاظ على أمن الأشخاص والممتلكات والحفاظ على النظام الدستوري.

ثانيا: الوزير الأول

باعتبار أن الوزير الأول يتولى تنسيق النشاط الحكومي وتلقي تعليمات رئيس الجمهورية، فإن سلطته في مواجهة تفشي وباء كورونا فيروس قد أشار إليها في الاجتماعات الخاصة بمجلس الوزراء والمجلس الأعلى للأمن، حيث أشار إلى أن معظم التدابير المقررة في هذه الاجتماعات ستنظم بموجب مرسوم تنفيذي يوضح بالتفصيل الاحكام المتخذة استنادا إلى سلطته في توقيع المراسيم التنفيذية وتنفيذ القوانين والتنظيمات. فتم إصدار مرسومين تنفيذيين أساسيين تضمننا أحكام وقواعد للوقاية من انتشار فيروس كورونا ومكافحته، يتمثل الأول في المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المؤرخ في 21 مارس 2020 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا كوفيد-19 ومكافحته⁶⁶⁸، ويتمثل الثاني في المرسوم التنفيذي رقم 20-70 المؤرخ في 24 مارس سنة 2020 المحدد لتدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء

⁶⁶⁸ المرسوم التنفيذي 20-69 المؤرخ في 21 مارس 2020 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا كوفيد-19 ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، الصادرة في 21 مارس 2020.

فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته المعدل والمتمم⁶⁶⁹، وتم تحديد الهدف من هذين المرسومين حسب المواد الأولى لكل منهما إلى الحد من الاحتكاك الجسدي بين المواطنين في الفضاءات العمومية وأماكن العمل، ووضع أنظمة للحجر وتقييد الحركة وتأطير الأنشطة التجارية وتموين المواطنين وكذا تحديد قواعد التباعد وكيفيات تعبئة المواطنين للمساهمة في الجهد الوطني للوقاية من انتشار الفيروس ومكافحته.

فمن بين أهم التدابير الإدارية المتخذة فشملت تقييد بعض الأنشطة التجارية والخدمات والوظيفية من خلال حظر ممارستها أو الإحالة على العطلة وتعليق نشاط نقل الأفراد (01) ومنع حركة تنقل الأشخاص من خلال فرض نظام الحجر المنزلي للمواطنين وإقرار قواعد صحية للحماية الجسدية للأفراد (02).

01- حظر ممارسة بعض الأنشطة التجارية والخدمات والإحالة على العطلة للمستخدمين

سنتناول أهم الأحكام المتعلقة بتقييد حرية العمل لمواجهة الوباء بمنع ممارسة بعض الأنشطة التجارية وخدمات نقل الأشخاص ثم نتطرق إلى تلك المقررة لتقييد الحق في الشغل بالإحالة على العطلة الاستثنائية للموظفين والعمال.

إن قرار تقييد حرية العمل في بعض الأنشطة التجارية والخدمات بمنعه أو التقليل من ممارسته تم على مرحلتين، ففي الوهلة الأولى لصدور المرسوم التنفيذي 20-69 تقرر غلق جميع محلات بيع المشروبات ومؤسسات وفضاءات الترفيه والتسلية والعرض والمطاعم في المدن الكبرى خلال المدة المقررة اعلاه، باستثناء تلك التي تضمن خدمة التوصيل إلى المنازل، مع منح الوالي المختص إقليميا إمكانية توسيع هذا الإجراء إلى الأنشطة الأخرى وبعض المدن بموجب قرار⁶⁷⁰، ثم تقرر توسيع إجراء الغلق إلى كافة المدن في التراب الوطني في المرحلة الثانية بموجب المادة 11 من المرسوم التنفيذي 20-72 السالف الذكر، وشمل إجراء الغلق جميع أنشطة التجارة بالتجزئة باستثناء تلك التي تضمن تموين السكان بالمواد الغذائية (كالمخابز والملبينات ومحلات البقالة، الخضار والفواكه، واللحوم)، مواد التنظيف والصيانة، المواد الصيدلانية وشبه الصيدلانية، والترخيص للباعة المتجولين للمواد الغذائية بممارسة نشاطهم

⁶⁶⁹ المرسوم التنفيذي 20-70 المؤرخ في 24 مارس 2020 المتضمن تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد -19) ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 16، الصادرة في 24 مارس 2020. المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 20-127 المؤرخ في 20 مايو 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 30، الصادرة في 21 مايو 2020.

⁶⁷⁰ المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70، السالف الذكر.

بالمناوبة على الأحياء مع احترام تدابير التباعد التي ينص عليها هذا المرسوم. غير أن هذه النشاطات المستثناة من قرار الغلق لا يعني أن أصحابها من التجار أو العمال يزاولون مهامهم في حرية تامة، وإنما يخضعون إلى القيود الواردة على حق العمل في هذه الظروف كاحترام اجراء اصدار رخصة التنقل لممارسة النشاط والأوقات المسموح بها لمزاولة النشاط المقررة في حالة العمل بنظام الحجر المفروض على الولاية و/أو البلدية التي يقع فيها محل نشاطهم المتعلق بتقييد حرية تنقل الأشخاص⁶⁷¹.

كما استثنى المرسوم التنفيذي 20-70 من قرار الغلق والإبقاء في حالة نشاط كل من المؤسسات والقطاعات التي تضمن الخدمات العمومية الأساسية ولا سيما في مجال النظافة العمومية الأساسية كالنظافة والتزويد بالماء والكهرباء والغاز والمواصلات السلكية واللاسلكية، والوكالات البريدية والبنوك وشركات التأمين، والمؤسسات الخاصة بالصحة بما فيها العيادات الطبية ومخابر التحاليل ومراكز التصوير الطبي، والأنشطة المرتبطة بالمنتجات الصيدلانية والمستلزمات الطبية، ومؤسسات توزيع الوقود والمواد الطاقوية، والأنشطة التي تكتسي طابعا حيويا بما فيها أسواق الجملة⁶⁷².

بالتزامن مع تعليق ممارسة الأنشطة التجارية والخدمات فقد تقرر إلى جانب ذلك منع تنقل الأشخاص عن طريق وسائل النقل العمومية أو الخاصة باعتبار أن هذه الأخيرة تعد أبرز مصادر العدوى لهذا الوباء وتشكل خطرا على صحة المواطنين نظرا لخصوصية هذا المرض في سرعة الانتشار عن طريق الاحتكاك، حيث تم توقيف الخدمات الجوية للنقل العمومي للمسافرين على الشبكة الداخلية، والنقل البري في كل الاتجاهات الحضري وشبه الحضري بين البلديات وبين الولايات، ونقل المسافرين بالسكك الحديدية بما فيها النقل الموجه بالمترو، والترامواي والنقل بالمصاعد الهوائية، وكذا النقل بسيارات الأجرة⁶⁷³. غير أنه تم إقرار بعض الاستثناءات حول نشاط نقل الأشخاص بالنسبة للمستخدمين، حيث ألزم التنظيم كل من الوزير المكلف بالنقل والوالي المختص إقليميا بتنظيم وإيجاد صيغة لنقل هؤلاء من أجل ضمان استمرارية الخدمة العمومية والحفاظ على النشاطات الحيوية في المصالح المتعلقة بالمؤسسات والإدارات العمومية والهيئات الاقتصادية والمصالح المالية، بشرط أن يتم مراعاة التقيد

⁶⁷¹ المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70، السالف الذكر.

⁶⁷² المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70، السالف الذكر.

⁶⁷³ المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69، السالف الذكر.

الصارم بمقتضيات الوقاية من انتشار هذا الوباء، المقررة من طرف المصالح المختصة للصحة العمومية⁶⁷⁴.

إن إجراءات تقييد حرية العمل وممارسة النشاط لم تتوقف عند المجال التجاري والخدمات بل مست أيضا الإطار البشري للمؤسسات العمومية والخاصة، بالإحالة على العطلة الاستثنائية مدفوعة الأجر خلال المدة المحددة لتدابير الوقاية بنسبة 50 % من موظفي كل مؤسسة وإدارة عمومية⁶⁷⁵. وبموجب المادة 15 من المرسوم التنفيذي 20-70 السالف الذكر تم توسيع هذه العطلة إلى عمال القطاع الاقتصادي العمومي والخاص. غير أنه تجنباً للشلل الذي قد ينجر عن هذا الإجراء في توقف المصالح الحيوية للدولة، فإنه تم استثناء بشكل أساسي وبصفة كاملة الأشخاص الذين ينتمون إلى الصحة مهما كانت الجهة المستخدمة، الأشخاص التابعون للمصالح الأمنية، وللموصلات السلكية واللاسلكية الوطنية، وأشخاص مراقبة الجودة وقمع الغش، والتابعون للسلطة البيطرية والصحة النباتية، والأشخاص المكلفون بمهام النظافة والتطهير، والمكلفون بمهام المراقبة والتطهير. مع إمكانية لجوء المؤسسة المستخدمة إلى الترخيص لهؤلاء عند الاقتضاء بالعطلة الاستثنائية باستثناء الأشخاص الملزمون لاستمرارية الخدمات العمومية الحيوية⁶⁷⁶. ولخصوصية الظرف الصحي لهذا الوباء منح المرسوم التنفيذي 20-69 السالف الذكر الأولوية في الاستفادة من العطلة الاستثنائية للنساء الحوامل والنساء المتكفلات بتربية ابنائهن الصغار وكذا الأشخاص المصابين بأمراض مزمنة وأولئك الذين يعانون من هشاشة صحية⁶⁷⁷ وتشجيعاً على مبدأ استمرارية المرفق العمومي، حث ذات المرسوم كل مؤسسة أو إدارة عمومية على إمكانية العمل عن بعد في ظل احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها⁶⁷⁸.

02- إقرار نظام الحجر المنزلي وفرض قواعد صحية للحماية الجسدية بين الأفراد

إن مختلف تجارب دول العالم تجاه وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) أثبتت أن السبيل الوحيد للحد من انتشاره هو التركيز على سبل الوقاية والنظافة فانتظار العلاج النهائي لهذا المرض، وهذا من خلال الزام المواطنين بالبقاء في منازلهم أو مقر إقامتهم وعدم التنقل والخروج إلا للضرورة بعنوان نظام

⁶⁷⁴ المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69، السالف الذكر.

⁶⁷⁵ المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69، السالف الذكر.

⁶⁷⁶ المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69، السالف الذكر.

⁶⁷⁷ المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69، السالف الذكر.

⁶⁷⁸ المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69، السالف الذكر.

الحجر المنزلي وفرض قواعد صحية للحماية الجسدية من العدوى بارتداء الاقنعة الواقية واحترام مسافة أمنية بين الافراد .

بالنسبة لنظام الحجر المنزلي الذي تم بموجب المرسوم التنفيذي 20-70 السالف الذكر الوارد بالصياغة الفرنسية le confinement à domicile " الذي يمكن أن يقام في الولايات و/أو البلديات المصرح بها من قبل السلطة الصحية الوطنية كبؤر لوباء فيروس كورونا (كوفيد-19)، فهو موجه بالأساس إلى تقييد حركة تنقل الأشخاص والمركبات في الولاية و/أو البلدية المعنية بصفة كلية أو جزئية، من خلال إلزام الأشخاص بعدم مغادرة منازلهم أو أماكن إقامتهم خلال فترة زمنية محددة بموجب قرار من الوزير الأول⁶⁷⁹. ويعد هذا الإجراء تطبيقاً للمادة 41 من القانون المتعلق بالصحة السالف الذكر التي تنص على ضرورة الالتزام بوضع الأشخاص المصابون بأمراض منتقلة والأشخاص الذين يكونون على اتصال بهم الذين قد يشكلون مصدراً للعدوى لتدابير الوقاية والمكافحة المناسبة، وفي حالة وجود خطر انتشار وباء و/أو في حالة حماية الأشخاص المعرضين للخطر يتعين على السلطات الصحية تنظيم حملات تلقيح وتتخذ كل التدابير الملائمة لفائدة المواطنين أو الأشخاص المعنيين .

بالنسبة للقواعد التي تحكم هذا الحجر المنزلي المعتمد في الجزائر فإن المرسوم التنفيذي 20-70 حدد أنواع الحجر المنزلي بأن يكون كلياً أو جزئياً ولفترات محددة حسب الوضعية الوبائية للولاية و/أو البلدية المعنية⁶⁸⁰، فعرفت ولاية البليدة أول نظام الحجر الشامل مخافة اتساع رقعة انتشار الوباء فيها، وذلك بموجب المادة 09 من ذات المرسوم السالف الذكر، لمدة 10 أيام ابتداء من 24 مارس 2020 تم تجديدها لفترات أخرى بموجب مراسيم تنفيذية أخرى. وعرفت باقي ولايات الوطن نظام الحجر الجزئي المنزلي لفترات زمنية محدد بشكل تدريجي من ساعة إلى ساعة بموجب مراسيم تنفيذية مختلفة كالمرسوم

⁶⁷⁹ المادة 02، 04 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69، السالف الذكر.

⁶⁸⁰ المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70، السالف الذكر.

التنفيذي 20-72⁶⁸¹ وتم تجديدها وتمديد العمل بهذا النظام عدة مرات بالمرسوم التنفيذي 20-86⁶⁸² و 20-92⁶⁸³... إلى أن تم رفعه في بعض المناطق بموجب مراسيم تنفيذية أخرى.

ما يمكن ملاحظته حول سلطة الوزير الأول في إقرار أو تمديد أو تخفيف نظام الحجر المنزلي أو رفعه كليا أن هناك غموض وضبابية في العمل بهذا الإجراء، حيث باعتبار أن المرسوم التنفيذي 20-70 يسند مهمة إعلان ولاية أو بلدية كبؤرة للوباء إلى السلطة الصحية -مع غياب تحديد لطبيعة السلطة الصحية المعنية- فإنه يتعين على الوزير الأول تبيان أسباب تمديد الحجر المنزلي أو تخفيفه أو رفعه، وذلك بإرفاق نسخة من التقرير الطبي التي تستند عليه السلطة الصحية الوطنية حتى يتضح للمعنيين بالتزامات الحجر جدوى اللجوء إلى تمديد أو تشديد أو تخفيف نظام أو أوقات من أوقات الحجر، كتحديد الخريطة الوبائية ونشرها في الجريدة الرسمية مثلا، أو تبيان سبب تزايد حالات الوفيات والإصابات أو انخفاضها حتى يقتنع الجميع بطريقة إدارة الوزير الأول لنظام الحجر وعدم الاكتفاء بالتقارير والخرجات الاعلامية للخبراء واللجان المكلفة بمتابعة الوباء التي تفتقد تصريحاتها للإلزام القانوني. فمعظم المراسيم التنفيذية الصادرة في هذا المجال تم إقرارها من دون إحالة أو إشارة إلى أن هناك تنسيق بين الوزير الأول والسلطة الصحية الوطنية التي لم تحدد طبيعتها أو تشكيلها قانونيا أو أن هناك تقرير لوزير الصحة تم الاستناد إليه.

يترب عن إقرار نظام الحجر المنزلي مجموعة من الآثار تتمثل أساسا في منع حركة تنقل الأشخاص خلال فترات الحجر من ونحو الولاية أو البلدية المعنية وكذا داخل هذه المناطق، ومنع أي تجمع لأكثر من شخصين خلال هذه الفترات ماعدا في الحالات الاستثنائية المنصوص عليها⁶⁸⁴.

فيما يخص القواعد صحية للحماية الجسدية من العدوى الذي يأتي تماشيا مع فرض نظام الحجر المنزلي تم فرض ضرورة احترام مسافة متر واحد على الأقل بين الأفراد كقاعدة للتباعد الأمني الذي يشكل بمثابة التدبير الوقائي الملزم، مما يتعين على كل مؤسسة تستقبل الجمهور ولدى كل الفضاءات

⁶⁸¹ المرسوم التنفيذي 20-72 المؤرخ في 28 مارس 2020 المتضمن تمديد إجراء الحجر المنزلي إلى بعض الولايات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 17، الصادرة في 28 مارس 2020.

⁶⁸² المرسوم التنفيذي 20-86 المؤرخ في 02 أبريل 2020 المتضمن تمديد الأحكام المتعلقة بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد 19)، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 19، الصادرة في 02 أبريل 2020.

⁶⁸³ المرسوم التنفيذي 20-92 المؤرخ في 05 أبريل 2020 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 20-72، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 19، الصادرة في 05 أبريل 2020.

⁶⁸⁴ المادة 05، 10 من المرسوم التنفيذي 20-70 السالف الذكر.

غير المعنية بالغلق باتخاذ الترتيبات الضرورية لتطبيق هذا الإجراء وفرض احترامه بكل الوسائل بما في ذلك الاستعانة بالقوة العمومية⁶⁸⁵. كما اعتبر المرسوم التنفيذي 20-127 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 20-70 ارتداء القناع الواقي كذلك إجراء وقائيا ملزما، فهو كل وسيلة منتجة صناعيا أو مصنعة بصفة حرفية وموجهة للوقاية من وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)، تم فرض اجبارية ارتدائه لجميع الأشخاص في كل الظروف وفي الطرق والأماكن العمومية، وأماكن العمل وفي الفضاءات المفتوحة أو المغلقة التي تستقبل الجمهور بما فيها المؤسسات والإدارات العمومية والمرافق العمومية ومؤسسات تقديم الخدمات والأماكن التجارية، فعلى كل إدارة أو مؤسسة مستقبلة للجمهور وكذا كل شخص يمارس نشاطا تجاريا أو يقدم خدمات بأي شكل من الأشكال الامتثال لهذا الالتزام بارتداء القناع الواقي وفرض احترامه بكل الوسائل بما فيها امكانية الاستعانة بالقوة العمومية⁶⁸⁶.

ثالثا: الوزراء

سبقت الإشارة أن البوليس الإداري قد يكون عام أو خاص، وأن البوليس الخاص يمارس بمقتضى نص خاص يحدد السلطة المكلفة بممارسته ومجال النشاط المعني بتدابير الشرطة الإدارية، حيث نجد في إطار التدابير المتخذة للوقاية من فيروس كورونا قرار وزاري مشترك خاص بالقواعد المطبقة على نقل ودفن جثامين الأشخاص المتوفين الذين ترتبط وفاتهم بالعدوى بالوباء فيروس كورونا (كوفيد-19)⁶⁸⁷، الصادر عن وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير الصحة والسكان ووزير الشؤون الدينية والأوقاف، حيث قرروا مجموعة من الأحكام الخاصة بمجال ضبط الجناز ودفن الموتى بسبب عدوى كوفيد-19 وكيفية حماية الأشخاص المكلفين بالقيام بعمليات نقل الجثامين وغسلهم ودفنهم.

حيث ينص في الإجراءات الأولية للوفاة لاسيما عندما تكون هذه الأخيرة في المنزل بأن يتم معاينة مسكن المتوفى بالوباء من طرف طبيب ممارس في القطاع العام أو الخاص، وفي حالة التأكد من وجود أعراض للوباء في الوفاة فإنه يقرر نقل الجثمان إلى مصلحة حفظ الجثث، للتشخيص ويعلم بذلك مصالح الأمن المختصة فورا وأفراد عائلة المتوفى لاتخاذ تدابير الوقاية اللازمة⁶⁸⁸. بعد ذلك يتعين غسل

⁶⁸⁵ المادة 13 من المرسوم التنفيذي 20-70 السالف الذكر.

⁶⁸⁶ المادة 13 مكرر ومكرر 1 ومكرر 2 من المرسوم التنفيذي 20-127 المؤرخ في 20 مايو 2020 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 20-70، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 30، الصادرة في 21 مايو 2020.

⁶⁸⁷ القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 06 مايو 2020 المتعلق بالقواعد المطبقة على نقل ودفن جثامين الأشخاص المتوفين الذين ترتبط وفاتهم بالعدوى بالوباء فيروس كورونا (كوفيد-19)، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 31، الصادرة في 30 مايو 2020.

⁶⁸⁸ المادة 05 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 06 مايو 2020، السالف الذكر.

الميت وجوبا بمصلحة حفظ الجثث بالمؤسسة الاستشفائية لمكان الوفاة أو القريبة من مكان الوفاة. ثم يتم نقل الجثامين بموجب رخصة من طرف الوالي أو أي موظف مفوض من طرفه، بعد معاينة الوفاة بناء على الشهادة الطبية مع رخصة الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي، والتي تسلم إلى ممثل عائلة المتوفى أو ممثل المصلحة المكلفة بنقل الجثامين، ويجب أن تكون العملية بواسطة مركبات مختصة للنقل الصحي التابعة للمؤسسات الخاصة أو العامة أو للمصالح الجنائية مع الالتزام الصارم بقواعد الوقاية والحماية والنظافة والأمن وبمرافقة من مصالح الأمن والدرك الوطني⁶⁸⁹.

كما يجب دفن جثمان المتوفى على جناح السرعة عند ارتباطه بعدوى فيروس كورونا بعد اتمام الإجراءات المطلوبة وتوفير كل وسائل الحماية والوقاية المناسبة للأشخاص المتدخلين في عمليات الدفن أثناء الحفر وإغلاق القبر، ولا يمكن القيام بالدفن إلا إذا كان الجثمان تم حفظه في كيس مشرحة و/أو تابوت مشمع توفرهما المصالح المختصة للولاية تفاديا لخطر العدوى، ويمنع فتح الجثمان منعا باتا، ويقتصر حضور مراسم الدفن أفراد العائلة من الأصول والفروع فقط⁶⁹⁰.

الفرع الثاني: دور السلطات المحلية في اتخاذ التدابير الوقائية

تعد جائحة كورونا (كوفيد-19) وباء عالميا اجتاحت مختلف دول العالم، فكانت مجمل آليات المواجهة تتسم بالعالمية قبل أن تكون ذات طابع داخلي لكل دولة، مما لاحظنا أن معظم التدابير المتخذة على الصعيد الداخلي في الجزائر تمت على المستوى المركزي وقل مجال تدخل السلطات المحلية في إيجاد قواعد خاصة بها وإنما كان دورها تنفيذي للقواعد المتخذة على الصعيد المركزي، ومنه باعتبار أن الجماعات الترابية في الجزائر تتكون من هيئات تعد امتداد للسلطة المركزية كالولاية والمصالح الخارجية للوزارات وأخرى جهات لامركزية قائمة على عنصر الانتخاب كبلدية، فنتيجة للاعتبارات السالفة الذكر حول مركزية تدابير الوقاية في جائحة كورونا فإن شخصية الوالي كأعلى جهة مسؤولة في الولاية بحكم مركزها القانوني في مهمة الحفاظ على الأمن العام في الولاية وهو معين من طرف رئيس الجمهورية وممثل للحكومة قد تجلت بموجب سلطته أبرز مظاهر التدخل على المستوى المحلي من خلال اتخاذ إجراءات تكميلية للحد من انتشار الوباء مقارنة بباقي السلطات المحلية الأخرى كرؤساء البلديات، مما يجعلنا في

⁶⁸⁹ المادة 06، 09، 10، 12، 13 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 06 مايو 2020، السالف الذكر.

⁶⁹⁰ المادة 16، 20، 21، 22 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 06 مايو 2020، السالف الذكر.

هذه الدراسة تقتصر على دور الوالي في هذه الجائحة ونستثني من ذلك دور رئيس البلدية وبعض المسؤولين المحليين نظرا لكونهم أقل مكانة أمام الوالي في هذه الظروف البوليسية.

يمثل الوالي جهاز لنظام عدم التركيز⁶⁹¹، وهو من المناصب السامية في الدولة⁶⁹²، يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، كما يعد الوسيط بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية، ويمثل الدولة على مستوى الولاية والمنسق بين مختلف المؤسسات والأطراف⁶⁹³. وبهذه الصفة فإن مركزه في مواجهة وباء كورونا كوفيد-19 تعتبر جوهرية من منطلق كونه يسهر على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها، والمسؤول عن حماية حقوق المواطنين وحياتهم والمحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية في الولاية، حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القانون⁶⁹⁴.

نصت العديد من أحكام قانون الولاية على سلطات الوالي في مجال الحفاظ على صحة المواطنين وأمنهم وسلامتهم، حيث يتولى إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحيينها وتنفيذها، ويمكنه في هذا الإطار أن يسخر الأشخاص والممتلكات طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، وهو المسؤول عن وضع التدابير الخاصة بالدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا وتنفيذها طبقا للقوانين والتنظيمات المعمول بهما⁶⁹⁵. ومكنه نفس القانون من الوسائل اللازمة لتطبيق القرارات المتخذة في إطار مهامه الضبطية، بما فيها وضع مصالح الأمن تحت تصرفه، وتنسيق نشاطات هذه المصالح المتواجدة على إقليم الولاية، والزام رؤساء المصالح الأمنية بإعلام الوالي في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن والنظام العموميين على مستوى الولاية. ويمكنه عند الاقتضاء وفي الظروف الاستثنائية أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية عن طريق إجراء التسخير⁶⁹⁶.

691 ناصر لباد، المرجع السابق، ص 126.

692 عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 238.

693 العلوي لالة الزهراء، رئيس المجلس الشعبي البلدي، مذكرة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، فرع تمناست، الموسم الجامعي 2015/2016، ص 57.

694 المواد 108، 112، 114 من القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، الصادرة في 29 فبراير 2012.

695 المواد 117، 119 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، السالف الذكر.

696 المواد 115 و 116، 118 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، السالف الذكر.

بالنسبة لدوره في مجال اتخاذ تدابير وقائية لمكافحة انتشار وباء كورونا كوفيد-19 فإن أساس تدخل الوالي ينطلق من قانون الولاية إلى جانب قانون الصحة رقم 18-11 الذي ينص في مادته 35 بأنه يلزم الوالي في إطار اختصاصه وبالاتصال مع مصالح الصحة تنفيذ التدابير والوسائل الضرورية بشكل دائم لمكافحة الأمراض المتوطنة وتفادي ظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الوضعية الوبائية . كما يمكنه اتخاذ أي إجراء يندرج في إطار الوقاية من انتشار فيروس كورونا كوفيد 19 ومكافحته كاللجوء إلى سلطة التسخير طبقا للمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 السالف الذكر من خلال تسخير مستخدمي الصحة والمخبريين التابعين للمؤسسات الصحية العمومية والخاصة، المستخدمين التابعين لأسلاك الأمن الوطني والحماية المدنية والوقاية الصحية والنظافة العمومية، وكل سلك معني بتدابير الوقاية من الوباء ومكافحته، وكل فرد يمكن أن يكون معنيا بإجراءات الوقاية والمكافحة ضد هذا الوباء بحكم مهنته أو خبرته المهنية، الاستعانة بكل مرافق الإيواء والمرافق الفندقية أو أي مرافق أخرى عمومية أو خاصة، كل وسائل نقل الأفراد الضرورية عامة أو خاصة مهما كانت طبيعتها، وأي وسيلة نقل يمكن أن تستعمل للنقل الصحي أو تجهز لهذا الغرض سواء كانت عامة أو خاصة، كما يمكنهم تسخير أي منشأة عمومية أو خاصة لضمان الحد الأدنى من الخدمات للمواطنين⁶⁹⁷. بالإضافة إلى إمكانية تسخير أشخاص مختصين عند وفاة مرضى كورونا لغسلهم بمصلحة حفظ الجثث وأشخاص مختصين بدفنهم، وتسخير المركبات الخاصة بنقل الجثامين وفقا للمواصفات التقنية واتخاذ كل إجراء من شأنه تهيئة القطع الأرضية المخصصة لغرض الدفن طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، وبعد اتمام اجراءات الدفن يمكن للوالي تسخير منشآت معالجة النفايات للقيام بعملية إزالة الأغراض غير القابلة للتطهير الخاصة بالشخص المتوفي والمعدات المستعملة في تحضير الجثة لغسلها وتلك المستعملة في النقل والدفن⁶⁹⁸.

كما له صلاحية توسيع إجراء الغلق للفضاءات والمحلات وفضاءات الترفيه والتسلية والعرض والمطاعم والأنشطة الأخرى، وضمان تنظيم نقل الأشخاص من أجل ضمان استمرارية الخدمة العمومية والحفاظ على النشاطات الحيوية بعد تعليق وسائل النقل العمومية والخاصة بشكل نهائي⁶⁹⁹. وسلطة إقرار الحجر المنزلي الجزئي أو الكلي يستهدف مكانا أو بلدية أو حيا أو أكثر تشهد بؤرا للعدوى، وإقرار تدابير إضافية للوقاية والحماية تبعا للوضعية الوبائية في الولاية وأنه ملزم بالقيام بزيارات مستمرة

⁶⁹⁷ المادة 10 من المرسوم التنفيذي 20-69 السالف الذكر.

⁶⁹⁸ المادة 07، 10، 21، 28 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 06 مايو 2020، السالف الذكر.

⁶⁹⁹ المادة 05، 06 من المرسوم التنفيذي 20-69 السالف الذكر.

للمؤسسات الصحية قصد تفقد الوضع بها وإطلاع السلطات الصحية المعنية بذلك يوميا⁷⁰⁰. كما يتعين على الوالي السهر على تعزيز المخزون الدائم لوسائل الكشف والأوكسيجين الطبي، وضمان متابعتة يوميا على مستوى ولايته، بالإضافة إلى ضرورة اتخاذ كل التدابير التي تسمح بضمان عمليات تطهير الشوارع والأسواق وجميع الفضاءات العمومية عدة مرات في اليوم⁷⁰¹.

إن إجراءات الإغلاق وتقييد حريات ممارسة النشاط لمواجهة الأزمة الصحية قد ينجر عنها آثار سلبية على الجوانب الاجتماعية والاقتصادية ولتسريع مكافحة هذا الوباء قررت التنظيمات المتعلقة بتدابير الوقاية مجموعة من القواعد والكيفيات المتعلقة بتعبئة المواطنين للمساهمة في الجهد الوطني للوقاية والمكافحة من خلال إلزام السلطات المعنية على المستوى المركزي والمحلي بالقيام بإحصاء جميع الموارد البشرية والمادية العمومية والخاصة التي يتعين تعبئتها في أي لحظة للتصدي للوباء، وأن تكون هذه الموارد على استعداد للاستعانة بها على عجل حسب الحاجيات المعبر عنها. كما يتعين على المؤسسات العمومية للصحة بفتح قوائم لتسجيل المتطوعين أو المحسنين الذين يرغبون في تسجيل أنفسهم على غرار الأطباء الخواص وكل مستخدم طبي وشبه طبي وتعيينها يوميا من أجل مواجهة تطور وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)⁷⁰². وفي هذا الصدد أُلزم التنظيم الولائي في ضرورة إشراك لجان الأحياء وجمعيات المجتمع المدني في عمليات تأطير المواطنين، ولهذا الغرض يجب عليهم اتخاذ التدابير المناسبة الكفيلة بضمان تنظيمها وتأطيرها وتأدية نشاطاتها طبقا لتوجيهات اللجنة الولائية المكلفة بتنسيق النشاط القطاعي⁷⁰³.

المطلب الثالث: انعكاسات سلطة ممارسة الشرطة الإدارية للحد من انتشار فيروس كورونا (كوفيد-19) بين السلطات المركزية للدولة والجماعات الترابية وأثرها على استراتيجية التصدي للجائحة

إن دور الدولة في حياة المجتمعات يهدف إلى تنظيمها وضبط الحقوق والحريات وحمايتها من المخاطر والتهديدات والفصل في الخصومات، فالظروف التي تعيشها كل دولة في الوضع الراهن بسبب وباء كورونا كوفيد-19 جعل العديد من الدارسين للشأن الإداري والدستوري -كما سبقت الإشارة- يطرحون

⁷⁰⁰ المادة 03، 04 من المرسوم التنفيذي 20-168 المؤرخ في 29 يونيو 2020 المتضمن تمديد الحجر الجزئي المنزلي وتدعيم تدابير نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 38، الصادرة في 30 يونيو 2020.

⁷⁰¹ المادة 07، 08 من المرسوم التنفيذي 20-182 المؤرخ في 09 يوليو 2020 المتضمن تعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 39، الصادرة في 11 يوليو 2020.

⁷⁰² المادة 18 من المرسوم التنفيذي 20-70 السالف الذكر.

⁷⁰³ المادة 06 من المرسوم التنفيذي 20-182 السالف الذكر

جدلا فقهيها حول طبيعة وأساس القرارات المتخذة من طرف الحكومات لمواجهة هذا الوباء، هل تندرج ضمن فلسفة الشرطة الإدارية المعروفة في القانون الإداري؟ أم أنها من طبيعة خاصة ناتجة عن ظروف جديدة لم تشهدها الظروف المتعاقبة لطريقة التعامل مع النظام العمومي من قبل؟

إن الممارسة العملية للسلطات الإدارية في كيفية التعامل مع هذه الجائحة من خلال جملة من التدابير السالفة الذكر يتضح جليا أننا أمام ظروف للضبط والبوليس الإداري نظرا لحجم القيود المفروضة على المواطنين ومختلف أشكال ممارسة الأنشطة الاقتصادية، غير أن التجنيد الكبير لمختلف هياكل الدولة وتدخلها للتصدي لهذه الجائحة تثير بعض النقاط الممكن إثارتها في هذا العنصر.

سبقت الإشارة إلى أن مختلف السلطات الإدارية المركزية المعنية بمهمة الشرطة الإدارية على غرار رئيس الجمهورية والوزير الأول تنطلق من النصوص الدستورية، وأن السلطات المحلية المتمثلة في الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي يتجسد دورها في هذا المجال من منطلق النصوص المقررة في قوانين الجماعات الترابية للولاية والبلدية. وباعتبار أن أهداف ممارسة سلطة البوليس الإداري يتمثل في مهمة وحيدة بشكل أساسي وهي "الحفاظ على النظام العمومي ووقايته من مجمل المخاطر والتهديدات"، فإن الإشكال لا يطرح على هذا المستوى بقدر ما يطرح على مستوى تعدد السلطات المكلفة بهذه المهمة ومسألة حجم التدخل المنوط بكل سلطة وحدود التدابير المتخذة في إطار مبدأ المشروعية، فهل كل سلطة لها الحرية في اتخاذ ما تراه من القواعد والتدابير الوقائية عامة أو مخصصة طبقا لصلاحياتها المحددة في الدستور أو القانون؟ أم أن هناك من السلطات من تفتقد إلى هذه الحرية في اتخاذ قواعد جديدة لمباشرة مهامها في هذا المجال والاكتفاء بصلاحيات تنفيذ تدابير السلطات الأخرى، وبالاختصاص السلطات المركزية؟

ذلك أنه فقهيها تعد مسألة تنازع الاختصاص بين أنواع البوليس وسلطاته من المسائل التقليدية خصوصا إذا ما كان موضوع الشرطة الإدارية مشتركا وله هدف واحد⁷⁰⁴ كما هو الشأن في فيروس كورونا، فيرى البعض أنه قد يمنع التدخل من طرف سلطات الضبط العام فيما قد تقرر بموجب ضبط خاص⁷⁰⁵، ويرى آخرون أنه لا يوجد إشكال من تدخل سلطة الضبط العام عندما يكون الغرض هو

⁷⁰⁴ Rachid ZOUAIMIA et Marie Christine ROUAULT , Op Cit, p 208.

⁷⁰⁵ سعاد الشرفاوي، المرجع السابق، ص 120.

تشديد الإجراءات المتخذة أو اتخاذ اجراءات جديدة لم يتم اتخاذها من طرف سلطات الضبط الخاص للحفاظ على النظام العمومي⁷⁰⁶.

حيث بالعودة إلى مجال تدخل سلطة رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو الوالي والمظاهر المجسدة لصلاحياتهم في ممارسة مهمة الشرطة الإدارية، لا نجد نصا صريحا سواء في الدستور أو قوانين الجماعات الترابية يحدد تدرج في ممارسة هذه المهمة، ماعدا في حالة الظروف الاستثنائية للضرورة الملحة أو حالة وجود خطر داهم أو عدوان فعلي التي تلزم أولوية تدخل رئيس الجمهورية على باقي السلطات.

لذا في غياب موقف دستوري أو تشريعي واضح يحدد أدوار مختلف السلطات في مهام الشرطة الإدارية في الجزائر، وفي ظل الغموض الذي يكتنف طبيعة تكييف التدابير المتخذة للتصدي لجائحة كورونا في الجزائر بين كونها تندرج ضمن حالة الطوارئ أو الحالة الاستثنائية نظرا لحجم القيود المفروضة على المواطنين إلى حد الإغلاق والبقاء في البيوت، فقد ترتب عن ذلك العديد من الآثار والانعكاسات المتعلقة بفعالية الجهود المتخذة وأثرها على استراتيجية التصدي للوباء. حيث بعد مرور فترة زمنية معتبرة من تفشي الجائحة وتفاقم الآثار الجانبية المترتبة عنها على حقوق وحريات المواطنين بدأت تظهر بعض المؤشرات حول عدم الانسجام والتنسيق بين السلطات العمومية المكلفة بمهمة الحفاظ على صحة المواطنين، وبروز اشكالية التداخل بين المهام البوليسية وأي سلطة أولى بالتدخل وتطبيق قراراتها ومدى فعالية تدخلها والإجراء المناسب لتطبيقه، فكان من أهم المظاهر التي لمسناها نجد موضوع القرارات المتعلقة بغلق الأنشطة الاقتصادية والترخيص باستئناف نشاطات أخرى، فكان هناك تذبذب في اتخاذ هذه القرارات، فباعتبار أن المشكلة التي يقوم عليها تفشي وباء كورونا هو الانتقال عن طريق العدوى بين الأشخاص من خلال كثرة الاحتكاك الجسدي وعدم احترام اجراءات التباعد بين الأفراد، ونظرا لخصوصية هذا الوباء في ظل عدم وجود لقاح معين للتصدي له طبيا، فإن التعامل مع المحلات التجارية التي تشهد اقبالا كثيفا للزبائن لم يكن موفقا من طرف السلطات العمومية، مما أثر سلبا على استراتيجية التصدي لهذا الوباء لغياب الدقة العلمية والتحري المفروض في مثل هذه الوضعيات، خصوصا أن ما يهدد سلامة المواطنين هي الصحة العمومية القائمة على دراسات الأخصائيين، ففي قرار للمجلس الأعلى للأمن يوم 23 مارس 2020 السالف الذكر أقر ضرورة غلق المحلات وتوقيف الأنشطة التجارية، والذي تم التأكيد عليه بموجب المادة 11 من المرسوم التنفيذي 20-70 السالفة الذكر من خلال غلق جميع أنشطة

⁷⁰⁶ Rachid ZOUAÏMIA et Marie Christine ROUAULT , Ibid, p 208.

التجارة بالتجزئة باستثناء أنشطة التموين الغذائية والصحية. لكن الملفت للانتباه أنه في فترة وجيزة من قرار الغلق الأول تم إعادة توسيع الترخيص إلى فئات معينة من الأنشطة الضرورية للمواطنين بموجب تعليمية من طرف الوزير الأول يوم 04 أفريل 2020⁷⁰⁷ مما يطرح إشكال حتى من زاوية قاعدة توازي الأشكال⁷⁰⁸، ثم بموجب تعليمية أخرى يوم 25 أفريل 2020 أمر فيها الوزير الأول بتوسيع قطاعات النشاط وفتح محلات تجارية لطائفة كبيرة من النشاطات تحت غطاء الحد من الآثار الاقتصادية والاجتماعية لأزمة فيروس كورونا⁷⁰⁹، في ظل عدم تقديم أي تقرير طبي يحدد أسباب اللجوء إلى هذا التوسيع ولا توضيح مسبق للخريطة الوبائية للبلاد التي تبرر اللجوء إلى هذا التوسيع في النشاط، مما تسبب في الوقوع في ارتباك وتوجيه عدة انتقادات لدولة الوزير الأول من طرف شرائح كبيرة من المواطنين ومنظمات المجتمع المدني نتيجة المخاطر المحتملة على صحة المواطنين، فتطلب مرة أخرى إعادة غلق معظم النشاطات التي تم فتحها يوم 25 أفريل السالف الذكر، وذلك بموجب تعليمية من الوزير الأول مجددا يوم 02 ماي 2020 بحجة عدم احترام المواطنين لإجراءات الوقاية والتباعد، بعدما عرفت عديد الولايات قرارات صادرة للولاية تلزم بموجبها التجار بإعادة غلق المحلات المرخص بها كأبرز تصرف يبين تضارب القرارات وعدم استجابة الولاية لتعليمية الوزير الأول التي تسببت في مشكل الازدحام والإقبال الكبير للزبائن. وهذا ما يجسد الجدل الفقهي حول التنازع بين سلطات البوليس الإداري فيما بينهما وأيهما أولى في التطبيق .

فكان حري بالوزير استعمال كل الوسائل البشرية والمادية لتحري العلمية في تسيير هذا الوباء سريع الانتشار، وترك سلطة فتح أو غلق المحلات للسادة الولاية بحكم صلاحياتهم في ممارسة الشرطة الادارية لكونهم مندوبو الحكومة ويتلقون التعليمات طبقا لقانون الولاية وكذا المادة 06 من المرسوم التنفيذي 20-70 الذي يمنح للجنة الولائية التي تنشأ على مستوى الولاية برئاسة الوالي القيام بتكييف التدابير المتخذة من طرف السلطات العليا واتخاذ تدابير إضافية للوقاية من انتشار الوباء ومكافحته وفق خصوصية الولاية وتطور الوضع الصحي بها. كما أن الولاية الجهة الأقرب من المواطنين والأجدر بتقييم الوضعية الوبائية لمعرفةهم بخبايا الأقاليم التي يشرفون عليها مخافة التذبذب في القرارات خصوصا وأننا

⁷⁰⁷ المصدر موقع وكالة الأنباء الجزائرية، 22-45-14-04-04-2020-85948-2020-04-04-14-45-22 <http://www.aps.dz/ar/algerie/85948-2020-04-04-14-45-22>

تاريخ الزيارة 2020/05/30

⁷⁰⁸ نقصد بقاعدة توازي الأشكال: أن يتم احترام نوع النص الذي تم بموجبه اقرار قاعدة قانونية عند القيام بتعديلها أو الغاءها، بمعنى إذا تم اقرار قاعدة بموجب قانون فلا يمكن تعديلها أو الغاءها إلا بقانون، وإذا كانت بمرسوم تنفيذي لا يمكن تعديلها والغاءها إلا بموجب مرسوم تنفيذي، ... ونفس الشيء بالنسبة للمرسوم الرئاسي .. والامر ... والقرار ..

⁷⁰⁹ المصدر موقع وكالة الأنباء الجزائرية، 45-43-19-25-04-2020-86536-2020-04-25-19-43-45 <http://www.aps.dz/ar/economie/86536-2020-04-25-19-43-45>

تاريخ الزيارة 2020/05/30

أمام مسألة تختلف من منطقة إلى أخرى، فما يصلح لإقليم لا يصلح لإقليم آخر، وهذا بالرغم من أن الموضوع ليس شأنًا أمنيًا يهدد سلامة المواطنين وممتلكاتهم وإنما يعتبر وضعية صحية خالية من أي تداعيات أمنية أو عدوانية تتطلب تدخل الوزير الأول أو السلطات العليا للبلاد بشكل جوهري وأساسي في كل جزئية.

هذا ما جعل سلطة الوزير الأول تستجيب لضرورة التسيير المحلي للأزمة من خلال الاعتماد بشكل أكبر على السلطات المحلية في معالجة الوضع الصحي المرتبط بالبؤاء بتقرير مشاركتها بشكل قوي في عملية التقييم واتخاذ القرار، وهذا من خلال تمكين السادة الولاة بإمكانية فرض حجر منزلي جزئي أو كلي يستهدف بشكل دقيق مكانا أو حيا أو بلدية أو أكثر تشهد بؤرا للعدوى بعد موافقة السلطات المختصة، وكذا صلاحية التعليق المؤقت للأنشطة التي لا تحترم البروتوكولات الصحية بكل صرامة وحزم دون الإخلال بالمتابعات القضائية وكذا العقوبات المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما ضد كل مخالف، مع السماح لرؤساء الدوائر⁷¹⁰ ورؤساء المجالس الشعبية البلدية بإقرار تدابير إضافية تطبق على المستوى المحلي تبعا لتطور الوضع الصحي وأن أي خلل لا يتم الإبلاغ عنه ستعجز عنه عقوبات ضد المسؤولين عن ذلك⁷¹¹.

إن مظاهر تداخل الاختصاص بين السلطات المكلفة بمهمة الشرطة الإدارية في هذه الجائحة راجع إلى كون هذه المهمة مشتركة في عنصر واحد يتجسد في التصدي لفيروس كورونا والحد من انتشاره، فهذه الصعوبة في التعامل بين مختلف السلطات قد تم التطرق لها أيضا في التجربة الفرنسية وبالتحديد في مجلس الدولة الفرنسي الذي بين بشكل واضح السلطة المعنية بالتدخل وتطبيق قراراتها للحفاظ على استراتيجية الجهود المسطرة للتصدي للجائحة وحماية الحقوق والحريات من تعسف باقي السلطات، حيث عرضت عليه قضية ضد بلدية Sceaux من طرف رابطة حقوق الإنسان تتعلق بتوقيف قرار رئيس البلدية القاضي بالزامية ارتداء القناع الواقي في فضاءات البلدية، وترجع وقائع هذه القضية إلى أن رئيس بلدية Sceaux قام بفرض الزامية ارتداء القناع الواقي L'obligation de porter un masque في

⁷¹⁰ تعتبر الدائرة هيكل من هياكل الولاية وليست جماعة ترابية مستقلة بذاتها كما هو الشأن بالنسبة للبلدية. بمعنى ليس للدائرة في التنظيم الإداري الجزائري وجودا مستقلا وذاتيا فليس لها شخصية اعتبارية. راجع في ذلك عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 03، جسر للنشر، الجزائر 2015، ص 310.

⁷¹¹ المادة 03، 04، 05 من المرسوم التنفيذي 20-168، السالف الذكر.

أنظر موقع الوزارة الأولى: <http://www.premier-ministre.gov.dz/ar/gouvernement/dossiers-de-l-heure/covid19-ar.html> تاريخ الزيارة: 2020/09/03.

الفضاءات العمومية لإقليم البلدية في إطار تدابير الوقاية لمكافحة انتشار وباء فيروس كورونا، غير أنه تم إخطار القاضي الاستعجالي من طرف رابطة حقوق الإنسان لبلدية Sceaux أمام المحكمة الإدارية De-Cergy-Pontoise بضرورة تطبيق أحكام المادة 521-2 من قانون العدالة الإدارية Code de Justice Administrative بتوقيف قرار رئيس البلدية المتضمن الزامية ارتداء القناع الواقي عند التنقل في الفضاءات لكل المواطنين لأكثر من 10 سنوات، فاستجاب القاضي الاستعجالي لهذه المحكمة الإدارية بتوقيف تنفيذ قرار رئيس البلدية المتنازع فيه⁷¹². وبعد استئناف تقدمت به بلدية Sceaux أمام القاضي الاستعجالي لمجلس الدولة ضد الأمر الصادر عن المحكمة الإدارية كآخر درجة، تم رفض هذا الاستئناف المقدم بموجب امر استعجالي، حيث أشار مجلس الدولة إلى أنه في ظل حالة الطوارئ لا يمكن لرؤساء البلديات اتخاذ اجراءات إضافية للوقاية من فيروس كورونا إلا في حالة وجود ظروف خاصة بالبلدية تفرض ذلك. وأن قانون الطوارئ الصادر في 23 مارس 2020 منح للدولة مسؤولية اتخاذ التدابير العامة والفردية للوقاية من فيروس كورونا بغرض ضمان توحيد وتفعيل الجهود على مستوى كامل التراب الفرنسي وتكييفها بشكل موحد. فلرؤساء البلديات امكانية المساهمة في التطبيق الأفضل لهذه التدابير المتخذة من طرف الدولة من خلال منع المواطنين من اللجوء إلى الأماكن المشككة للتجمعات. وأن المرسوم الصادر في 23 مارس 2020 من طرف الوزير الأول المتعلق بالتدابير العامة الضرورية لم يتضمن أي نص حول فرض إلزامية ارتداء القناع الواقي في الفضاءات العمومية. فاعتبر مجلس الدولة أن صلاحية رئيس البلدية في اتخاذ تدابير الوقاية تندرج ضمن البوليس الإداري العام وأن الصلاحيات المسندة للسلطات الوطنية الممثلة في الوزير الأول وزير الصحة تعد ضبط خاص، ومنه لا يمكن لصلاحيات رئيس البلدية أن تكون سببا في جعل الجهود الوطنية للدولة عرضة للخطر وعدم الفعالية، خاصة وان موضوع التزود بالأقنعة الواقية لاسيما أقنعة الجراحة وFFP2 هي محل استراتيجية مسطرة من طرف السلطات الصحية وهي موجهة بالأساس إلى عمال الصحة ولم يتم إلزام المواطنين بارتداء أي نوع آخر من الأقنعة. وبالتالي فرض ارتداء القناع الواقي على كل المواطنين القادمين إلى بلدية Sceaux غير المقيمين بها يشكل مساسا خطير غير مشروع بحرية الذهاب والإياب والحرية الشخصية، ومنه فشرط الاستعجال متوفر في

⁷¹² Tribunal Administratif De-Cergy-Pontoise, Ordonnance du 09 avril 2020, N° 2003905, la Ligue des Droits de L'homme, contre la Commune de Sceaux

هذه القضية مما يتعين الاستجابة لطلب رابطة حقوق الانسان برفض طلبات البلدية وتوقيف قرار رئيس البلدية محل النزاع⁷¹³.

إن موقف مجلس الدولة الفرنسي تجاه اشكالية تداخل الصلاحيات بين الوزير الأول وحكومته والبلدية كجماعة ترابية في سلطة ممارسة مهمة الشرطة الإدارية في جائحة كورونا وتحديد أولوية السلطة المركزية على السلطة المحلية، يعكس مدى الدقة المتوفرة في الإطار القانوني المسخر لتسيير الأزمة الصحية وتحديد ادوار مختلف السلطات، حيث منذ انتشار الوباء في الأراضي الفرنسية أصدرت الحكومة العديد من النصوص التنظيمية لمواجهة الوباء لكل من الوزير الأول والوزير المكلف بالصحة والتضامن، ثم مع تعقد الوضعية الوبائية في الاوساط الشعبية الفرنسية تم إشراك البرلمان على خط تسيير الأزمة بإقرار مشروع قانون ذات طبيعة استعجالية يتمثل في القانون رقم 290-2020 المؤرخ في 23 مارس 2020 الاستعجالي لمواجهة وباء كوفيد-19⁷¹⁴؛ ونتج عن هذا القانون مجموعة من النصوص التنظيمية لها علاقة بتقييد الحقوق والحريات كالمرسوم رقم 293-2020 المؤرخ في 23 مارس 2020 المحدد للتدابير العامة الضرورية لمواجهة وباء كوفيد-19 في إطار حالة الطوارئ الصحية⁷¹⁵. وفي مجال العمل تم اصدار الامر رقم 386-2020 المؤرخ في 01 أبريل 2020 المتعلق بتكييف شروط ممارسة مهام مصالح طب العمل في إطار حالة الطوارئ الصحية وتعديل أنظمة الطلبات المسبقة لتراخيص النشاط الجزئي⁷¹⁶.

فهذا التوازن في القواعد القانونية المنظمة لكيفيات تسيير وإدارة الأزمة الصحية في فرنسا لا يمكن مقارنته بالإطار المنظم لتدابير الوقاية في الجزائر الذي لا يتعدى المراسيم التنفيذية. بحيث لا نجد دور للبرلمان أو المشرع أي دخل في إيجاد قواعد لمواجهة هذا الوباء سواء من الناحية الصحية والطبية ما عدا نص المادة 42 من القانون 11-18 المتعلق بالصحة التي تشير إلى أن إجراءات الوقاية من الأمراض

⁷¹³ Conseil d'Etat, Ordonnance du 17 avril 2020, N°439762, la Ligue des Droits de L'homme, contre la Commune de Sceaux.

⁷¹⁴ LOI n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (1), JORF n°0072 du 24 mars 2020.

⁷¹⁵ Décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, JORF n° 0072 du 24 mars 2020.

⁷¹⁶ Ordonnance n° 2020-386 du 1er avril 2020 adaptant les conditions d'exercice des missions des services de santé au travail à l'urgence sanitaire et modifiant le régime des demandes préalables d'autorisation d'activité partielle, JORF n° 0080 du 2 avril 2020.

ذات الانتشار الدولي يخضع لأحكام اللوائح الصحية لمنظمة الصحة العالمية، أما من الناحية المتعلقة بسلطة تقييد الحريات وتحديد مختلف أدوار السلطات لا نجد أي نص تشريعي يقرر ذلك، فهناك غياب للمبادرة باقتراح قانون ينظم الطوارئ الصحية والتدابير الجوهرية الممكنة على السلطات الإدارية التقيد بها عند إصدارها للقرار الإداري الضبطي، والأمر ذاته يطرح بالنسبة لرئيس الجمهورية الذي لم يبين موقفه من السلطات الاستثنائية المقررة في الدستور، كما أن الحكومة الجزائرية تسارعت لاحتواء الوضع عن طريق المراسيم التنفيذية دون المبادرة بمشروع قانون لإشراك ممثلي الشعب في تسيير الأزمة وتحديد المسؤوليات ودور كل السلطات، رغم توفر الدستور والتشريع على آليات مختلفة لتمكين نواب الشعب من المساهمة لا سيما عن طريق حق المبادرة باقتراح قانون من طرف 50 نائبا أو 30 عضوا في مجلس الأمة.

خاتمة

بعد دراستنا لهذا الموضوع ومحاولة الاجابة عن الاشكالية المطروحة وتبيان مدى كون الاعتراف بمهمة الشرطة الإدارية للسلطات المركزية للدولة والجماعات الترابية ساهم في الحد من انتشار مرض فيروس كورونا وتقليل آثار الجائحة على المواطنين أم أن تعدد السلطات المكلفة بهذه المهمة أحدث نوع من التداخل في المهام وتنازع فيما بينها بشكل يحد من قوة استراتيجية التصدي للوباء ويزيد من تعقيد الازمة الصحية، نتوصل إلى النتائج التالية:

- أن مظاهر ممارسة السلطات المكلفة بالشرطة الإدارية تجسدت في عدة تدابير للوقاية والحد من انتشار فيروس كورونا، مما يبين مدى ارتباط هذه الاجراءات بمنظومة البوليس الإداري.
- أن الممارسة العملية أثبتت ضرورة تجند مختلف السلطات على عدة مستويات لمكافحة هذا الفيروس مع الايمان بصعوبة التنسيق والانسجام بين هذه السلطات نظرا لوحودية الهدف من تدخلها في الحد من انتشار الفيروس، والاختلاف في عدم تأييد طريقة اقرار آليات ووسائل التدخل وأدوار مختلف السلطات بضرورة اشراك البرلمان وعدم احتكار السلطة التنفيذية في سن قواعد الوقاية والمكافحة وجبر الضرر والخسائر الناتجة عن ذلك.
- أن السلطات المركزية لم تكن موفقة في التعامل مع بعض جوانب تسيير الأزمة الصحية باحتكارها لآليات التدخل وعدم اعتماد اللامركزية في القرار من حيث غلق أو الترخيص باستئناف نشاطات اقتصادية، مما ساهم في التخفيف من قوة استراتيجية التصدي للوباء،

والاستسلام للتفسير المحلي للأزمة في نهاية المطاف بالتنازل بجملة من الصلاحيات للسادة
الولاية.

فيما يخص الاقتراحات المقدمة لهذه الدراسة على ضوء النتائج المتوصل إليها، فإنها تتمثل فيما

يلي :

- يتعين على المشرع أو الحكومة إيجاد إطار تشريعي واضح لكيفية إدارة الأزمات بمختلف أنواعها وإقرار قواعد عامة لطريقة تدخل السلطات الإدارية وحجم التدابير الممكن اتخاذها لمواجهة لهذه الأزمات.
- ادراج ضمن التعديل الدستوري أحكاما خاصة بالظروف الاستثنائية التي تحكم مثل هذه الأزمات الصحية خارج الوضعيات الأمنية المعروفة في الدستور الحالي، وتحديد طبيعة هذه الظروف ودور مختلف الفاعلين في ذلك، تدعيما لمبدأ المشروعية في القرارات التي ستتخذ بناء عليها وتمكيناً لأجهزة الرقابة من سلطة التحقيق والمتابعة.

قائمة المراجع

- أ- النصوص القانونية:
- الدستور الجزائري.
 - القانون 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادرة في 03 يوليو 2011.
 - القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12، الصادرة في 29 فبراير 2012.
 - القانون 11-18 المؤرخ في 02 يوليو 2018 المتعلق بالصحة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، الصادرة في 29 يوليو 2018.
 - المرسوم الرئاسي رقم 13-293 المؤرخ في 04 أوت 2013 المتضمن نشر اللوائح الصحية الدولية (2005) المعتمدة بجنيف بتاريخ 23 مايو 2005، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43، الصادرة في 28 أوت 2013.
 - المرسوم التنفيذي 20-69 المؤرخ في 21 مارس 2020 المتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا كوفيد-19 ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، الصادرة في 21 مارس 2020.
 - المرسوم التنفيذي 20-70 المؤرخ في 24 مارس 2020 المتضمن تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 16، الصادرة في 24 مارس 2020. المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 20-127 المؤرخ في 20 مايو 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 30، الصادرة في 21 مايو 2020.
 - المرسوم التنفيذي 20-72 المؤرخ في 28 مارس 2020 المتضمن تمديد إجراء الحجر المنزلي إلى بعض الولايات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 17، الصادرة في 28 مارس 2020.
 - المرسوم التنفيذي 20-86 المؤرخ في 02 أبريل 2020 المتضمن تمديد الأحكام المتعلقة بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19)، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 19، الصادرة في 02 أبريل 2020.
 - المرسوم التنفيذي 20-92 المؤرخ في 05 أبريل 2020 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 20-72، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 19، الصادرة في 05 أبريل 2020.
 - المرسوم التنفيذي 20-127 المؤرخ في 20 مايو 2020 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 20-70، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 30، الصادرة في 21 مايو 2020.

-القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 06 مايو 2020 المتعلق بالقواعد المطبقة على نقل ودفن جثامين الأشخاص المتوفين الذين ترتبط وفاتهم بالعدوى بالبؤاء فيروس كورونا (كوفيد-19)، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 31، الصادرة في 30 مايو 2020.

-المرسوم التنفيذي 20- 168 المؤرخ في 29 يونيو 2020 المتضمن تمديد الحجر الجزئي المنزلي وتدعيم تدابير نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 38، الصادرة في 30 يونيو 2020.

-المرسوم التنفيذي 20- 182 المؤرخ في 09 يوليو 2020 المتضمن تعزيز نظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا (كوفيد-19) ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 39، الصادرة في 11 يوليو 2020.

ب- المؤلفات:

-لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، 2010.

-سعاد الشرقاوي، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017.

-خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

-عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015،
-A. DELAUBADAIRE, traité de droit administratif, TI, 9eme édition, par J.C , Venezia et yves GAUDEMET, L.G.D.J, Paris, 1984. P 629.

-Michel Rousset et Jean Garagnon, Droit Administratif Marocain, Revue Marocain D'administration Locale Et De Développement, Thème Actuels, Edition 2017 .

ج- المقالات

-بلالي منير، أثر تحسين بيئة العمل الأمنية والصحية على أداء العمال في المؤسسة الاستشفائية، مجلة العلوم التجارية، العدد 02، المجلد 14، 2015.

-Ribot, Catherine. « Érosion et police administrative », Revue juridique de l'environnement, vol. volume 44, no. 1, 2019

-Tabuteau, Didier. « Les interdictions de santé publique », Les Tribunes de la santé, vol. 17, no. 4, 2007.

د- مواقع الانترنت:

- الموقع الالكتروني لمنظمة الصحة العالمية:

<https://www.who.int/ar/health-topics/coronavirus>

(consulté le 19/06/2020)

-موقع الوزارة الأولى:

<http://www.premier-ministre.gov.dz/ar/gouvernement/dossiers-de-l-heure/covid19-ar.html>

(consulté le 20/06/2020)

-الموقع الإلكتروني لمنظمة الصحة العالمية:

<https://www.who.int/ar/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. تاريخ الزيارة 2020/06/19

-موقع وكالة الأنباء الجزائرية تاريخ الزيارة 2020/04/27

<http://www.aps.dz/ar/algerie/85484-2020-03-19-18-13-33>

-موقع وكالة الأنباء الجزائرية تاريخ الزيارة 2020/04/27

<http://www.aps.dz/ar/algerie/85585-2020-03-22-18-35-47>

-موقع وكالة الأنباء الجزائرية تاريخ الزيارة 2020/04/27

<http://www.aps.dz/ar/algerie/85617-2020-03-23-18-50-58>

-موقع وكالة الأنباء الجزائرية تاريخ الزيارة 2020/04/27

<http://www.aps.dz/ar/algerie/85371-2020-03-17-09-45-49>

هـ- الاحكام والقرارات القضائية

-Tribunal Administratif De-Cergy-Pontoise, Ordonnance du 09 avril 2020, N° 2003905, la Ligue des Droits de L'homme, contre la Commune de Sceaux

-Conseil d'Etat, Ordonnance du 17 avril 2020, N°439762, la Ligue des Droits de L'homme, contre la Commune de Sceaux .