



مؤلف جماعي
النموذج التنموي المغربي
وجهات نظر إدارية و اقتصادية

الإعداد والإشراف :

د. عبداللطيف مستكفي
استاذ محاضر مؤهل
كلية الحقوق الدار البيضاء

د. حسن توراك
استاذ التعليم العالي
كلية الحقوق الدار البيضاء

التنسيق :

د. غزلان بوعبدلي
دكتورة في القانون العام
كلية الحقوق سلا

د. رضوان العنبي
دكتور في القانون العام
كلية الحقوق الدار البيضاء

د. يونس صبار
استاذ محاضر مؤهل
كلية الحقوق الدار البيضاء

العدد
15

أكتوبر 2024

سلسلة مؤلفات جماعية

الطبعة الأولى 2024

مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية

مجلة علمية محكمة -

العدد

15

شكل تقديم تقرير النموذج التنموي الجديد لصاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله يوم 25 ماي 2021، أولى إرهابات دخول المملكة المغربية لمرحلة تنمية جديدة في إطار مسار تراكمي، وبشكل هذا التقديم إعلانا صريحا للخيارات الاستراتيجية والمرتكزات العملية المقترحة لتحفيز التنمية بالمغرب في أفق سنة 2035.

تندرج هذه التحولات التنموية في إطار التغييرات الوطنية والدولية، بغية الرفع من مستوى عيش المغاربة وتحسين مستوى الخدمات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في إطار المرونة والنجاعة الضروريتين، حيث يؤسس لمنظور جديد للتنمية غايته تحرير طاقات الأفراد واستعادة الثقة وتسريع وتيرة التقدم، وفق منهج ذو تراتبية تربط محاور النموذج بخيط خفي يوفر تسلسل تحفيزي تكاملي فيما بينها.

وقد أكد النموذج التنموي على ضرورة خلق الثروة الوطنية وتحسين مكتسباتها من خلال وضع تصوره الاستراتيجي لسبل تحقيق هذا الهدف عبر مجموعة من المداخل المفصلية المتعددة الأبعاد، والتي يتداخل فيها الاقتصادي والاجتماعي والمركزي بالترابي، في تصور بلورت من خلاله خارطة الطريق لمغرب الغد الذي يرفع تحدياته الاقتصادية على أساس مواجهة الإكراهات المتجذرة كالإشكاليات الطاقية وجذب الاستثمار والاقتصاد الغير مهيكل.

يأتي هذا المؤلف الجماعي، كمساهمة في النقاش العمومي الذي تعرفه بلادنا حول التنمية من خلال قراءات متقاطعة تسلط الضوء على النموذج التنموي باعتباره آلية ناظمة للفعل التنموي، غير أن ذلك رهين بترتيب ومبادئ الحكامة الاقتصادية والاجتماعية من جهة أولى، تضمن تأمين شروط المنافسة الاقتصادية وتعزيز التنمية الاجتماعية، قصد العمل على تقليص التفاوتات الاجتماعية والمجالية، وإلى هيئات ومؤسّسات للحكامة الاقتصادية والاجتماعية من جهة ثانية، تساهم في تأمين وحماية هذه القيم والمبادئ.

الإعداد والإشراف:

حسن توراك

أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية
والاجتماعية عين الشق الدار البيضاء

عبد اللطيف مستكفي

أستاذ محاضر مؤهل بكلية العلوم القانونية
والاقتصادية والاجتماعية عين الشق الدار البيضاء

التنسيق:

يونس صبار

أستاذ محاضر مؤهل بكلية العلوم القانونية
والاقتصادية والاجتماعية عين الشق الدار البيضاء

غزلان بوعبدلي

دكتورة في القانون العام والعلوم السياسية
بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا

د.رضوان العنبي

باحث جامعي، مدير مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية

مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية

سلسلة يديرها

الدكتور رضوان العنبي

باحث في القانون العام

الإيداع القانوني

2024MO5100

الرقم الدولي المعياري للكتاب

978-9920-28-933-7

ملف الصحافة

42/2011

المطبعة

جزيرة التكنولوجيا بلوك 7 رقم 22 القامرة الرباط

الهاتف: 0667378326

الفاكس: 0537694156

البريد الإلكتروني:

lile.tec.as@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

المقالات المنشورة في هذه المجلة تعبر عن آراء أصحابها

اللجنة العلمية

- د. عبد الرحيم فاضل: أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق الدار البيضاء (القانون العام)
- د. أحمد حضرائي: أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق مكناس (القانون العام)
- د. عبد النبي ضريف: أستاذ جامعي بكلية الحقوق سلا (القانون العام)
- د. محمد كولفرنّي: أستاذ جامعي بكلية الشريعة أكادير (القانون الخاص)
- د. إدريس الحياّني: أستاذ جامعي بكلية الحقوق أكادير (القانون الخاص)
- د. جميلة العماري: أستاذة جامعية بكلية الحقوق طنجة (القانون الخاص)
- د. نعيم سالك: أستاذ التعليم العالي بكلية متعددة التخصصات ببني ملال (القانون الخاص)
- د. محمد شادي: أستاذ باحث بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين السبع
- د. أبو بكر مهم: أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق-سطات (القانون الخاص)
- د. عاصم التجاني إبراهيم: رئيس قسم إدارة الأعمال- جامعة شقراء أستاذ إدارة الأعمال المشارك-
شمعون المملكة العربية السعودية
- د. احميدوش مدني: أستاذ جامعي بكلية الحقوق فاس (القانون الخاص)
- د. عبد العزيز خنفوسي: أستاذ محاضر قسم أ (أستاذ مشارك)، كلية الحقوق والعلوم السياسية،
جامعة سعيدة، الجزائر
- د. علاء محمد مطر: عميد كلية العلوم الإنسانية في جامعة الإسراء-غزة

محتوى المؤلف

7	تقديم المؤلف الجماعي
9	السياسة الإنفاقية بالمغرب من برنامج التقويم الهيكلي إلى النموذج التنموي الجديد حسن توراك/ عمرو لغليمي
45	تحديات وآفاق إصلاح النظام الجبائي المغربي في ضوء النموذج التنموي الجديد مريم زان
62	استراتيجية إدارة الجمارك وفق منظور النموذج التنموي الجديد خالد شهيم
94	الإصلاح الجبائي وسؤال النموذج التنموي الجديد إبراهيم المصلوحي
106	النموذج التنموي الجديد: كرافعة لتقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية المختار الطبطبي
130	تحولات الإدارة العمومية المغربية في ظل النموذج التنموي الجديد محمد المودن
145	إصلاح نظام الوظيفة العمومية العليا مدخل لتنزيل النموذج التنموي الجديد هشام زوبير
176	النموذج التنموي الجديد وانعكاساته على القانون الإداري سلطانة ادمين
203	تنزيل مخرجات النموذج التنموي: بين متطلبات نزع الملكية والحماية القضائية لحقوق الأغيار غزلان بوعبدلي/ المصطفى الوالي
226	أهمية قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية في تفعيل النموذج التنموي الجديد المصطفى التهادي

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

252	التعاقد بين الدولة والجهات كآلية لتنزيل النموذج التنموي الجديد يوسف صديق
269	التنمية الترابية بالمغرب على ضوء النموذج التنموي الجديد رضوان اشلياح
289	الاستثمار في بعده الترابي ورهانات النموذج التنموي لبنى الوزاني الشاهدي
308	الحكامة المؤسسية ونجاح النموذج التنموي الجديد زهير بلعربي
329	مقومات التدبير المقاولاتي للتنمية الترابية في ظل النموذج التنموي محمد أهيري
367	النموذج التنموي الجديد وجودة الخدمات المقدمة للمواطن والمقاولة إدريس العرعاري

تقديم المؤلف الجماعي

شكل تقديم تقرير النموذج التنموي الجديد لصاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله يوم 25 ماي 2021، أولى إرهاصات دخول المملكة المغربية لمرحلة تنموية جديدة في إطار مسار تراكمي، ويشكل هذا التقديم إعلانا صريحا للخيارات الاستراتيجية والمركّزات العملية المقترحة لتحفيز التنمية بالمغرب في أفق سنة 2035.

تندرج هذه التحولات التنموية في إطار التغييرات الوطنية والدولية، بغية الرفع من مستوى عيش المغاربة وتحسين مستوى الخدمات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في إطار المرونة والنجاعة الضروريتين، حيث يؤسس لمنظور جديد للتنمية غايته تحرير طاقات الأفراد واستعادة الثقة وتسريع وتيرة التقدم، وفق منهج ذو تراتبية تربط محاور النموذج بخيط خفي يوفر تسلسل تحفيزي تكاملي فيما بينها.

وفي سياق التدبير العمومي الجديد شكلت هذه العناصر مدخلا لانكباب المهتمين على بلورة مقاربات تنطلق مما تراكم في القطاعين العام والخاص من تجارب بهدف توجيهها نحو فعل تدبيري داخل أنساق إصلاحية وتحديثية، وكما هو معلوم أن إنجاز المرافق والمشاريع التنموية رهين بتوفر العنصر المالي، حيث تترجم به مختلف الهيئات وكذا الوحدات الترابية برامجها السياسية إلى واقع ملموس، ومنه فإن حكمة التدبير المالي سينعكس لا محالة على باقي الميادين لذلك بات من اللازم حماية المال العام في اتجاه تحقيق التنمية وخلق الاستثمارات.

من هذا المنطلق، أكد النموذج التنموي على ضرورة خلق الثروة الوطنية وتحسين مكتسباتها من خلال وضع تصوره الاستراتيجي لسبل تحقيق هذا الهدف عبر مجموعة من المداخل المفصلية المتعددة الأبعاد، والتي يتداخل فيها الاقتصادي والاجتماعي والمركزي بالترابي، في تصور بلورت من خلاله خارطة الطريق لمغرب الغد الذي يرفع تحدياته الاقتصادية على أساس مواجهة الإكراهات المتجذرة كالأشكاليات الطاقية وجذب الاستثمارات والاقتصاد الغير مهيكل.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

يأتي هذا المؤلف الجماعي، كمساهمة في النقاش العمومي الذي تعرفه بلادنا حول التنمية من خلال قراءات متقاطعة تسلط الضوء على النموذج التنموي باعتباره آلية ناظمة للفعل التنموي، غير أن ذلك رهين بقيم ومبادئ الحكامة الاقتصادية والاجتماعية من جهة أولى، تضمن تأمين شروط المنافسة الاقتصادية وتعزيز التنمية الاجتماعية، قصد العمل على تقليص التفاوتات الاجتماعية والمجالية، وإلى هيئات ومؤسسات للحكامة الاقتصادية والاجتماعية من جهة ثانية، تسهم في تأمين وحماية هذه القيم والمبادئ.

الأستاذ حسن توراك

أستاذ التعليم العالي

بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق

جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء

السياسة الإنفاقية بالمغرب من برنامج التقويم الهيكلي إلى النموذج التنموي الجديد

عمرو لغلبي

أستاذ محاضر

بالكلية المتعددة التخصصات أسفي

حسن توراك

أستاذ التعليم العالي

بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

عين الشق

ملخص المقال:

هذا المقال هو عبارة عن تتبع لمسار السياسة الإنفاقية بالمغرب، حيث نعرض فيه على أبرز المحطات والمنعرجات الحاسمة التي مرت منها سياسة الإنفاق بالمغرب بدءا بسياسة التخطيط (المخططات التنموية) التي اعتمدها المغرب في مرحلة ما بعد الاستقلال. وهي المرحلة التي تميزت بانخراط المغرب في سياسة إنفاقية طموحة همت أبرز القطاعات الحيوية في البلاد (التعليم، القطاع الفلاحي، قطاع الصناعات التحويلية، القطاع السياحي...):

لكن هذه المخططات لم يكتب لها أن تحقق الأهداف المرجوة منها، بل إنها، وبخاصة المخطط الخماسي 1973-1977، سترج بالمغرب في أتون مديونية ثقيلة ستترتب عنها دخوله في دوامة أزمة مالية حادة، مروراً بمرحلة برنامج التقويم الهيكلي والذي ستدخل فيه السياسة الإنفاقية منعرجا حاسما سيغير تماما من اتجاهات وملامح السياسة الإنفاقية، حيث ستتحول هذه الأخيرة من سياسة إنفاقية في خدمة أهداف تنمية طموحة إلى سياسة إنفاقية من أجل تدبير ومعالجة أزمة مالية.

وهذا التوجه اتضح بجلاء من خلال نهج سياسة تقشفية ارتكزت بالأساس على الضغط على النفقات (نفقات الموظفين، نفقات الدعم) والتقليص من نفقات الاستثمار، بالإضافة إلى تحول نفقات خدمة الدين إلى معطى بنيوي داخل بنية الميزانية. ثم بعد ذلك مرحلة "الحكومة الجيدة" حيث سيتحول المغرب من سياسة "الضغط الكمي" إلى "الضغط الكيفي" على النفقات العامة من خلال اعتماد مبادئ الفعالية والنجاعة على مستوى الإنفاق العمومي، وانتهاء بالنموذج التنموي الجديد الذي حاولنا فيه رسم واستشراف الملامح الجديدة للسياسة الإنفاقية لا سيما وأن هذا النموذج جاء من أجل إحداث قطيعة مع النماذج التنموية السابقة.

الكلمات المفتاحية: سياسة التخطيط، المخططات الخماسية، المخططات الثلاثية، برنامج التقويم الهيكلي، الضغط على النفقات العامة، المديونية، عجز الميزانية، التضخم، الحكومة الجيدة، الفعالية والنجاعة، النموذج التنموي الجديد.

مقدمة:

مرة أخرى المالية العمومية في صلب الإصلاحات الكبرى التي يشهدها المغرب في إطار ما يسمى بـ "النموذج التنموي الجديد"؛ إصلاحات تتجلى بالخصوص في نهج سياسة جديدة تقوم على أساس تعبئة الموارد اللازمة من أجل تلبية الطلب الداخلي المتزايد من جهة، ومن جهة أخرى، من أجل مواكبة

التطورات التي يعرفها مفهوم الدولة: الانتقال نحو ما يسمى بالدولة الخبيرة أو واضحة الاستراتيجيات "Etat stratège".

لكن هذه الإصلاحات المالية لا تقتصر فقط على الشق المتعلق بالموارد، وإنما تشمل كذلك السياسة الإنفاقية، فمن يقول نموذج تنموي جديد، فحتما الأمر يتعلق بنهج جديد على مستوى السياسة الإنفاقية التي تسلكها الدولة.

صحيح أن ما يميز النموذج التنموي الجديد، وحسب ما شددت عليه الخطب الملكية السامية، هو أنه يسعى إلى إحداث قطيعة مع النماذج التنموية السابقة (إن صح تعبير النماذج التنموية السابقة)، التي ابانت عن محدوديتها وفشلها في تحقيق الغايات المنتظرة، بل أكثر من ذلك أنها استنفدت كامل طاقاتها.

لكن ما يمكن ملاحظته، على مستوى السياسة الإنفاقية، أن مصممي النموذج التنموي الجديد حرصوا على المحافظة على نفس التوجه الرامي إلى مواصلة عقلنة وترشيد الإنفاق العمومي، لكن، وبالموازاة مع ذلك، تركيز اهتمامهم أكثر فأكثر باتجاه المجالات الاجتماعية الحيوية أي المجالات التي أدت فاتورة الإصلاحات المالية السابقة (التعليم، الصحة، الشغل، الرعاية الاجتماعية...).

وإن المتتبع لمسار السياسة الإنفاقية في المغرب لا يسعه إلا أن يسجل بأنها مرت بمراحل وانعطافات مختلفة، بدءا ببرنامج التقويم الهيكلي والذي انتهج فيه المغرب سياسة إنفاقية تقشفية بغرض معالجة الأزمة المالية الحادة التي وقع فيها المغرب نتيجة فشل المخططات التنموية السابقة. في إطار هذا البرنامج، ورضوخا منه لإملاءات المؤسسات المالية الدولية (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي)، قام المغرب باعتماد سياسة الضغط الكمي على النفقات وبخاصة نفقات الموظفين والاستثمار، في مقابل توسيع الوعاء الضريبي من خلال اعتماد ضرائب جديدة (الضريبة العامة على الدخل، الضريبة على الشركات، الضريبة على القيمة المضافة)، إضافة إلى قيامه بخصوصية العديد من المقاولات العمومية، كل هذا من أجل التقليل من حدة عجز الميزانية، والوفاء بالتزاماته المالية اتجاه دائنيه.

بعد ذلك ستتخذ السياسة الإنفاقية منحى آخر لا سيما بعد إصدار البنك الدولي لقراره الشهير سنة 1995 حول تدبير الإدارة العمومية المغربية، والذي رسم فيه صورة قاتمة بخصوص الأسلوب التي تداربه هذه الإدارات: أسلوب تغيب عنه الفعالية والنجاعة، مما يتسبب في هدر للمال العام والإسراف في الإنفاق؛ بالإضافة إلى غياب ثقافة المحاسبة والمساءلة.

فالإدارة العمومية بالمغرب تعاني أزمة تدبير عمومي، وأزمة حكامه على مستوى الإنفاق العام، ومعالجة هذه الأزمة، يمر، حسب المؤسسات المالية الدولية، عبر نهج سياسة إنفاقية جديدة تعتمد على عقلنة وترشيد الإنفاق العمومي، بعبارة أدق الإدارة العمومية المغربية في حاجة إلى حكمة جيدة للنفقة العمومية؛ حكمة تقوم على أساس ربط النفقة العمومية بمبادئ الفعالية والنجاعة أي أننا أمام وجه آخر لسياسة الضغط على النفقات العمومية: الضغط الكيفي على النفقات العمومية.

إن الإشكالية التي نود معالجتها من خلال هذا الموضوع هو محاولة استشراف الملامح الكبرى التي ستعرفها السياسة الإنفاقية في ظل النموذج التنموي الجديد، مقارنة مع ما شهدته هذه السياسة في ظل النماذج التنموية السابقة، ولا سيما في ظل سياسة التخطيط وبرنامج التقويم الهيكلي.

الأكيد أن معالجة هذه الإشكالية معالجة وافية يستوجب منا الاستعانة بأكثر من منهج. على رأس هذه المناهج، هناك المنهج التاريخي والمقارن لأهميتهما القصوى في هذه الدراسة، ذلك أن الحديث عن السياسة الإنفاقية في علاقتها بالنموذج التنموي يستدعي منا استحضار النماذج السابقة (المنهج التاريخي) للوقوف على تجليات الاستمرارية والقطيعة بينها وبين النموذج التنموي الجديد (المنهج المقارن).

ولأن هذه الدراسة ستخللها أرقام وإحصاءات، لا سيما في مرحلتي المخططات التنموية وبرنامج التقويم الهيكلي، فمن المنطقي أن يكون للمنهج الإحصائي حضوره القوي، بالإضافة إلى المنهج التحليلي، الذي سنستعين به من أجل تحليل مجالات السياسة الإنفاقية.

ولأن هذا المقال عبارة عن تتبع لمسار السياسة الإنفاقية بالمغرب بدءا من المخططات التنموية بعد الاستقلال، مروراً ببرنامج التقويم الهيكلي الذي يعتبر منعطفا حاسما في تاريخ المالية العمومية بالمغرب بصفة عامة والسياسة الإنفاقية على وجه الخصوص وانتهاء بما يسمى بـ "النموذج التنموي الجديد".

فإننا سنحاول معالجة هذا الموضوع من خلال مبحثين اثنين، المبحث الأول سنخصصه للحديث عن السياسة الإنفاقية في ظل برنامج التقويم الهيكلي الذي اعتمده المغرب على إثر فشل المخططات التنموية والتي أدت به إلى السقوط في فخ المديونية، بينما نخصص المبحث الثاني للحديث عن مرحلة الحوكمة الجيدة باعتبارها امتدادا لمرحلة برنامج التقويم الهيكلي ولكن بصيغة جديدة (الضغط الكيفي على النفقات العمومية)، ثم ننتقل بعد ذلك إلى محاولة استشراف الملامح الأساسية للسياسة الإنفاقية في ظل النموذج التنموي الجديد.

تصميم البحث:

المبحث الأول: برنامج التقويم الهيكلي أو السقوط في فخ النموذج التنموي للمؤسسات المالية الدولية

المطلب الأول: نظرة على وضعية السياسة الإنفاقية ما قبل برنامج التقويم الهيكلي
الفقرة الأولى: سياسة إنفاقية طموحة لكن غير محسوبة العواقب: عهد المخططات التنموية
الفقرة الثانية: فشل المخططات التنموية وتداعياتها الوخيمة على مالية الدولة
المطلب الثاني: الضغط الكمي على النفقات العمومية: محدد أساسي للسياسة الإنفاقية في ظل برنامج التقويم الهيكلي

الفقرة الأولى: السياسة الإنفاقية وضرورة الحفاظ على التوازنات المالية الكبرى
الفقرة الثانية: السياسة الإنفاقية والتضحية بالمجالات الاجتماعية
المبحث الثاني: من الحوكمة الجيدة إلى البرنامج التنموي الجديد: عهد جديد للسياسة الإنفاقية بالمغرب

المطلب الأول: وجه جديد لسياسة الضغط على النفقات العامة: الضغط الكيفي على النفقات العمومية

الفقرة الأولى: حكاية النفقة العمومية أو الانتقال من تدبير أزمة إلى أزمة في التدبير
الفقرة الثانية: إصلاح القانون العام ممر إجباري نحو حكاية جيدة للنفقات العمومية
المطلب الثاني: ملامح جديدة للسياسة الإنفاقية في ظل النموذج التنموي الجديد
الفقرة الأولى: عهد جديد للسياسة الإنفاقية: النموذج التنموي الجديد
الفقرة الثانية: نموذج التنموي الجديد وسياسة الإنفاق الاجتماعي

المبحث الأول: برنامج التقويم الهيكلي أو السقوط في فخ النموذج التنموي للمؤسسات المالية الدولية

الحديث عن برنامج التقويم الهيكلي في علاقته مع السياسة الإنفاقية بالمغرب هو حديث عن منعرج تاريخي في حياة المالية العمومية المغربية، ذلك أن اعتماد هذا البرنامج سيكون له دور كبير في

تحديد ملامح السياسة المالية بصفة عامة، والسياسة الإنفاقية على وجه الخصوص من خلال التحكم في وتيرة الإنفاق العمومي، عبر الضغط على نفقات التسيير، وعدم الرفع من حجم نفقات الاستثمار، والتضحية بالمجالات الاجتماعية كسبيل للحد من تفاقم حدة الأزمة المالية والاقتصادية الناجمة عن فشل المخططات التنموية.

في ظل برنامج التقويم الهيكلي سيظهر ما يسمى بثوابت ومتغيرات الميزانية العامة للدولة. فانخراط السلطات المغربية في هذا البرنامج فرض عليه نهج سياسة مالية تروم بالأساس الحفاظ على التوازنات المالية والاقتصادية الكبرى، وتحويل نفقات خدمة الدين العمومي إلى أحد ثوابت الميزانية العامة للدولة، بالإضافة إلى نهج سياسة إنفاقية تقشفية تجلت بالخصوص من خلال الضغط على الضغط على نفقات التسيير (تجميد التشغيل في الوظيفة العمومية) والتقليص من نسبة النفقات الاجتماعية ونفقات الاستثمار.

صحيح أن التزام المغرب بنهج سياسة تقشفية على مستوى إنفاقه العمومي يندرج ضمن إملاءات المؤسسات المالية الدولية من أجل التخفيف من حدة الأزمة المالية، وكسبيل لمساعدة المغرب على الوفاء بالتزاماته المالية إزاء هذه المؤسسات.

إن التزام المغرب بتنفيذ إملاءات المؤسسات الدولية ما هو إلا نتيجة حتمية للسياسة الإنفاقية الطموحة وغير محسوبة العواقب التي تضمنتها مختلف المخططات التنموية (المطلب الأول)؛ سياسة كان من تداعياتها سقوط المغرب في شرك المديونية مما فرض عليه الخضوع لإملاءات تلك المؤسسات (المطلب الثاني).

المطلب الأول: نظرة على وضعية السياسة الإنفاقية ما قبل برنامج التقويم الهيكلي

بعد حصوله على الاستقلال، انخرط المغرب في برنامج تنموي طموح سعى من خلاله إلى بناء اقتصاد وطني يشكل قطيعة مع الحقبة الاستعمارية. هذا التوجه تجسد من خلال مختلف المخططات التنموية التي أعدها المغرب والتي تركزت بالأساس حول توجيه السياسة الإنفاقية باتجاه القطاعات الحيوية كالقطاع الفلاحي والصناعي، وكذا قطاع التعليم. ولأن هذه السياسة الإنفاقية كانت طموحة إلى أبعد الحدود ولم تكون محسوبة العواقب (الفقرة الأولى) فقد زجت بالمغرب في أتون مديونية ثقيلة ستكون سببا رئيسا في تعرضه لأزمة مالية حادة ستفرض عليه الخضوع لما سمي بـ " برنامج التقويم الهيكلي " (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: سياسة إنفاقية طموحة لكن غير محسوبة العواقب "عهد المخططات التنموية"

المخطط الخماسي 1960-1964

لقد أدى تحقيق المغرب لمعدل نمو مرتفع بلغ نسبة 6,2 من الناتج الداخلي الخام إلى ظهور رغبة جامحة لدى المسؤولين لاستثماره من أجل إجراء تغييرات على مستوى البنيات الإنتاجية من جهة، ومن جهة ثانية تحقيق إقلاع اقتصادي ومن دون أدنى شك، فإن انخراط المغرب في هذا المسار التنموي الطموح لم يكن ممكنا دون سياسة إنفاقية متجهة نحو الزيادة في الاعتمادات الاستثمارية والتي سجلت ارتفاعا سنويا بلغت في المتوسط 22%، حيث انتقلت نفقات الاستثمار الخامة من 11,2% من الناتج الداخلي الخام سنة 1960 لتصل إلى 22,3%، أي بما مقداره 545 مليار درهم على امتداد خمس سنوات¹.

قطاعيا، اتجهت السياسة الإنفاقية في إطار المخطط الخماسي 60-64 إلى تنمية العديد من القطاعات الاقتصادية، في مقدمتها النهوض بالقطاع الصناعي من خلال الاهتمام بالصناعة التحويلية حيث رصد لها ما مجموعه 181 مليار درهم²، وانهاج كذلك سياسة الإصلاح الزراعي³ كما ركزت الدولة على سد الفراغ الذي تركه رحيل الأطر الأجنبية من خلال نهج سياسة تكوينية وتعليمية واسعة للأطر الوطنية⁴.

وقد أعقب هذا المخطط مخطط ثلاثي شمل الفترة الممتدة من 1965 إلى 1967؛ مخطط ستظهر فيه الملامح الأولى لتوجه المغرب نحو الخيار الليبرالي، حيث تبنى العديد من الإجراءات التي تقوم على أساس محاربة التضخم والحفاظ على التوازنات الماكرواقتصادية. على مستوى السياسة الإنفاقية، توجه اهتمام المغرب نحو تطوير القطاع الفلاحي كأولوية قصوى لهذا المخطط وتشجيع القطاع السياحي باعتباره قطاعين حيويين في جلب العملات الصعبة⁵.

إن الأهداف المسطرة ضمن هذا المخطط لم يكتب لها أن تفعل على أرض الواقع، والسبب في ذلك يعزى إلى عدم وجود الموارد المالية اللازمة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، إلى طبيعة الظروف

¹ Le Plan quinquennal ouvre la voie à la véritable indépendance économique, in « le monde diplomatique du juin 1962 », en ligne sur l'adresse suivante : <https://www.monde-diplomatique.fr, 1962. P.13>.

² Ibid.

³ رضوان زهرو، نموذجنا التنموي، طبعة 2019، ص. 70.

⁴ نفس المرجع أعلاه.

⁵ رضوان زهرو، م.س. ص. 70.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

السياسية التي عاشها المغرب آنذاك، مما حتم على المغرب اعتماد مخطط ثلاثي ثان شمل الفترة الممتدة من 1968 إلى 1972.

هذا المخطط، وكما أشار إلى ذلك د. رضوان زهرو، كان لميزانية الدولة دور مهم في تمويل المشاريع التي بلورت في إطاره، كما تجاوزت إنجازاته كل التقديرات بحيث حقق زيادة في الناتج الداخلي الإجمالي الذي بلغ 28%¹.

المخطط الخماسي 1973-1977:

لقد كانت السياسة الإنفاقية التي انخرط فيها المغرب في إطار المخطط الخماسي 73 - 77 ترمي إلى النهوض بقطاعات ثلاثة رئيسة: الإصلاح الزراعي والنهوض بالقطاع السياحي وكذا تكوين الأطر المغربية، حيث كان الهدف المخطط الوصول إليه هو تحقيق نسبة نمو تقدر ب 18% من الناتج الداخلي الخام.

ولتحقيق هذه الأهداف وضع المغرب برنامجا استثماريا رصد له ما مجموعه 26,3 مليار درهم أي ضعف الاستثمارات التي كانت مرصدة في إطار المخطط الخماسي 60 - 64.

وعلى هذا الأساس، فقد توزع المجهود الاستثماري كالتالي: بالنسبة للاستثمارات العمومية (المتحملة من طرف الدولة) فقد قدرت بحوالي 11,2 مليار درهم أي بنسبة 42% من مجموع النفقات الاستثمارية، أما الباقي فقد توزع بين المقاولات العمومية بما مجموعه 5 مليار درهم أي بنسبة 19% والقطاع الخاص بما مجموعه 10,1 مليار درهم أي بنسبة 38,5%².

على المستوى القطاعي، حظي القطاع الصناعي بأولوية خاصة على مستوى السياسة الإنفاقية في إطار المخطط الخماسي المذكور، حيث رصد له ما مجموعه 9 777 مليون درهم أي بنسبة 37,2% من مجموع النفقات الاستثمارية، حسب Jean Claud SAUTUCCI، فإن الدولة لم تكتف فقط بدور المحفز للنشاط الصناعي، وإنما تقمصت أيضا دور المقاول والمنعش من خلال ما كان يسمى بـ " مكتب

¹ نفس المرجع أعلاه.

² Jean Claud SAUTUCCI, « le plan quinquennal marocain 1973 – 1977 », la documentation française, Etudes Maghreb – Machrek, 1975/1, n° 67, p 54. Article en ligne sur l'adresse suivante: <https://www.Cairn.info/Revue - Maghreb-Machrek1-1975-1/>, P.5.

التنمية الصناعية"¹، فقد كان الاهتمام منصبا على تطوير صناعات تحويلية وتصديرية موجهة بالأساس نحو الخارج.

كما توجهت السياسة الإنفاقية للدولة نحو الاهتمام بالقطاع السياحي، حيث خصص لهذا الأخير ما مجموعه 1,5 مليار درهم تكفلت الدولة بما مقداره 243 مليون درهم وذلك في أفق الرفع من عدد السياح الأجانب من 1,2 سائح أجنبي سنة 1973 إلى 2,7 سنة 1977، ولم يخرج الجانب الاجتماعي عن اهتمامات الدولة حيث خصصت ما مجموعه 1,6 مليار درهم من أجل النهوض بقطاع التعليم وتكوين الأطر وذلك بنسبة 26% من اعتمادات الميزانية عوض 24% في إطار المخططات السابقة.²

ولهذا، يمكن اعتبار المخطط الخماسي 77.73 بمثابة المخطط الذي مهد الطريق أمام المغرب للدخول في دوامة المديونية التي ستسبب في أزمة مالية لا زال، إلى اليوم، يعاني من تبعاتها، وحسب بعض المختصين في الدراسات الاقتصادية، فإن هذا المخطط كان ينطوي على مخاطر كثيرة على المالية العمومية المغربية بل وعلى الاقتصاد المغربي ككل الذي صار مرتبنا بالاقتصاد الخارجي³ بمعنى أنه يؤسس لنموذج تنموي موجه نحو الخارج.

كما أنه يضع أسسا هشة للتنمية الاقتصادية، وهذا ما أكدته جريدة البيان التي أشارت إلى أن الغاية الأساسية من وراء هذا المخطط كانت، ليس فقط، إرساء أسس نمو من نوع رأسمالي de type capitaliste من دون كسر ضيق السوق الداخلي، وإنما، أيضا، رهن الاقتصاد المغربي بالسوق العالمي الرأسمالية في إطار التقسيم الدولي للعمل⁴، ويتجسد هذا عبر الأهداف المسطرة فيه والتي ترتبط بشكل قوي بالتصدير، مما يعني أن أي تحول في الظرفية الاقتصادية قد تقوض الجهود الرامية إلى تحقيق هذه الأهداف.

الفقرة الثانية: فشل المخططات التنموية وتداعياتها الوخيمة على مالية الدولة

¹ Jean Claud SAUTUCCI, « le plan quinquennal marocain 1973 – 1977 », la documentation française, Etudes Maghreb – Machrek, 1975/1, n° 67, p 55, Article en ligne sur l'adresse suivante : <https://www.Cairn.info/Revue-Maghreb-Machrek1-1975-1/P.5>.

² Ibid.

³ Habib El Malki, « chronique économique Maroc 1973 », in « Annuaire de l'Afrique du Nord », 1973, Paris CNRS, 1974, la documentation française, P.58.

⁴ Ibid.

مع بداية الثمانينات سيجد المغرب نفسه أمام وضع اقتصادي ومالي حرج سيغير تماما من ملامح السياسة الإنفاقية، حيث ستتخذ منحنى مغايرا عما تم اتباعه في ظل المخططات التنموية التي اعتمدها المغرب. فخلال الفترة الممتدة ما بين 1981 و1983 سيبلغ معدل النمو فقط 2% من الناتج الداخلي الخام، هذا في الوقت الذي سجل فيه التضخم نسبة 10%، والادخار العمومي نسبة 2% من الناتج الداخلي الخام¹، ولم يكن عجز الميزانية هو الآخر بأحسن حال حيث بلغ حوالي 13% من الناتج الداخلي الخام²، فيما سجل عجز الحساب الجاري بميزان الأداءات نسبة 12%³.

من جهة أخرى، سجل الاحتياطي من العملات الصعبة تدهورا قياسيا بحيث كان بالكاد يغطي بعض الواردات أما حجم الدين الخارجي فقد كان يقدر بحوالي 13 مليار دولار أي بنسبة 97% من الناتج الداخلي الخام، هذا الوضع المالي والاقتصادي الحرج جعل المغرب عاجزا تماما عن الوفاء بالتزاماته على مستوى مديونيته الخارجية⁴، وهو ما جعله مجبرا على ضرورة اللجوء إلى نهج سياسة إعادة جدولة بخصوص ديونه لدى دائنيه (أعضاء نادي باريس والأبنك التجارية الدولية)⁵.

ولا بد من الإشارة في هذا الصدد أن فشل المخطط الخماسي 73-77 لم يكن وحده السبب في الزج بالمغرب في أتون المديونية، وإنما تضافرت، بالموازاة مع ذلك، مجموعة من العوامل الداخلية والخارجية والتي كان لها دور هام في تفاقم الأزمة المالية والاقتصادية للمغرب : على المستوى الخارجي، اصطدم طموح المغرب بظرفية اقتصادية دولية غير مواتية تميزت بارتفاع في أسعار الطاقة وارتفاع في معدلات الفائدة وكذا بزيادة في قيمة الدولار، بالإضافة إلى السياسات الاقتصادية الرامية إلى الحد

¹ Mohamed Benlahcen Tlemçani, Bilan de la politique d'ajustement et son impact sur les secteurs sociaux et l'emploi au Maroc, in « L'ajustement structurel au Maghreb », Alternatives Sud, Vol. II (1995) 3, P.165.

² Mustapha El KATIRI, l'ajustement social : le grand absent du programme d'ajustement structurel, Revue marocaine des finances publiques et d'économie, n° 9, 1995, P.102.

³ Mohamed Benlahcen Tlemçani, Bilan de la politique d'ajustement et son impact sur les secteurs sociaux et l'emploi au Maroc, in « L'ajustement structurel au Maghreb », Alternatives Sud, Vol. II (1995) 3, P.165.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

من التضخم في البلدان الرأسمالية من خلال نهج سياسة الحمائية مما قلص من حجم المبادلات التجارية¹.

أما داخليا، فيمكن أن نذكر في هذا الصدد سنوات الجفاف التي شهدتها المغرب في فترة الثمانينات مما دفعه إلى اللجوء إلى الاستدانة الخارجية من أجل تغطية عجز الخزينة²، أضف إلى هذا النفقات الناجمة عن المجهود العسكري للمغرب في الصحراء المغربية والتي امتصت موارد مالية جد مهمة.

وقد كان من نتائج ذلك أن تميزت الفترة الممتدة ما بين 83 - 94 بقيام المغرب بتوقيع تسع اتفاقيات من أجل إعادة جدولة دينه الخارجي البالغ 21 مليار دولار، حيث تمكن، نتيجة لذلك، من إعادة جدولة 8 مليارات دولار أي حوالي 60% من مجموع ديونه المتراكمة قبل 1983 والتي كانت تشكل نسبة 97% من الناتج الداخلي الخام، قبل أن يقفز إلى 123 % سنة 1985، كما كانت خدمة الدين الخارجي تمتص حوالي 1/3 المداخل من العملة الصعبة بالإضافة إلى 135% من الصادرات³

للإشارة، فإن عبء المديونية غير كثيرا من بنية الميزانية حيث صار المغرب مرغما على التعامل مع هذا المعطى الجديد على مستوى مآليته العمومية. فقد صار الدين الخارجي أو بمعنى أدق نفقات خدمة الدين الخارجي تشكل عنصرا بنويا داخل ميزانية الدولة، بل إنها ستغير من ملامح واتجاهات السياسة الإنفاقية للمغرب على غرار الدول التي وقعت في فخ المديونية.

إن خضوع المغرب لبرنامج التقويم الهيكلي كسياسة اقتصادية تثبيتية (politique de stabilisation) غايتها الأساسية إعادة التوازنات المالية والاقتصادية الكبرى (توازن الحسابات العمومية، ميزان الأداءات، التحكم في نسبة التضخم، تحرير أسعار الصرف، تخفيض العملة، فرض قيود نقدية وميزانية...). سياسة التقويم هذه تميزت، في جانبها الإنفاقي، بكونها سياسة تقويمية على المدى القصير من أجل تخفيض الطلب الكلي من خلال الضغط الكمي على النفقات لا سيما النفقات ذات الطابع الاجتماعي.

¹ محمد عبد الصمد الحمراوي ، سياسة الإنفاق العام بالمغرب 1983-1994: محاولة في التحليل، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق الدار البيضاء، 1996-1997، ص. 40.

² نفس المرجع أعلاه.

³ Mohamed Benlahcen Tlemçani, article précité, P.173.

المطلب الثاني: الضغط الكمي على النفقات العمومية "محدد أساسي للسياسة الإنفاقية في

ظل برنامج التقويم الهيكلي"

لقد كان من نتائج تبني المغرب لبرنامج التقويم الهيكلي أن انخرط في سياسة مالية تقوم على أساس توسيع الوعاء الضريبي من خلال إحداث ضرائب جديدة (الضريبة العامة على الدخل، الضريبة على الشركات والضريبة على القيمة المضافة)، والرفع من الصادرات، وتخفيض العملة وكذا التخلي عن سياسة تأطير الأسعار إلى غير ذلك من الإجراءات التصحيحية.

على مستوى السياسة الإنفاقية، فالوصفة المرة المقدمة من طرف المؤسسات المالية ارتكزت بالأساس على نهج سياسة إنفاقية تقشفية استهدفت بالأساس الضغط على النفقات العامة كوسيلة لمعالجة الاختلالات المالية وفي مقدمتها التحكم في نسبة عجز الميزانية (الفقرة الأولى)، لكن هذه السياسة ستكون لها تداعيات وخيمة لا سيما على المجال الاجتماعي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: سياسة الضغط الكمي على النفقات ومعالجة اختلالات المالية العمومية

لا يختلف اثنان في أن برنامج التقويم الهيكلي عرف نجاحا كبيرا ليس فقط من حيث تطبيقه على نطاق واسع من طرف دول عديدة، وإنما أيضا على مستوى حجم الدراسات والكتابات التي أنجزت حوله لا سيما على مستوى تقييم حصيلته وتداعياته على الدول التي التزمت بتطبيقه، والأكيد أن تقييم هذا البرنامج لم يخضع لمقاربة موحدة وإنما كانت هناك مقاربات متنوعة يمكن إجمالها في صنفين من المقاربات¹: هناك من جهة ما يسمى بمقاربة "Before-after" والتي تعتمد بشكل أساسي على مقارنة الإنجازات المحققة على مستوى المؤشرات الماكرو اقتصادية قبل وبعد تطبيق برنامج التقويم الهيكلي.

المقاربة الثانية تقوم على أساس مقارنة درجة احترام مشروطية المؤسسات المالية الدولية بالإنجازات المحققة وتسمى هذه المقاربة "Target instrument approach"، في إطار هذه المقاربة لا يتم البحث عن مقارنة الوضع الاقتصادي خلال فترتين مختلفتين، وإنما عن ربط علاقة بين وضعية معينة أو منحنى معين لأحد العناصر الاقتصادية (معد نمو الصادرات مثلا) بالإجراءات المتخذة أو غير المتخذة.

¹ Alain VALETT, L'évaluation des programmes d'ajustement structurel (PAS) : quelques repères sur les outils et méthodes, article en ligne sur : https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_7/b_fdi_03_05/010004046.pdf/ consulté le 15/08/2022.

بعبارة أوضح، فإن هذه المقاربة تركز بشكل أكبر على الإصلاحات الهيكلية كمراجعة المساطر الجمركية مثلاً...

لقد استطاع المغرب، من وجهة نظر مهندسي برنامج التقويم الهيكلي، تحقيق نتائج مشجعة، لدرجة أنهم اعتبروه بمثابة "تنين جديد على أبواب أوروبا"، بل إن المغرب، في تطبيقه لبرنامج التقويم الهيكلي وصف بالتلميذ النجيب لتقيده الصارم بالوصفة التي قدمتها له المؤسسات المالية الدولية.

وهذا التقييم يعتبر صحيحاً إلى حد ما، ولكن فقط على مستوى التوازنات الاقتصادية الكبرى حيث انتقل عجز الخزينة من 12% من الناتج الداخلي الخام سنة 1982 إلى 2%، كما استقر عجز الحساب الجاري هو الآخر في نسبة 2%، هذا الانخفاض في عجز الحساب الجاري يعود بالأساس إلى الاستثمارات الأجنبية المباشرة التي كان لها دور مهم في هذا الباب حيث بلغت 500 مليون دولار سنة 1994 مقابل فقط 70 مليون دولار في الفترة الممتدة من 1983 إلى 1985¹.

ومن دون أدنى شك أن النفقات العامة شكلت المرتع الخصب لتطبيق برنامج التقويم الهيكلي باعتبارها أحد العناصر الأساسية لإعادة التوازن للمالية العمومية المغربية ولهذا، فقد تميزت الفترة الممتدة بين 1983 و1994 (مرحلة تطبيق برنامج التقويم الهيكلي)، على مستوى الإنفاق العمومي، بضغط شديد على النفقات العمومية في شتى المجالات شملت في مرحلة أولى، كإجراء على المدى المتوسط، التخفيض من الاستثمارات العمومية ثم تلاها بعد ذلك الضغط على نفقات التسيير التي كانت تشكل نسبة 15% من الناتج الداخلي الخام سنة 1982² لتتخفض إلى نسبة 13% سنة 1992³، وقد ظهرت ملامح الضغط على النفقات العامة بشكل جلي على مستوى نفقات الاستثمار التي انتقلت من 11% من الناتج الداخلي الخام سنة 1983 إلى 7% سنة 1994⁴.

إن الهاجس الذي كان يورق بالسلطات المالية المغربية هو ضرورة التقليل من عجز الخزينة العامة الذي سبق وأن قلنا بلغ مستوى قياسياً. لذا كان أمام السلطات المالية الحكومية حلان

¹ Mohamed Benlahcen Tlemçani, article précit, P.168.

² Maroc Raffinot, Dette extérieure et ajustement structurel, éd. EDICEF, 1991, P. 144.

³ Mohamed Benlahcen Tlemçani, article précit, P.165.

⁴ Mohamed Benlahcen Tlemçani, article précit. P. 168.

أساسيان: الزيادة في الموارد من جهة من خلال إصلاح النظام الضريبي (إحداث ضرائب جديدة)، ومن جهة ثانية، تخفيض نسبة الإنفاق العمومي¹.

هناك شبه اتفاق على أنه على مستوى توازن الميزانية، ومن خلال سياسة الضغط على النفقات العمومية التي انتهجتها السلطات المالية، فقد تمكن المغرب من تخفيض نسبة العجز في الخزينة العامة ليصل إلى 1,7%، كما تم تحقيق نسبة مهمة من الادخار العمومي مما سمح بتمويل حوالي 50% من نفقات الاستثمار العمومي. بينما انتقل حجم الدين العمومي من نسبة 130% إلى 79% سنة 1992. أما نفقات خدمة الدين العمومي فقد انتقلت بدورها من 100% إلى أقل من 35% برسم نفس السنة².

في هذه المرحلة عرفت نفقات التسيير انخفاضا ملحوظا تجلى بالأساس في التقليل من نفقات الدعم والتحويلات (subventions et transferts) حيث انتقلت هذه الأخيرة من 3% من الناتج الداخلي الخام سنة 1982 إلى 1% سنة 1994، كما تميزت نفس الفترة بتأطير صارم لكثلة الأجور التي تراجعت نسبتها إلى 10,2% من الناتج الداخلي الخام (1994) بعدما كانت في حدود 11,2% (1983). كما تم تسجيل انخفاض على مستوى نفقات التسيير حيث تقلصت هذه الأخيرة من 15% (1982) إلى 14,3% من الناتج الداخلي الخام (1994)³.

لكن الملاحظ أنه بالرغم من هذه المجهودات والإجراءات المتخذة من طرف السلطات الحكومية، يمكن القول بأن وضعية المالية العمومية ظلت هشة لا سيما في ظل ارتفاع نفقات الدين التي بلغت 6% من الناتج الداخلي الخام حيث كانت تمتص حوالي 23% من الموارد العادية للدولة ومن دون إغفال الوضعية الحرجة التي صارت تسبب فيها المديونية الداخلية.

الفقرة الثانية: سياسة الضغط على النفقات تداعيات وخيمة على المجالات الاجتماعية

صحيح أن إنجازات المغرب في إطار برنامج التقويم الهيكلي كانت إنجازات مهمة، لكن ما ذا كان الثمن المقابل لذلك؟ حسب مصطفى الكثيري، فقد تمت التضحية بالمجالات الاجتماعية على مسلخ إعادة التوازنات المالية والحسابية الكبرى: حيث عرفت حصة النفقات الاجتماعية من مجموع النفقات

¹ Ibid.

² Anas Ben Saleh Zemrani, Ajustement structurel à visage humain ! Centre National de Documentation (service de Reprographie et d'imprimerie), 16-4-97, P. 39.

³ Bilan du Programme d'ajustement structurel, octobre 1995, document de travail élaboré par la Direction des prévisions budgétaires (ministère de l'économie et des finances), P. 5.

العامة انخفاضا ملحوظا حيث تراجعت من 27.6% إلى 25.8% خلال الفترة الممتدة من 1983 إلى 1985¹.

كما انخفض حجم النفقات الاجتماعية بحسب الفرد الواحد بنسبة 11% برسم نفس المدة على مستوى قطاع التربية والتعليم ارتفع معدل الأمية لا سيما في العالم القروي التي بلغت 44% وهي نسبة بعيدة كل البعد عن الهدف المرسوم من تعميم التعليم وإجبارية التعليم. بالنسبة لقطاع الصحة الوضع لم يكن مغايرا عما هو عليه الحال في قطاع التعليم، وإن كان بدرجة أقل حد:

■ طبيب واحد لـ 3600 من الساكنة؛

■ سرير واحد لكل 890 من السكان.

لكن تأثر السياسة الإنفاقية في المجال الاجتماعي ستظهر بشكل جلي في مجال التشغيل حيث أن تنزيل برنامج التقويم الهيكلي كان له تبعات وخيمة على هذا المجال الحيوي لا سيما وأن مشكلة البطالة طالت الشباب من حاملي الشواهد وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على فشل ذريع للنموذج التنموي المفروض من قبل المؤسسات المالية الدولية، ولن نجد أحسن من الأرقام في التعبير عن هذا الواقع المير حيث عرفت معدلات البطالة ارتفاعا مقلقا حيث انتقلت من 10.7% سنة 1982 إلى 12% سنة 1991 بل إنها وصلت إلى حوالي 17% سنة 1993. (150000 من الشباب حاملي الشواهد)².

إن عطالة حاملي الشواهد معناه تعطيل مسلسل التنمية والحيلولة دون تحرير المبادرات والطاقات الخلاقة والمبدعة، إضافة إلى تعميق الفوارق والاختلالات في الدخل والثروة، تعميق الفوارق الاجتماعية³.

وهذه الأرقام تجعلنا نخرج بخلاصة مفادها أن الهدف الأسى من وراء التقيد الصارم بهذه السياسة الإنفاقية المفروضة من طرف المؤسسات المالية في إطار برنامج التقويم الهيكلي، لم يكن تحقيق التنمية وإنما كان عبارة عن دواء مرتم وصفه للمغرب من أجل الوفاء بالتزاماته المالية اتجاه دائنيه (نادي باريس – البنوك التجارية)، الغاية إذن تنحصر فقط في تدبير أزمة مالية خانقة لا أقل ولا

¹ El KATIRI, l'ajustement social : le grand absent du programme d'ajustement structurel, Revue marocaine des finances publiques et d'économie, n° 9, 1995, P. 105.

² El KATIRI, l'ajustement social : le grand absent du programme d'ajustement structurel, Revue marocaine des finances publiques et d'économie, n° 9, 1995, P. 106.

³ Ibid.

أكثر، وعلى ضوء هذه الغاية ستحدد الملامح العامة للسياسة الإنفاقية للمغرب طيلة الفترة الممتدة ما بين 1983 و1993؛ سياسة ستجته بالأساس إلى خدمة غايات وأهداف واضعي برنامج التقويم الهيكلي. وكما يرى ذلك Alain VALETTE، فإن برنامج التقويم الهيكلي المفروض من طرف المؤسسات المالية الدولية لا يعتبر فقط وصفة علاجية من أجل إعادة التوازنات الماكرو اقتصادية، وإنما يتستر خلف هذا الهدف الاقتصادي ذي الطبيعة التقنية والمتمثل في التخفيض من الطلب الكلي والرفع من العرض الكلي، تحقيق ورش ضخيم يقوم على أساس عملية إعادة بناء عميقة للمجتمع ككل في أفق إدخاله تحت عباءة النموذج الليبرالي¹، فالغرض من وراء اعتماد هذا البرنامج التقييمي، حسب Alain VALETTE، ليس فقط إحلال منطق اقتصادي قائم على السوق محل منطق اقتصادي آخر مرتكز على الربح، وإنما إشاعة قيم وسلوكيات جديدة²، فبرنامج التقويم الهيكلي، بهكذا تصور، لم يعد شأنًا خاصًا برجل الاقتصاد فحسب، بل تحول إلى "حدث اجتماعي شامل Fait social total" يشترك فيه رجل الاقتصاد والسياسة والاجتماع...³.

إن السياسة الإنفاقية، باعتبارها أحد المحاور الأساسية في برنامج التقويم الهيكلي، اندرجت ضمن هذا التصور وقد اتضح ذلك بشكل جلي من المنطق الذي يحكمها والذي يعتمد بالأساس على الضغط الكمي على النفقات: التخفيض من كتلة الأجور، الضغط على نفقات التسيير، تجميد التوظيف بالإدارات العمومية، التخفيض من الاستثمار العمومي، التضيحية بالقطاعات الاجتماعية. إن المغرب، على مستوى الأرقام، استطاع من خلال التزامه بإملاءات المؤسسات المالية أن يحقق الأهداف المرجوة لاسيما على مستوى معالجة الاختلالات المالية الكبرى، لكن تحقيق تلك الأهداف كان مقابل أداء ثمن باهض: التضيحية بمجالات اجتماعية حيوية. وعلى هذا الأساس، يمكن القول بأن برنامج التقويم الهيكلي كان برنامجًا مزروع الصبغة الإنسانية؛ لأن المنطق الذي كان يحكمه منطق مالي ومحاسبي بحت، وهذا ما جعله عرضة لانتقادات شديدة. وفي هذا الصدد يقول ذ. أنس بن صالح الزمراني:

¹ Alain VALETTE, L'évaluation des programmes d'ajustement structurel (PAS) : quelques repères sur les outils et méthodes, article en ligne sur : https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_7/b_fdi_03_05/010004046.pdf consulté le 15/08/2022.

² Ibid.

³ Ibid.

"أن أي مشروع نحو التغيير أو تطوير الاقتصاد الوطني لن يكون صالحا إلا إذا كان يندرج ضمن رؤية واسعة تشمل الجوانب الاجتماعية والثقافية للتنمية"، وأن أي برنامج تصحيحي للاقتصاد لن يعطي ثماره على المدى البعيد إلى إذا كان مصبوغا بصبغة إنسانية¹، وهذه الرؤية تنطبق تمام الانطباق على برنامج التقويم الهيكلي الذي، وعلى حد تعبير ذ. مصطفى الكثيري، ضعى بالمجال الاجتماعي على مسلخ التوازنات المالية الكبرى.

إن الإنسان هو العامل الحاسم في التنمية، بل إنه أحد أهدافها الأساسية؛ لكن، ولما كان برنامج التقويم الهيكلي يحكمه المنطق المالي والمحاسبي البحث، أمر طبيعي جدا أن يكون من بين أولوية أولوياته نهج سياسة إنفاقية تتفق وهذا المنطق المالي المحاسبي. إن الغاية من وراء برنامج التقويم الهيكلي ليس تقديم نموذج يرسم طريقا نحو تحقيق التنمية؛

إنما الغاية الأساسية من ورائه مساعدة المغرب على تدير أزمة مالية خانقة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى وضع سياسة الميزانية للمغرب بصفة عامة، والسياسة الإنفاقية بصفة خاصة على سكة الليبرالية الجديدة، فالضغط الكمي على النفقات وبخاصة النفقات الاستثمارية هو يخدم بالأساس أهداف وغايات واضعي برنامج التقويم الهيكلي ألا وهو مساعدة المغرب على الوفاء بالتزاماته المالية اتجاه دائنيه.

التضحية بالمجالات الاجتماعية أمر منطقي بل إنه نتيجة حتمية لتطبيق إملاءات المؤسسات المالية؛ هذه الأخيرة التي تنظر إلى هذا الإجراء بمثابة الدواء المر على المغرب تجرعه إن هو أراد الوفاء بالتزاماته المالية تجاه دائنيه.

لقد خلف حرص المغرب على إعادة التوازنات المالية من خلال التزام صارم بسياسة إنفاقية تقشفية تداعيات وخيمة على المجالات الاجتماعية (تسجيل حصيلة جد سلبية في المجال الاجتماعي)، وهذا باعتراف واضعي برنامج التقويم الهيكلي أنفسهم وعلى رأسهم البنك الدولي من خلال التقارير الصادرة عنه بخصوص الوضع التنموي في المغرب، فقد جاء في أحد تقاريره² بأن لبنان ومصر وتونس

¹ Anas Ben Saleh Zemrani, Ajustement structurel à visage humain ! Centre National de Documentation (service de Reprographie et d'imprimerie), 16-4-97, P. 39, Publié sur site internet: archives.Cnd.hcp.ma/uploads/news/016525.pdf (hcp.ma). Date de consultation 10/12/2022.

² Rapport de la banque mondiale sur le développement de la région MENA – un parcours non encore achevé. La réforme de l'éducation au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. P. 1-24-24, Cité par Atman DKHISSI et

حققت إنجازات مهمة نوعا على مستوى مؤشر الولوج إلى مجال التعليم والتربية مقارنة ما حققته دجيبوتي واليمن والعراق وكذا المغرب.

نفس المعطى أكدته التقارير السنوية حول المنظومة التعليمية بالمغرب، حيث نجد أن هذا الأخير، حسب التقرير الصادر عن المنتدى العالمي في دافوس تقريره بخصوص جودة التعليم لسنة 2021 يحتل المرتبة 101 عالميا من أصل 140 دولة، والمرتبة التاسعة عربيا.

كما أكدته برنامج الأمم المتحدة للتنمية (PNUD) الذي أشار هو الآخر إلى الحصيلة السلبية لبرنامج التقويم الهيكلي في المجال الاجتماعي، ومما جاء في تقريره: "فبالإضافة إلى نتائجه الوخيمة، فإن سياسة التقشف المتبعة تقوض التنمية وتسبب تأخرا وثغرات على مستوى التنمية البشرية والولوج إلى الحريات"¹.

ولعل التقارير حول مؤشر التنمية البشرية بالمغرب يركي التأخر الكبير الذي لا زال المغرب يسجله في هذا المجال مقارنة مع الدول المنتمية إلى نفس المنطقة (MENA)، وهذا بالرغم من الجهود الإصلاحية الكبيرة التي يبذلها في شتى المجالات فالمغرب، حسب تقرير التنمية البشرية لسنة 2021-2022 يحتل المرتبة 123 عالميا من أصل 191 دولة.

وكما أسلفنا الذكر، فقد اعتبر مجال التشغيل من أكثر المجالات التي عانت من تبعات سياسة التقشف التي اتبعتها المغرب في إطار برنامج التقويم الهيكلي والتي مست بالأساس نفقات الاستثمار، حيث أدى التقليس من هذه الأخيرة ارتفاع نسبة البطالة إلى حوالي 17% سنة 1991، سياسة التقشف تلك ستظهر خطورتها أكثر على حاملي الشواهد العليا حيث بلغت نسبة البطالة لديهم 19,6 %، كما بلغت نسبة 38,8% عند حاملي شواهد البكالوريا والدبلومات المعادلة².

Zakaria Ez-Zarzouri, la discipline budgétaire au Maroc et le piège de l'équilibre, en ligne sur le site : <https://www.ijafame.org> › article ›.

P. 167. Date de consultation 10/12/2022.

¹ Rapport de la banque mondiale sur le développement de la région MENA – un parcours non encore achevé. La réforme de l'éducation au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Pp 1-24-24. Cité par Atman DKHISSI et Zakaria Ez-Zarzouri, la discipline budgétaire au Maroc et le piège de l'équilibre, en ligne [sur le site : <https://www.ijafame.org> › article ›, P. 167. Consulté le 15/08/2022.

² Anas Ben Saleh Zemrani; article précité, P. 49.

إن هذه الآثار الاجتماعية التي خلفها تطبيق برنامج التقويم الهيكلي على المستوى الإنفاقي تجعلنا نخرج بخلاصات عديدة: الخلاصة الأولى هو أن مهندسي عن هذا البرنامج (البنك الدولي وصندوق النقد الدولي) قدموا لنا نموذجا تنمويا منزوعا من الصبغة الإنسانية، لأن تنزيله على أرض الواقع كان يتطلب بالضرورة التضحية بالمجالات الاجتماعية التي تصنع الفارق على مستوى تحقيق التنمية لفائدة المحافظة على التوازنات الاقتصادية والمالية الكبرى. الخلاصة الثانية تتمثل في كون مرحلة التقويم الهيكلي كانت مجرد مرحلة تدبير أزمة وليست مرحلة لتحقيق التنمية.

الخلاصة الثالثة، هو أن برنامج التقويم الهيكلي هو برنامج صيغ في إطار نموذج تنموي نيوليبرالي محض غايته الأساسية الضغط الكمي على النفقات العمومية وإعادة الجدولة للديون الخارجية. فالمدىونية الخارجية أنتجت أزمة مالية ترتبت عنها أزمة اقتصادية أدت إلى أزمة اجتماعية لأزال المغرب يعاني تبعاتها إلى اليوم: فأين التنمية في كل هذا؟

المبحث الثاني: من الحكامة الجيدة إلى البرنامج التنموي الجديد "عهد جديد للسياسة الإنفاقية بالمغرب"

كما سبقت الإشارة إلى ذلك في المبحث أعلاه، استغرق تطبيق برنامج التقويم الهيكلي عشر سنوات امتدت من سنة 1983 إلى سنة 1993؛ برنامج شكلت فيه سياسة الضغط الكمي على النفقات أحد المحاور الأساسية في معالجة المغرب لأزمته المالية.

والخلاصة التي يمكن الخروج بها من خلال تنزيل هذا البرنامج هو أن الغاية المعلنة من وراء تبني برنامج التقويم الهيكلي والمتمثلة في مساعدة المغرب على الخروج من أزمته المالية الحادة، والمتمثلة في أزمة المديونية، لم تتحقق على أرض الواقع بدليل أن المغرب لا زال، وإلى اليوم، يعاني تبعات هذه الأزمة لا سيما في المجالات الاجتماعية الحساسة.

وسياتي البنك الدولي ليؤكد هذا المعطى من خلال تقريره الشهير سنة 1995 والذي رسم فيه صورة قاتمة عن التسيير العمومي بالمغرب، لينتقل المغرب بذلك من عهد تدبير الأزمة (عهد برنامج التقويم الهيكلي) إلى عهد جديد يمكن أن نطلق عليه عهد أزمة في التدبير أو أزمة حكاما الإدارات العمومية.

وعلى إثر هذا التقرير، سيدخل المغرب مرحلة جديدة من الإصلاحات ستهم مرة أخرى سياسته الإنفاقية، لكن هذه المرة وفق صيغة جديدة: الضغط الكيفي على النفقات العمومية (المطلب الأول)، بعد ذلك، ستدخل السياسة الإنفاقية منعطفا جديدا من خلال تخلي المغرب عن النماذج التنموية

السابقة واعتماد نموذج تنموي جديد ستترتب عليه رسم ملامح جديدة للسياسة الإنفاقية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: وجه جديد لسياسة الضغط على النفقات العامة الضغط الكيفي على النفقات العمومية أو "الحوكمة الجيدة"¹ للنفقات العمومية

إن أهم ما يميز هذه المرحلة عن سابقتها في ظل برنامج التقويم الهيكلي، أن المغرب، وبتوجيه من المؤسسات المالية الدولية، تبنى توجهها جديدا على مستوى سياسته الإنفاقية: توجه تمثل بالأساس في الضغط الكيفي على النفقات كوجه جديد لسياسة الضغط على النفقات التي ظهرت مع برنامج التقويم الهيكلي (الفقرة الأولى)، وقد تجلّى هذا التوجه بشكل واضح من خلال سلسلة الإصلاحات المالية التي همت بالأساس قانونه العام المالي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الحوكمة الجيدة "الوجه الآخر لسياسة الضغط على النفقات العامة"

هل يمكن اعتبار مرحلة "الحوكمة الجيدة" استمرارا لبرنامج التقويم الهيكلي؟ هل يمكن اعتبارها الوجه الآخر لسياسة الضغط على النفقات العمومية، لكنها، هذه المرة، بشكل أقل إيلاما تماما كما حدث مع الضريبة على القيمة المضافة التي تندرج ضمن ما يسميه الفكر الضريبي بالتخدير الضريبي؟

إذا كنا قد تحدثنا عن برنامج التقويم الهيكلي من زاوية السياسة الإنفاقية فقد كانت المسألة تتعلق بالضغط الكمي على النفقات؛ حيث أن المرحلة التي شملها برنامج التقويم الهيكلي هي مرحلة تدبير أزمة وليس مرحلة البحث عن تحقيق التنمية.

صحيح أن الضغط على النفقات العامة لم يكن السبيل الوحيد لتخفيف العبء الإنفاقي للدولة، وإنما أيضا من خلال اعتماد الدولة لسياسة الانسحاب التدريجي من تسيير العديد من القطاعات بالإضافة إلى نهج سياسة تحرير القطاعات الخاصة من خلال سياسة الخصخصة، انسحاب الدولة من عدد من القطاعات الاقتصادية عبر سياسة الخصخصة وتحرير الاقتصاد أعقبها مرحلة ثانية تمثلت في إعادة النظر في أساليب تسيير قطاعها العام.

وهكذا، قامت الدولة باعتماد العديد من الآليات أهمها اللجوء إلى استراتيجية ترحيل تقديم الخدمات stratégie d'externalisation des services خارج الإدارات العمومية، من خلال آلية التعاقد

¹ حكاية أو حوكمة؟ لقد ناقشنا هذا المفهوم في مؤلفنا المشترك مع الأستاذ حسن توراك والذي يحمل عنوان: "القانون الإداري الفرنسي على مقاس الليبرالية الاقتصادية"، طبعة دار السلام للنشر والطباعة، 2020.

(عقود التدبير المفوض، عقود الشراكة مع القطاع الخاص) لجوء الدولة وإدارتها العمومية إلى مثل هذه الآليات ما هو في حقيقة الأمر إلا سياسة جديدة للتخفيف من عبئها الإنفاقي في ظل تفاقم أزماتها المالية والاقتصادية، وهو ما جعلها عاجزة عن الاستمرار في تحملها، لوحدها، للنفقات العامة. حسب البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، المرحلة الأولى أي مرحلة التقويم الهيكلي (سياسة الضغط على النفقات، الخصخصة، تحرير الاقتصاد) تسمى مرحلة "الجيل الأول من المشاريع les projets de la première génération"، أما المرحلة الثانية، مرحلة التقنين والتنظيم la régulation، عقود الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص les partenariats public-privé، تحديث الدولة modernisation de l'Etat، فتشكل "الجيل الثاني من المشاريع" la seconde génération de projets¹. وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على أن الإصلاحات التي يشهدها المغرب، على مستوى تحديث الإدارة العمومية، ما هي إلا استمرار لأحد أهم غايات برنامج التقويم الهيكلي: الضغط على النفقات العامة.

عقود الشراكة بين القطاعين العام والقطاع الخاص التي صارت تلجأ إليها الدول اليوم، جاءت بعد استكمال هذه الأخير لمسلسل انسحابها من القطاعات الاقتصادية. كما أنها، وبعد الانتهاء من عملية خصخصة عدد من قطاعاتها الاقتصادية، انخرطت الدول (التي كانت ملتزمة ببرنامج التقويم الهيكلي) في نوع آخر من الإصلاحات تركز بالأساس على تحسين ميكانيزمات اشتغال الإدارات العمومية².

ما يسمى اليوم بالحوكمة الجيدة أو التدبير العمومي الحديث، هو تنزيل لتوجهات سياسة إنفاقية جديدة: سياسة مرتكزة بالأساس على إدخال مبادئ ومفاهيم عالم المقولة الخاصة. في عهد ما يسمى بـ "الحوكمة الجيدة" و "التدبير العمومي الحديث" نتحدث أيضا عن مسألتين اثنتين: الضغط الكيفي على النفقات باعتباره الوجه الآخر لسياسة الضغط على النفقات، وأزمة حكامه على مستوى الإنفاق العمومي. فالمسألتان معا شديدا الارتباط ببعضهما البعض، لأن علاج أزمة التدبير العمومي يمر عبر الضغط الكيفي على النفقات العمومية من خلال اعتماد مبادئ "الحوكمة الجيدة" ومفاهيم التدبير العمومي الحديث والمتمثلة في الفعالية والنجاعة والاقتصاد. بالإضافة إلى مبادئ المشاركة والنزاهة والشفافية والمحاسبة على الأداء...

¹ Paul Lignières, partenariat public-privé, 2^{ème} édition, Litec, 2005, P.4.

² Paul Lignières, partenariat public-privé, 2ème édition, Litec, 2005, P.4.

اعتماد مبدأي الفعالية والنجاعة كوسيلة من وسائل الضغط الكيفي على النفقات العامة كرسها القانون التنظيمي الجديد للمالية رقم 130.13 (القانون التنظيمي لفتح غشت 2001 في فرنسا).

التدبير الجيد والفعال للنفقة العمومية كان واحدا من العوامل الرئيسة لتغيير القانون التنظيمي للمالية في فرنسا بالإضافة إلى عوامل أخرى لها علاقة بضغوطات الاتحاد الأوروبي، وارتفاع حجم الدين العمومي، ومحدودية المداخيل، والاهتمام المتزايد من قبل المواطنين بمآلات السياسة الإنفاقية لا سيما على مستوى جودة الخدمات، وكذا بتساؤلات الملزم الضريبي عن كلفة السياسات العمومية، وانشغالهم بالأثر السوسيو اقتصادي للسياسات العمومية....

للإشارة فمفهوم "الحوكمة الجيدة للمالية العمومية" ظهر في سنوات التسعينات ضمن خطابات المنظمات الدولية لا سيما من خلال تركيزها على مواضيع تهتم بفعالية النفقة العمومية وشفافية الميزانية، ثم لتعود بعد ذلك لتطفو على الساحة من جديد بعد الأزمة المالية 2008¹.

صحيح أن مصطلح "الحوكمة الجيدة" استخدم من قبل البنك الدولي في نهاية الثمانينات في إشارة منه إلى إحداث قطيعة مع مرحلة الدولة المتدخلة القائمة على التحكم والتدخل المبالغ فيه في المجالات الاقتصادية والاجتماعية مما نجم عنه ارتفاع كبير في النفقات العمومية وسوء تدبير لهيئات القطاع العام².

على مستوى المالية العمومية، يمكن القول بأن "الحوكمة الجيدة" تشكل اليوم أحد الأهداف الأساسية للأنظمة المالية المعاصرة، وهذا يتطلب مؤسسات نزيهة تتولى مهمة رصد الأموال، وأنظمة تنفيذ للميزانية تشتغل وفق منطق المشروعية، كما تتطلب كذلك أنظمة محاسبية شفافة ونزيهة بالإضافة إلى أنظمة مراقبة تضمن جودة المعلومات وكذا جودة الأنظمة المالية. على نحو يمكن من تدبير أصول وممتلكات الدولة بشكل شفاف ومسؤول ونزيه³.

¹ Manuel TIRARD, la bonne gouvernance des finances publiques et développement économique, Giuristi Revista Corporativo, vol. 1, n°2, julio-diciembre de 2020, P.308-317, <http://doi.org/10.46631/Giuristi.2020.v1n2.05>. Consulté le 16/10/2022.

² Ibid.

³ « La bonne gouvernance financière : vers une budgétisation moderne », 6ème séminaire Annuel DE CABRI, du 18 au 19 mars 2010, Maurice CABRI 2010, P. 2.

إن دعاء "الحوكمة الجيدة للمالية العمومية" ينادون بضرورة إصلاح ميزانية الدولة وتطبيق المعايير المشتركة المرتكزة أساسا على النجاعة والفعالية باعتبارها مدخلا أساسيا إلى تحقيق التنمية الاقتصادية الدائمة. كما أنها وسيلة للتخفيض من عجز الميزانية والدين العمومية.

لقد شكلت "الحوكمة الجيدة للمالية العمومية" نقطة التقاء أهم المنظمات الدولية التي شددت من خلال تقاريرها الصادرة عنها على ضرورة اعتماد القواعد والممارسات الجيدة للتدبير العمومي المالي ويأتي على رأس هذه المنظمات صندوق النقد الدولي الذي نشر ما يسمى بمدونة الممارسات الجيدة في مجال المالية العمومية¹، كما أن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE نشرت تقريرا لها تحت عنوان شفافية الميزانية والممارسات الجيدة²، فقد أوصت المنظمة المذكورة بضرورة احترام مبدأ الشفافية في مجالات الإنفاق العمومي، والضريبة وكذا المحاسبة العمومية من جهة أخرى، ومن أجل تنزيل فعلي لهذا المبدأ الهام، شددت على ضرورة تقوية المراقبة على المالية العمومية وتعزيز آليات التدقيق الخارجي بما يسمح للبرلمان بالتوفر على كافة المعلومات الضرورية واللازمة لممارسة وظيفته الرقابية.

ملاحظة لا بد من لفت الانتباه إليها، هو أن "الحوكمة الجيدة للمالية العمومية" بصفة عامة وللنفقة العمومية على وجه الخصوص ليست حكرا على البلدان النامية، وإنما تشمل أيضا العديد من الدول المتقدمة لا سيما بعد أزمة 2008 التي كادت تعصف باقتصاديات هذه الدول لولا تدخل الدولة، ولعل فرنسا تقدم لنا نموذجا حيا لهذه الدول التي تعرف ماليتها العمومية أزمة خانقة من خلال الارتفاع المتزايد لحجم الدين العمومي الذي يقدر بحوالي 2300 يورو أي بنسبة 100% من الناتج الداخلي الخام، وكذا تفاقم عجز الميزانية منذ 40 سنة³.

إن تقييم الحوكمة الجيدة للمالية العمومية تقاس اليوم من خلال أربعة مبادئ أساسية: المسؤولية responsabilité القائمة على مبدأ المحاسبة والتي تعني الالتزام بتقديم الحساب obligation de rendre compte سواء من قبل الحكومة أمام البرلمان والمواطن أو من قبل المسؤولين عن البرامج

¹ Code de bonnes pratiques en matières des finances publiques (FMI), 1998 (mis à jour 2007).

² Transparence budgétaire. Les meilleures pratiques de l'OCDE sur la gestion budgétaire. 1, n°3(2001/2002).

³ Manuel TIRARD, article précité, P.312.

أمام الوزير المعني¹، ثم مبدأ الشفافية الذي يقصد به تقديم معلومات واضحة للمواطنين حول وظائف الإدارة وأهداف السياسة المالية وكذا حسابات القطاع العام بالإضافة إلى الآفاق الموازنية². في مجال المالية العامة يكتسي مبدأ الشفافية أهمية قصوى حيث أنه: " يعزز مصداقية السلطات المالية ويخفض من تكلفة القروض، كما أنه يشجع المواطنين على دعم السياسات الماكرواقتصادية السليمة، فتدبير مالي عمومي غير سليم وغير شفاف قد يكون سببا في عدم الاستقرار ومنتج لعدم الفعالية واللاعادلة"³. على مستوى الإنفاق العمومي، فإن غياب الشفافية يشجع النفقات غير الضرورية وغير الملائمة وكذا النفقات ذات الصلة بالرشوة، إضافة إلى أنه يحد من المبادرات الرامية إلى محاربة الفقر⁴. إن مبدأ الشفافية يعتبر بمثابة الصرح القوي الذي تقوم عليه المالية العمومية لدرجة أن Gaston Jèze ذهب إلى القول بأنه لا وجود لمالية عامة قوية بدون شفافية il n'ya pas de finances solides sans publicité⁵ مبدأ الشفافية هذا، وعلى حد تعبير ABOUBAKRY SY، لا يمكن تحقيقها إلا إذا كان مجموع الفاعلين يخضعون للميكانيزمات الفعلية للمساءلة (المحاسبة)⁶. من جهتها ذهبت محكمة الحسابات لبوركي نافاصو إلى التأكيد في تقريرها الصادر بتاريخ 2016 بأن العمليات السرية تمهد الطريق لسوء الحكامة والإفلات من العقاب، بينما الشفافية والمسؤولية القائمة على المحاسبة تضمن النزاهة وتقي من تبديد الموارد المالية العمومية⁷.

¹ Mohamed MOINDZE, les standards internationaux de la bonne gouvernance des finances publiques, P.2.

² G. KOPITS et J. GRAIZE, transparency in gouvernement operations, IMF occasional paper n° 158. Cité par Mohamed MOINDZE, article cité en haut. P. 1.

³ Florent GAULLIER-CAMUS, la responsabilité financière des gestionnaires publics ; éd. LGDJ Lextenso 2020, p. VII.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Florent GAULLIER-CAMUS, la responsabilité financière des gestionnaires publics ; éd. LGDJ Lextenso 2020, p. VII.

الفقرة الثانية: إصلاح القانون العام ممر إجباري نحو حوكمة جيدة للنفقات العمومية

حسب المؤسسات المالية الدولية، المغرب، وعلى غرار بلدان أخرى، يعاني سوء تدبير أو سوء حوكمة للنفقة العمومية. وهذا يعتبر أحد أهم العوامل المسؤولة عن عدم إنتاجية القطاع العام وعدم فعاليته.

لذلك، فإن إصلاح القانون العام المالي سواء في فرنسا أو في المغرب شكل بالنسبة إليها أحد المداخل الأساسية نحو حوكمة جيدة للمالية العامة بصفة عامة، وللنفقة العمومية على وجه الخصوص، لقد صبت الإصلاحات التي أدخلت على القانون العام المالي في اتجاه هدف واحد ومشترك ألا وهو السعي وراء فعالية ونجاعة النفقة العمومية.

ولا أدل على ذلك الإصلاح التاريخي الذي شهده الدستور المالي الفرنسي من خلال اعتماد قانون تنظيمي جديد للمالية (فاتح غشت 2001)؛ إصلاح كان يندرج ضمن المستحيلات في ظل فشل حوالي 35 محاولة إصلاح لمرسوم القانون 2 يناير 1959 الذي ظل يعتبر القانون التنظيمي لقوانين المالية في فرنسا.

ولقد جاء هذا القانون التنظيمي الجديد للمالية من أجل تحقيق هدفين اثنين: الهدف الأول يتمثل في تدبير فعال وجيد للنفقة العمومية والهدف الثاني تعزيز المراقبة البرلمانية في المجال المالي. تدبير جيد للنفقة العمومية يمر عبر اعتماد مبادئ الحوكمة الجيدة ومفاهيم التدبير العمومي الحديث: الفعالية، النجاعة، الاقتصاد، المحاسبة على النتائج، الشفافية، المشاركة، بالإضافة إلى دفع المدبرين العموميين إلى تحمل مسؤولية نتائج تسييرهم في مقابل منحهم هامش من الحرية على مستوى التصرف في الاعتمادات الموضوعة رهن إشارتهم.

إن الغرض الأساسي من وراء إصلاح الإطار القانوني للميزانية العامة للدولة هو الانتقال بتدبير هذه الأخيرة من منطق الوسائل إلى منطق النتائج، ومن ثقافة المشروعية إلى ثقافة التدبير العمومي الحديث القائمة على الفعالية والنجاعة والمحاسبة على النتائج. ومن الطبيعي أن يستتبع هذا الإصلاح التاريخي مجموعة من الإصلاحات:

إصلاحات يحكمها خيط ناظم : فعالية ونجاعة وعقلنة الإنفاق العمومي بدءا من اعتماد هيكلية جديدة لميزانية الدولة والمكونة من برامج programmes وجهات régions ومشاريع أو عمليات projets ou actions بالنسبة للمغرب (في فرنسا هيكلية الميزانية صارت تتشكل من مهمات missions وبرامج programmes وعمليات actions)؛ هيكلية جديدة غايتها الأساسية لا تنحصر فقط في إضفاء المزيد من

الوضوح على الوثائق المتعلقة بها، مما يمنح رؤية واضحة بخصوص العمل العمومي وإكراهات المالية العمومية، وإنما تتمثل غايتها أيضا في تكريس تجانس أمثل للعمل العمومي من خلال تفادي التفصيل المفرط للسياسات العمومية في الزمن والمكان¹.

إن اعتماد هذه الهيكلية الجديدة للميزانية لم يترتب عليه فقط الانتقال من مفهوم النفقة العمومية إلى مفهوم السياسة العمومية؛ وإنما كان من نتائجه تقليص عدد الفصول داخل الميزانية، وهكذا انتقلت هيكلية الميزانية في فرنسا من 850 فصلا إلى فقط 123 برنامجا².

بالإضافة إلى هذا الإصلاح الهام، حمل القانون التنظيمي للمالية سواء في فرنسا أو في المغرب، معه مبادئ موازنة ومحاسبية جديدة تصب هي الأخرى في اتجاه حوكمة جيدة للنفقة العمومية، في مقدمة هذه المبادئ مبدأ شمولية الاعتمادات والذي الغرض منه الضغط على النفقات العمومية وبخاصة نفقات الموظفين. فهذا المبدأ يسمح للمدير العمومي بإجراء عملية مناقلة للاعتمادات بين نفقات التسيير ونفقات الاستثمار.

فالمدير العمومي يمكنه الاقتطاع من الاعتمادات المرصدة لنفقات الاستثمار من أجل تغطية نفقة من نفقات التسيير والعكس صحيح *fongibilité symétrique*، بمعنى أن هذا المبدأ يسمح للمدير العمومي بإعادة توزيع الاعتمادات بين مختلف العناوين المكونة للبرنامج وبحسب الحاجيات³.

لكن هذه الحرية في التصرف في الاعتمادات والتي أصبحت متاحة للمديرين العموميين في إطار مبدأي شمولية الاعتمادات والمناقلة، ليست مطلقة، وإنما يستثنى منها الاعتمادات المخصصة لنفقات الموظفين، فإذا كان للمدير العمومي سلطة المناقلة بين اعتمادات التسيير والاستثمار فإن هذه الإمكانية غير ممكنة فيما يتعلق بنفقات الموظفين.

بمعنى أن المدير العمومي إن كان بإمكانه الاقتطاع من الاعتمادات المرصدة لنفقات الموظفين من أجل تمويل نفقات تتعلق بالتسيير أو الاستثمار، فإن العكس غير صحيح، أي الاقتطاع من اعتمادات التسيير أو الاستثمار من أجل تغطية نفقات لها علاقة بالموظفين. وهذا ما يسمى بـ "المناقلة العكسية *la fongibilité asymétrique*".

¹ Michel BOUVIER, « la LOLF : contrainte budgétaire ou moteur d'une nouvelle gouvernance financière ? in, (sous la dir.) de Jean-Marie MONNIER, « finances publiques », 4^{ème} éd, La documentation française, 2015, P. 52.

² Stéphanie Damarey, Droit public financier, éd. Dalloz 2018, P. 370.

³ Stéphanie Damarey, « finances publiques », Opcit, P. 361.

إن إيراد المشرع التنظيمي لهذا الاستثناء بخصوص نفقات الموظفين إنما هو من أجل الحفاظ على كتلة الأجور ضمن مستوياتها المقبولة فمثل هذه النفقات تشكل في فرنسا حوالي 40% من ميزانية الدولة وهو ما يجعلها تشكل أحد الإكراهات والتحديات الكبرى على مستوى التدبير العمومي، وهذا ما يفسر المعاملة الخاصة التي حظيت بها هذه النفقات من طرف المشرع التنظيمي¹ مقارنة مع باقي الأصناف الأخرى من النفقات العامة.

مبدأ المناقلة العكسية والذي كرسته مثلا المادة 27² من القانون التنظيمي فاتح غشت 2001 في فرنسا يتفق تمام الاتفاق مع المنطق التدبري للميزانية المرتكز على النتائج وتحقيق الفعالية والنجاعة ومنح المدبرين العموميين هامشا من التصرف، في الاعتمادات الشمولية المضمنة في البرنامج المصوت عليه³، وهذا بخلاف المنطق الكلاسيكي القائم على الوسائل الذي كان يعتبر مقيدا لحرية الأمرين بالصرف على مستوى تدبير تلك الاعتمادات.

حزمة الإصلاحات الرامية إلى تدبير معقلن ورشيد للنفقة العمومية لم تتوقف عند هذا الحد، وإنما شملت أيضا إصلاح نظام المحاسبة العمومية للدولة من خلال اعتماد محاسبة ثلاثية الأبعاد تركز، بالإضافة إلى محاسبة الصندوق comptabilité de caisse، على ما يسمى بالمحاسبة العامة comptabilité générale والمحاسبة التحليلية comptabilité analytique المعمول بهما في عالم المقاول.

المطلب الثاني: ملامح جديدة للسياسة الإنفاقية في ظل النموذج التنموي الجديد

لقد شكلت سنة 2017 ميلاد ما سمي بـ "النموذج التنموي الجديد" وهو النموذج الذي جسدت الرغبة القوية للمغرب في القطيعة مع النماذج التنموية السابقة التي، وكما شددت على ذلك الخطاب الملكية السامية، أبانت عن محدوديتها في تحقيق الأهداف المرجوة منها. ومن دون شك، فإن هذا النموذج التنموي سيمثل عهدا جديدا للسياسة المالية بصفة عامة، والسياسة الإنفاقية على وجه الخصوص (الفقرة الأولى) حيث سنحاول، في إطار هذا النموذج التنموي الجديد استشراف الملامح الكبرى للسياسة الإنفاقية (الفقرة الثانية).

¹ Stéphanie Damarey, « finances publiques », Op cit, P. 361.

² حينما أشارت إلى أن النفقات المخصصة للموظفين تظل محددة، بخلاف أصناف النفقات الأخرى التي لا تخضع لنفس المنطق (des dépenses indicatives). فمبدأ المناقلة العكسية يحول دون الاقتطاع من النفقات المخصصة مثلا للتجهيز من أجل تمويل نفقات الموظفين والعكس صحيح.

³ Aurélien BAUDU, Op cit, P. 545.

الفقرة الأولى: عهد جديد للسياسة الإنفاقية "النموذج التنموي الجديد"

إن الحديث عن النموذج التنموي الجديد يستدعي تسليط الضوء على الاتجاهات التي ستخذيها السياسة الإنفاقية، لا سيما وأن هذا النموذج يتضمن رؤية ومنهجية جديدة للتنمية بعيدا عن كل ما كان معمولاً به في إطار النماذج التنموية القديمة والتي أبانت عن اختلالات وأوجه قصور كثيرة، مما جعلها قاصرة عن تحقيق الهدف المنشود ألا وهو إخراج المغرب من دائرة الأزمة الاقتصادية والمالية الخانقة التي ظل ولا زال يعانيها إلى يومنا هذا.

إن هذه النماذج التنموية، وعلى حد تعبير ذ. محمد برادة، طالها التآكل، بل وبلغت أقصى حدودها¹، أو على حد تعبير رضوان زهرو استنفذت كل طاقتها²، وهذا بالرغم من بعض النجاحات التي حققتها لا سيما على مستوى تصنيع البلد وإنشاء البنيات التحتية والرفع من مستوى المعيشة والتقليص من الفقر...³.

حدة هذه الأزمة التي ترتبت عن تطبيق النماذج التنموية السابقة عبرت عنها بوضوح وزيرة الاقتصاد والمالية⁴ حيث أكدت بأن: "السياسات الحكومية على مدى عشر سنوات الماضية أنتجت إخفاقات أجهزت على كل المكتسبات الاقتصادية والاجتماعية التي حققها المغرب سابقا، وأصبحت عائقا للتنمية عوض أن تكون محركا لها.

وقد أظهرت الجائحة بجلاء حجم هذه الإخفاقات ولعل أبرزها وزن القطاع غير المهيكل وفشل مجموعة من البرامج الاجتماعية وغياب الحماية الاجتماعية بالنسبة لفئات واسعة من المواطنين وبالأرقام، فمعدل النمو لم يتجاوز خلال العشر سنوات الماضية 2,5% من الناتج الداخلي الخام ومعدل البطالة انتقل من 8,9% سنة 2011 ليتجاوز 12% بداية هذه السنة (تعني سنة 2022). كما انتقل معدل المديونية من 52,5% من الناتج الداخلي الخام إلى 76%".

¹ Mohamed BERRADA, Préface, in Tarik El MALKI, le Maroc : quelles voies d'émergence ? éd. Afrique Orient. 2020, P. 6.

² رضوان زهرو، نموذجنا التنموي، من أجل تعاقد جديد، طبعة 2019، ص. 65. نسخة متاحة على الانترنت على العديد من المواقع منها مثلا: https://www.bibliodroit.com/2022/02/blog-post_11.html

³ Mohamed BERRADA, Préface de l'ouvrage du Tarik El MALKI, Op cit., p. 6.

⁴ في كلمتها أمام مجلسي البرلمان بمناسبة تقديم مشروع قانون مالية سنة 2022.

إن اعتماد نموذج جديد للتنمية الغاية من ورائه إذن إحداث قطيعة تامة مع رواسب النماذج التنموية السابقة لاسيما في مجال السياسة الإنفاقية بصفة عامة، وسياسة الإنفاق في المجالات الاجتماعية على وجه الخصوص.

وحتما سيلقي هذا النموذج التنموي الجديد بظلاله على السياسة الإنفاقية. فلم يعد مقبولا أن يستمر المجال الاجتماعي في أداء فاتورة الحفاظ على التوازنات المالية الكبرى، بل إن المجال الاجتماعي سيشكل المحور الأساس للنموذج التنموي الجديد وهذا ما نلمسه من خلال قوانين مالية السنة التي تم اعتمادها منذ سنة 2019 أي التاريخ الذي رأى فيه النموذج التنموي الجديد النور. إن النموذج التنموي الجديد، كما ذكرنا أعلاه، جاء من أجل تدشين عهد جديد والقطيعة مع النماذج التنموية السابقة التي أدارت ظهرها للمجالات الاجتماعية الحساسة والتي أبانت عن عجزها الواضح عن تقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية التي لازالت تشكل النقطة السوداء في المسار التنموي للمغرب.

وهذه الحقيقة المرة أكدتها الخطابات الملكية في غير ما مناسبة منها الخطاب الملكي الذي ألقاه الملك محمد السادس بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية عن الولاية التشريعية العاشرة بتاريخ 13 أكتوبر 2017 والذي جاء فيها: "إذا كان المغرب قد حقق تقدما ملموسا يشهد به العالم، إلا أن النموذج التنموي الوطني أصبح اليوم غير قادر على الاستجابة للمطالب الملحة، والحاجيات المتزايدة للمواطنين وغير قادر على الحد من الفوارق المجالية وعلى تحقيق العدالة الاجتماعية...".

الخصائص الذي يعانيه المغرب على مستوى التنمية الاجتماعية أكدده أيضا الخطاب الملكي بتاريخ 18 ماي 2005 والمتعلق بالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية حيث جاء فيه: "إن الأمر يتعلق بالمعضلة الاجتماعية التي نعتبرها بمثابة التحدي الأكبر لتحقيق مشروعنا المجتمعي التنموي...". كما أكدده الخطاب الملكي للعرش بتاريخ 31 يوليوز 2017: "فإذا كنا قد نجحنا في العديد من المخططات القطاعية كالزراعة والصناعة والطاقات المتجددة، فإن برامج التنمية البشرية والتربية، التي لها تأثير مباشر على تحسين ظروف عيش المواطنين لا تشرفنا وتبقى دون طموحنا".

إن الغاية من وراء إطلاق هذا النموذج التنموي الجديد، وكما سبقت الإشارة إلى ذلك أعلاه، تتمثل في تجاوز مكان من الخلل التي شابت النماذج التنموية السابقة وذلك من خلال اعتماد سلسلة من الإصلاحات تروم بالأساس: "خلق مناخ مأكرو اقتصادي نظيف مبني على المنافسة الحرة وإلغاء

نظام الاحتكارات وترشيد النفقات العامة عن طريق تطوير الشراكة مع القطاع الخاص، وإنعاش المقاولات الخاصة الصغرى والمتوسطة والتخفيف من العبء الإداري وإصلاح النظام القضائي واتباع نظام صارم للمراقبة وتوسيع الوعاء الضريبي...¹.

تحقيق هذه الغايات مرهون باعتماد حوكمة جيدة على جميع المستويات في الاقتصاد وفي الإدارة وفي القضاء وفي عالم المقاولات بالإضافة إلى حوكمة جيدة للهيئات والمؤسسات وكافة الأجهزة المتدخلة مع ما تقتضيه هذه الحوكمة من احترام لمبادئ الشفافية والنزاهة وسيادة القانون وربط المسؤولية بالمحاسبة بعبارة أخرى، ترسيخ حوكمة جيدة في شقها التدبيري. وهنا يبرز البعد الرقابي كأحد العناصر المحورية لإنجاح ورش الحوكمة الجيدة باعتبار هذه الأخيرة من الركائز الأساسية التي يقوم عليها النموذج التنموي الجديد.

إن أهم ما يركز عليه النموذج التنموي الجديد، على مستوى المالية العمومية، بلورة سياسة مالية سليمة ومحددة الأهداف وواضحة المعالم ودقيقة على مستوى اختيار الأولويات، لكن تنزيل هذه السياسة المالية وتحقيق الأهداف المرجوة منها يبقى هدفا بعيد المنال في غياب منظومة رقابية فعالة وناجعة وعلى رأسها المراقبة المالية البرلمانية باعتبار أن المؤسسة البرلمانية تظل الجهاز المؤهل لمساءلة ومحاسبة الحكومة على أدائها المالي.

إن المؤسسة البرلمانية، على مستوى الدور الرقابي الذي تمارسه، مدعوة لأن تغير من جلدها وأن تواكب هذا العهد الجديد من خلال التخلص من المنطق الكلاسيكي الذي ظل يحكمها في ظل النماذج التنموية السابقة التي أفرزت مراقبة مالية برلمانية تفتقد إلى البعد المحاسباتي (غياب عنصر المحاسبة) والاقتصار فقط على عنصر المراقبة مما كان يفقدها الكثير من الفعالية والنجاعة ويجعل وجودها تماما كعدمها.

إن الملامح الأولى لمراقبة مالية فعالة وناجعة في إطار النموذج التنموي الجديد بدأت في التشكل منذ إقدام المغرب على إصلاح ماليته العمومية لا سيما من خلال اعتماد قانون تنظيمي جديد للمالية جعل من تعزيز المراقبة المالية للبرلمان أولى أولوياته.

¹ رضوان زهرو، نموذجنا التنموي، من أجل تعاقد جديد، طبعة 2019، ص. 120. نسخة متاحة على الانترنت على العديد من المواقع منها مثلا: https://www.bibliodroit.com/2022/02/blog-post_11.html

الفقرة الثانية: محاولة لاستشراف الملامح العامة للسياسة الإنفاقية في ظل النموذج التنموي

الجديد

هناك شبه إجماع على أن النماذج التنموية التي نهجها المغرب تحت عباءة الليبرالية الجديدة بدءا ببرنامج التقويم الهيكلي مرورا بما يسمى بـ "الحكومة الجيدة" و "التدبير العمومي الحديث" استنفدت كامل قواها إن جاز التعبير.

فهل يمكن اعتبار النموذج التنموي المقترح حاليا بمثابة قطيعة مع هذه النماذج التنموية

السابقة؟

أهو تصحيح للاختلالات المسجلة على المستوى الاجتماعي؟ أنحن أمام نموذج تقويمي لمخلفات برنامج التقويم الهيكلي على المستوى الاجتماعي؟ أي ملامح وأي منحنى ستتخذه سياسة الميزانية بصفة عامة والسياسة الإنفاقية على وجه الخصوص؟ هل يمكن اعتبار هذا النموذج التنموي الجديد مصالحة مع التنمية ومع المجالات المؤدية لهذه التنمية؟

صحيح أن تحديد اتجاهات و الملامح العامة للسياسة الإنفاقية في عهد النموذج التنموي الجديد هو أمر سابق لأوانه لا سيما وان هذا النموذج ما زال في بداياته الأولى. لكن هذا لا يمنع من القيام بمحاولة استشرافية لهذه الملامح العامة للسياسة الإنفاقية في المغرب:

■ سياسة إنفاقية مسيجة بمبادئ الحكامة الجيدة والتدبير العمومي الحديث:

وعلى رأس هذه المبادئ الفعالية والنجاعة، فأول ملمح لهذه السياسة الإنفاقية أنها ستكون محكومة بمبدأي الفعالية والنجاعة (عقلنة الإنفاق العمومي من أجل فعالية العمل العمومي)، فالكلمة المفتاح للسياسة الإنفاقية هي العقلنة وليس التخفيض من النفقات العمومية كما كان ذلك في ظل برنامج التقويم الهيكلي، معنى ذلك أنها ستكون سياسة إنفاقية موجهة ومحددة الأهداف والأولويات ciblée.

وفي هذا الإطار تم اتخاذ العديد من الإجراءات التي يرجى من ورائها تكريس الحكامة الجيدة للسياسة الإنفاقية وتسييجها بمبادئ التدبير العمومي الحديث (البرمجة متعددة السنوات، السياسات العمومية، الحديث عن حكمة المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية، التدبير المعقلن لموارد البشرية من خلال التركيز على الكفاءات العالية وثقافة المردودية، إصلاح نظام الوظيفة العمومية (التعاقد).

■ سياسة إنفاقية بأبعاد جهوية واجتماعية :

من دون شك أن الفوارق الاجتماعية والاختلالات الاجتماعية تشكل أبرز تحد للسياسة الإنفاقية في ظل النموذج التنموي الجديد: على مستوى الاختلالات الجهوية، لا زال محور الدار البيضاء القنيطرة يستحوذ على النصيب الأكبر من مقدرات التنمية ومن حجم الاستثمارات وتسهمان معا بحوالي 48% من الناتج الداخل الخام: مثلا جهة الدار البيضاء - سطات 32% من الناتج الداخلي الخام، جهة الرباط - سلا - القنيطرة: 16% من الناتج الداخلي الخام.

على المستوى الاجتماعي، ستكون السياسة الإنفاقية منصبة بالأساس على معالجة الملفات الاجتماعية الأكثر حساسية، وذلك تجسيدا لما يسمى بالدولة الاجتماعية¹، وهذا ما أكدته وزيرة الاقتصاد والمالية في كلمتها أمام مجلسي البرلمان حيث قالت: "سيكون توطيد أسس الدولة الاجتماعية بمثابة العنوان الأبرز لهذا المشروع من خلال استكمال ورش الحماية الاجتماعية، موازاة مع تأهيل العرض الصحي ومواكبة إصلاح المنظومة التعليمية ودعم القدرة الشرائية للمواطنين".

التفعيل الحقيقي لهذا التوجه سيكون مع قانون مالية 2019 الذي اعتبر من قبل الخبراء والمحللين الاقتصاديين بأنه قانون اجتماعي بامتياز، نظرا للاعتمادات المهمة التي رصدت للقطاعات الاجتماعية الحيوية للدولة فقد خصص لقطاعي الصحة والتعليم ما مجموعه 96 مليار درهم وهو رقم غير مسبوق على مستوى قوانين المالية السابقة، حيث سيخصص 68 مليار درهم لفائدة التعليم، وسيتم خلق 15000 منصب شغل، في مقابل 28 مليار درهم التي ستذهب إلى قطاع الصحة.

حيث سيتم خلق 4000 منصب شغل من أجل تغطية الخصاص الكبير الذي يعاني منه القطاع الصحي على مستوى الموارد البشرية نفس المبلغ (28 مليار) خصص لقطاع الصحة والحماية الاجتماعية في إطار مشروع قانون مالية سنة 2023، في حين سيرصد لقطاع التعليم ما مجموعه 69 مليار درهم²، وهذه الأرقام تبين باللموس الملامح الكبرى للسياسة الإنفاقية في المجالات الاجتماعية.

بالإضافة إلى هذين القطاعين الحيويين، يظل ملف التشغيل من أبرز تحديات السياسة الإنفاقية للدولة، لا سيما إذا علمنا، من جهة، الخطورة الكبرى التي تشكلها معضلة البطالة على

¹ مصطلح الدولة الاجتماعية ورد في الكلمة التي ألقها وزيرة الاقتصاد والمالية أمام مجلسي البرلمان بمناسبة تقديم مشروع قانون مالية 2023 الخميس 20 أكتوبر 2022 .

² كلمة وزيرة الاقتصاد والمالية أعلاه.

الاقتصاد الوطني، ومن جهة ثانية، أن هذه المعضلة صارت ت طال 26% الشباب من حاملي الشواهد العليا في حين لا تبلغ هذه النسبة سوى 4.50% لدى الشباب من دون شواهد.

وجود هذه النسب المرتفعة لمعدل البطالة في صفوف الشباب من حاملي الشواهد إن دل على شيء فإنما يدل على أن اقتصاد المغرب لم يتطور بشكل كاف بحيث يجعله قادرا على استيعاب وإدماج هذه الأعداد من حاملي الشواهد.

ولهذا فإن الجهود الحالية للسياسة المالية بصفة عامة والسياسة الإنفاقية على وجه الخصوص تنحو باتجاه إيجاد الحلول الناجعة من أجل التخفيض من نسبة البطالة في المغرب، لا سيما من خلال الاهتمام بمجال الاستثمار، ولعل من بين الإجراءات المزمع اعتمادها في هذا الصدد ما يسمى أجرة التعاقد الوطني للاستثمار الذي يتوخى تعبئة 550 مليار درهم من الاستثمارات، وخلق 500 ألف منصب شغل في أفق سنة 2026¹.

كما أن هناك توجها يقضي بتوجيه البوصلة باتجاه الاهتمام كذلك بما يسمى بالرأسمال غير المادي بمكوناته الثلاثة: الرأس المال البشري، الرأس المال المؤسسي، الرأس المال الاجتماعي (لا سيما في قطاع التربية والتعليم الذي يعتبر أساس الإنتاجية والتنافسية وبناء اقتصاد قوي وتنافسي وفرص الشغل) وهذا المجهود الاستثماري إنما هو من أجل تغطية الخصائص على مستوى محو الأمية (34%) في مجتمع يتميز باقتصاد المعرفة.

صحيح أن حجم الاستثمارات على مستوى البنيات التحتية لا يناقش لدرجة أن المغرب يصنف من بين الدول التي تحتل المراتب الأولى على مستوى حجم الاستثمارات الوطنية، لكن مشكلة هذه الاستثمارات هي إما أنها تعاني من نسبة الإنجاز، أو أنها تكون في قطاعات غير منتجة وغير مدرة لفرص الشغل، أو أن الإشكال في نوعية هذه الاستثمارات...

خاتمة:

كخاتمة لهذا المقال، يمكن القول بأن اعتماد المغرب لنموذج تنموي جديد هو من أجل القطع مع النماذج السابقة التي أبانت عن محدوديتها وفشلها في تحقيق الأهداف المرجوة، ولأن السياسة الإنفاقية هي إحدى وسائل الدولة في تحقيق التنمية، فمن الأكيد أنها شديدة التأثير بالنموذج التنموي الذي تنهجه الدولة.

¹ كلمة وزيرة الاقتصاد والمالية أعلاه.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

في إطار برنامج التقويم الهيكلي كان هاجس الدولة الأساس هو تدبير أزمة مالية حادة تسببت فيها المخططات التنموية السابقة. وقد كان لزاما على المغرب، من اتباع سياسة إنفاقية تقشفية تخدم هذا الهدف، من خلال الضغط على نفقات التسيير وبخاصة نفقات الموظفين، بالإضافة إلى التخفيض من نفقات الاستثمار، هذا في الوقت الذي تحولت فيه نفقات خدمة الدين إلى معطى هيكلي داخل بنية الميزانية العامة للدولة.

وعلى إثر التقرير الشهير للبنك الدولي 1995 حول الإدارة العمومية المغربية، ستتخذ السياسة الإنفاقية منى مغايرا بحيث سينتقل المغرب من سياسة الضغط الكمي على النفقات العامة والذي استمر لمدة عشر سنوات إلى ما يسمى بـ (الضغط الكيفي على النفقات) من خلال اعتماد مبادئ "التدبير العمومي الحديث" و"الحوكمة الجيدة"؛ مبادئ تركز بالأساس على فعالية ونجاعة النفقة العمومية والمحاسبة على الأداء بالإضافة إلى مبادئ الشفافية والنزاهة والتدبير التشاركي.

مع النموذج التنموي الجديد، وتماشيا مع الوظائف الجديدة للدولة (الانتقال من دولة العناية Etat providence إلى الدولة الاستراتيجية (مصممة الاستراتيجيات) Etat stratège والدولة حامية Etat protecteur، والدولة الاجتماعية) المسندة إلى الدولة في إطار هذا النموذج، فإن للسياسة المالية بصفة عامة والسياسة الإنفاقية بصفة خاصة ستكون مصممة لخدمة هذه الوظائف الجديدة من خلال الأخذ بعين الاعتبار مجموعة من الأبعاد الجديدة في بلورة السياسات العمومية (المقاربة التشاركية و التشاورية، البعد الترابي للتنمية، التنسيق والتكاملية على مستوى بلورة السياسات العمومية والقطاعية، التتبع والمراقبة والتقييم والمحاسبة على الأداء، مد جسور الثقة بين الدولة والمواطنين، مبادئ التدبير العمومي و الحوكمة الجيدة...).

المراجع المعتمدة

باللغة العربية

الكتب:

- رضوان زهرو، نموذجنا التنموي، طبعة 2019.

رسائل وأطروحات:

- الحمراوي محمد عبد الصمد، سياسة إنفاق العام بالمغرب 1983-1994: محاولة في التحليل، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق الدار البيضاء، 1996-1997.

Ouvrages :

- Aurélien BAUDU, Droit des finances publiques, éd. Dalloz, 2015.
- Florent GAULLIER-CAMUS, « la responsabilité financière des gestionnaires publics » ; éd. LGDJ Lextenso 2020.
- Maroc Raffinot, « Dette extérieur et ajustement structurel », éd. EDICEF, 1991.
- Michel BOUVIER, « la LOLF : contrainte budgétaire ou moteur d'une nouvelle gouvernance financière ? », in, (sous la dir.) de Jean-Marie MONNIER, « finances publiques », 4^{ème} éd. La documentation française, 2015.
- Mohamed BERRADA, Préface, in Tarik El MALKI, le Maroc : quelles voies d'émergence ? , éd. Afrique Orient, 2020.
- Paul LIGNIERES, « Partenariats public-privé », 2^{ème} édition LITEC, 2005.
- Stéphanie DAMAREY, « finances publiques », éd. Dalloz, 2018.
- Stéphanie Damarey, Droit public financier, éd. Dalloz 2018.
- Tarik El MALKI, le Maroc : quelles voies d'émergence ? éd. Afrique Orient.

Revues (Articles en ligne) :

- Anas Ben Saleh Zemrani, Ajustement structurel à visage humain ! Centre National de Documentation (service de Reprographie et d'imprimerie), 16-4-97. Archives Cnd.hcp.ma/uploads/news/016525.pdf (hcp.ma).
- Habib El Malki, « chronique économique Maroc 1973 », in « Annuaire de l'Afrique du Nord », 1973, Paris CNRS, 1974, la documentation française.
- Manuel TIRARD, la bonne gouvernance des finances publiques et développement économique, Giuristi Revista Corporativo, vol. 1, n°2, julio-diciembre de 2020, p308-317.
<http://doi.org/10.46631/Giuristi.2020.v1n2.05>.

- Jean Claud SAUTUCCI, « le plan quinquennal marocain 1973 – 1977 », la documentation française, Etudes Maghreb – Machrek, 1975/1, n° 67, p 54. Article en ligne sur l'adresse suivante : <https://www.Cairn.info/Revue - Maghreb-Machrek1-1975-1/>.
- Le Plan quinquennal ouvre la voie à la véritable indépendance économique, in « le monde diplomatique du juin 1962 », en ligne sur l'adresse suivante : <https://www.monde-diplomatique.fr, 1962.>
- Alain VALETT, L'évaluation des programmes d'ajustement structurel (PAS) : quelques repères sur les outils et méthodes, article en ligne sur : https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_7/b_fdi_03_05/010004046.pdf.
- Mohamed MOINDZE, les standards internationaux de la bonne gouvernance des finances publiques.

Codes et Rapports

- Bilan du Programme d'ajustement structurel, octobre 1995, document de travail élaboré par la Direction des prévisions budgétaires (ministère de l'économie et des finances).
- Code de bonnes pratiques en matières des finances publiques (FMI), 1998) mis à jour 2007) .
- Rapport de la banque mondiale sur le développement de la région MENA – un parcours non encore achevé. La réforme de l'éducation au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Pp 1-24-24. Cité par Atman DKKHSSI et Zakaria Ez-Zarzouri, la discipline budgétaire au Maroc et le piège de l'équilibre.
- Transparence budgétaire. Les meilleures pratiques de l'OCDE sur la gestion budgétaire. 1, n°3(2001/2002).

تحديات وآفاق إصلاح النظام الجبائي المغربي في ضوء النموذج التنموي الجديد

مريم زان

دكتورة في القانون العام والعلوم السياسية

جامعة محمد الخامس بالرباط

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا

مقدمة:

يحتاج ضمان سير الدولة وقيام نظامها السياسي والاقتصادي والاجتماعي إلى موارد مالية تتأتى أساسا عن طريق الضرائب. ومن هذا المنطلق، فإن النظام الجبائي يكتسي أهمية بالغة، بالنسبة إلى المالية العمومية باعتباره يتيح للدولة على وجه الخصوص مواجهة نفقات التسيير والاستثمار الضرورية لتنفيذ الخدمات العمومية وتمويلها.

فقد انخرط المغرب منذ عدة سنوات في مسلسل لبناء دولة ديمقراطية حديثة، وهو مسلسل شهد دينامية قوية باعتماد دستور 2011، يعد إقرار سياسة ضريبية عادلة ومنصفة شرطا لا محيد عنه لإنجاح هذا التوجه، وقد عرض الدستور لهذه المسألة بالفعل في الفصلين 39 و75 فكرس بصفة واضحة مبدأ المساواة أمام الضريبة، وخول لممثلي الأمة داخل البرلمان الاختصاص العام في مجال سن الضرائب عبر التصويت على قانون المالية.

وقد شهد النظام الجبائي المغربي بما حققه من تقدم وبما يعانيه من إكراهات ومن جيوب مقاومة للتغيير، شأنه شأن غيره من الأنظمة الضريبية دينامية مستمرة، عرفت عدة محطات فارقة، لاسيما بعد الإصلاح الكبير الذي اعتمد في سنة 1984 وهو إصلاح أملت له الأزمة الاقتصادية التي عاشتها البلاد، وتمثل هدفه الرئيسي في الانتقال من نظام صار حينها معقدا وضعيف النجاعة إلى نظام جبائي جديد يكون متجانسا وناجعا وأكثر شمولية، وهكذا أصبح النظام الجبائي المغربي أقرب في هندسته العامة إلى الأنظمة الضريبية الرئيسية التي تشكل مرجعية على الصعيد الدولي¹.

وعلاوة على ذلك، تبنى المغرب منذ سنة 1995 خيار الاقتصاد المفتوح، سعيا منه إلى الانخراط في الاقتصاد العالمي، حيث أطلق أوراها كبرى لتحديث اقتصاده وتفكيك الحواجز الجمركية، من

¹ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد 2019، ص.19.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

خلال اعتماد سياسة طموحة للانفتاح على الخارج، تعززت بالتوقيع على اتفاقيات التبادل الحر مع العديد من البلدان والمناطق الاقتصادية المهمة، واليوم وقد تقلصت الرسوم الجمركية بشكل كبير، وتشكل الضريبة المصدر الأساسي لمداخيل الدولة¹.

على الرغم من الإصلاحات والتي عرفها النظام الجبائي المغربي، إلا أن هذا النظام لا يزال يعاني من مجموعة من الاختلالات التي تفسر مكامن الضعف الحالية في النظام الجبائي.

لذا يكتسي إصلاح النظام الجبائي في أفق تنزيل النموذج التنموي الجديد أهمية بالغة حيث يتطلب هذا النموذج تعبئة موارد مالية ضرورية لأطلاقه وتفعيله، ويستدعي وضع استراتيجية تمويل ملائمة، وبحسب التقييمات الأولية، تتطلب الإصلاحات والمشاريع المقترحة في هذا النموذج تمويلات عمومية إضافية تقدر بحوالي 4% من الناتج الداخلي الخام سنوياً في مرحلة الانطلاق (2022-2025) وحوالي 10% من الناتج الداخلي الخام في مرحلة السرعة القصوى في أفق 2030.

وبالفعل ستطلب بعض الأهداف التنموية خصوصاً تلك المرتبطة بأوراش الرأسمال البشري والادماج (التربية، التعليم العالي، الصحة، الحماية الاجتماعية، الشباب) نفقات عمومية مهمة ودائمة لتعميمها. إضافة إلى مشاريع أخرى في قلب النموذج، كالرهانات الخمسة المعتمدة، الإصلاحات الهيكلية المصاحبة لها (الماء، الطاقة، النقل واللوجستيك، الرقمنة...)، والتحول الهيكلي للاقتصاد، وتنمية المنظومات الترابية (مشاريع جهوية، صناديق دعم، أقطاب للبحث والتكوين...).

وترتكز استراتيجية التمويل حسب تقرير النموذج التنموي الجديد، على خمس دعائم مهيكلية تحتاج للمشاركة بين القطاعين العمومي والخاص بغية إطلاق المشاريع الكبرى، التي يجب تفعيلها بشكل متزامن²:

- **سياسة مالية:** تتماشى مع أهداف النموذج التنموي الجديد، تعيد توزيع الموارد الضرورية على الأوراش التحولية؛
- **سياسة ميزانية مرنة:** تندرج في إطار الدينامية المتوسطة والبعيدة المدى التي يتطلبها كل نموذج تنموي؛

¹ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد 2019، ص.19.

² تقرير النموذج التنموي الجديد - تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع- التقرير العام، أبريل 2021، ص.138.

■ التحول الهيكلي للاقتصاد: بشكل يمكن من خلق موارد إضافية على المدى المتوسط والبعيد تضمن استدامة النموذج، وتعبئة المؤسسات والمقاولات العمومية والقطاع الخاص الوطني والدولي؛

■ الرفع من الاستثمار الخاص الوطني والدولي: من خلال إطار استثماري جاذب وتنوع آليات وأنظمة التمويل لتكون في خدمة التحول الاقتصادي؛

■ سياسة جبائية أكثر فعالية: من شأنها تعبئة موارد إضافية، تقدر بنسبة تتراوح ما بين 2 % و3 % من الناتج الداخلي الخام.

ولتحقيق الأهداف المسطرة قامت لجنة النموذج التنموي الجديد بتشخيص واقع النظام الجبائي الحالي، واقرحت إصلاحات مهمة كفيلة بضمان نجاح النموذج المقترح.

من خلال هذا التقديم سنحاول التطرف في هذه المقالة لموضوع: تحديات وأفاق إصلاح النظام الجبائي في ضوء النموذج التنموي الجديد، وسنجيب على الإشكالية التالية:

إلى أي حد ينسجم الإصلاح الجبائي بالمغرب مع توصيات وطموحات تقرير النموذج التنموي الجديد، بما يضمن تجاوز التحديات المتجددة واستشراف الافاق الكبرى؟

وللإجابة عل هذه الإشكالية سنعمد على التقسيم التالي:

المبحث الأول: تشخيص واقع الإصلاح النظام الجبائي

المبحث الثاني: المرور نحووضع نظام جبائي فعال في ضوء النموذج التنموي الجديد

المبحث الأول: واقع الإصلاح النظام الجبائي

سننترق في هذا المبحث لمسار تطور النظام الجبائي المغربي (مطلب أول)، وأهم الإخفاقات الذي شهدها نظامنا الجبائي (مطلب ثاني).

المطلب الأول: مسار الإصلاح النظام الجبائي

عند استقلال المغرب حدثا كبيرا غير فلسفة النظام الجبائي. وقد تعززت مشروعية النظام الجبائي المغربي لما بعد الاستقلال من خلال مضامين الدستور باعتباره قانونا أسى يتضمن مقتضيات تحدد أسس الالتزام الجبائي والسلطة المختصة بفرضه.

ويعد النظام الجبائي المغربي الحالي ثمرة إصلاحات متوالية خلال القرن العشرين، غير أن الكم الهائل من الضرائب الناتج عن إحداث ضرائب متعددة وتراكمها، علما أن بعضها متجاوز وغير فعال خلق وضعاً معقدا تجسد في تعدد الاقتطاعات وتعدد المخاطبين في الإدارة. وقد دفع تفاقم هذا الوضع

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

في سياق برنامج التقويم الهيكلي الذي فرض نفسه على المغرب السلطات العمومية، انطلاقا من سنة 1984 إلى مباشرة عملية إصلاح النظام الجبائي القائم، من أجل تحديثه وتبسيطه، وجعله في نهاية المطاف أكثر نجاعة.

وأدى هذا الإصلاح إلى الانتقال من نظام تحليلي بطيء ومعقد نحو نظام جبائي حديث وتركيبى، وبذلك اقترب النظام الجبائي المغربي في هندسته العامة من أنظمة الضرائب الكبرى المعروفة في العالم الغربي¹.

وشمل إصلاح النظام الجبائي الذي حددت مبادئه في القانون الإطار رقم 3.83 المتعلق بالإصلاح الضريبي، سن ثلاث فئات كبرى من الضرائب، حيث أفضى إلى استحداث الضريبة على القيمة المضافة في سنة 1986، والضريبة على الشركات سنة 1988، والضريبة العامة على الدخل في سنة 1990 (التي أصبحت في ما بعد الضريبة على الدخل) وهي ضرائب حلت محل الضرائب النوعية المعمول بها سابقا.

أما المرحلة الثانية التي امتدت من 1993 إلى 1999 فقد شملت سن الضرائب على القيم المنقولة وعائدات التوظيفات المالية ذات الدخل الثابت، فضلا عن إصلاح الضريبة على الأرباح العقارية، وأخيرا تم تخصيص مرحلة ثالثة، امتدت بين عامي 1999 و2009 لإصلاح مدونة التسجيل والتمير واعتماد مرجع تشريعي واحد في المادة الضريبية تتمثل في إصدار المدونة العامة للضرائب وكذا إصلاح جبايات الجماعات الترابية.

وستشهد بداية التسعينات محاولة لعقلنة الامتيازات الضريبية، من خلال وضع ميثاق للاستثمارات في سنة 1996 الذي حل محل مختلف قوانين الاستثمارات القطاعية التي كانت تغطي سابقا أهم الأنشطة الاقتصادية في البلاد.

وقد تم الإعلان عن إصلاح مضامين الميثاق الحالي، الذي لم يخضع للمراجعة منذ حوالي عشرين سنة، من خلال إدخال تغييرات جذرية وتدابير جديدة (امتيازات ضريبية) لفائدة المستثمرين².

¹ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد 2019، م.س، ص. 27-28.

² تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد م.س، ص. 27-28.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

علاوة على ذلك، ينبغي الإشارة إلى محطات بارزة في مسار تطور النظام الجبائي المغربي وهي: المناظرة الوطنية الأولى حول الجبايات المنعقدة سنة 1999 والمناظرة الوطنية الثانية حول الجبايات التي عقدت في سنة 2013 والمناظرة الوطنية الثالثة لسنة 2019 وما تمخض عنهم من إصلاحات وتعديلات ضريبية.

وشكلت هذه المناظرات، لاسيما مناظرة 1999، فرصة لإنجاز تشخيص مشترك وتشاوري بشأن النظام الجبائي واكبته رغبة في وضع خارطة طريق بصورة جماعية من أجل تجاوز الإكراهات القائمة وتعزيز نجاعة النظام الجبائي أفضت إلى إصدار المدونة العامة للضرائب كمرجع وحيد وموحد للتشريع الضريبي بالمغرب.

غير أن التقييم الدقيق للنظام الجبائي، كشف عن وجود العديد من الاختلالات والنواقص فيما يخص الفعالية والعدالة تحول دون تحقيق أهدافه التحفيزية وإعادة توزيع الدخل وتنشيط نموذج التنمية الاقتصادية، كل هذه النواقص تم تشخيصها ومعالجتها في إطار رؤية تشاركية للإصلاح الضريبي¹.

ولقد مكن تطابق مخرجات المناظرة الوطنية الثالثة للجبايات وتوصيات النموذج التنموي الجديد، من بلورة مشروع متكامل للإصلاح الجبائي الوطني، من خلال تحديد مكوناته ومبادئه وأهدافه واليات تطبيقه، وتحديد الإجراءات المواكبة لتنزيله بصفة متدرجة، ووفق أولويات وطنية محددة وبرمجة زمنية متدرجة.

وفي هذا السياق، تمت صياغة قانون – الإطار رقم 69-19² ليكون تعبيراً صادقاً عن الإرادة العامة من أجل الإصلاح³، والتزاماً جماعياً بالاختيارات والتدابير التي تم تحديدها.

¹ كلمة السيد محمد بنشعبون، وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة خلال الجلسة العامة بمجلس النواب بمناسبة التصويت على مشروع قانون الإطار رقم 69-19 المتعلق بالإصلاح الجبائي، ص.2.

² قانون الإطار رقم 69-19 المتعلق بالإصلاح الجبائي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.86 صادر في 15 من ذي الحجة (26 يوليوز 2021)، ج.ر، عدد 7007، ص.5684.

³ وحسب ما جاء في ديباجة هذا القانون أنه " لقد أصبح من الضروري بعد مرور ثلاثة عقود على الإصلاح الضريبي لسنة 1984 مراجعة أسس النظام الجبائي من أجل معالجة الاختلالات الملاحظة وملاءمته مع التطورات التي عرفتها المملكة في المجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والبيئي والتكنولوجي وكذا مع القواعد الجديدة للحكامة الجيدة في المجال الجبائي، أخذاً بعين الاعتبار الالتزامات الدولية للمملكة المغربية".

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

وتتمثل الأهداف الأساسية التي يحددها هذا القانون -الإطار في مجال الإصلاح الجبائي فيما

يلي¹:

- تعزيز مساهمة جبايات الدولة والجماعات الترابية في تمويل سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛
- تخفيض العبء الجبائي على الخاضعين للضريبة بالموازاة مع توسيع الوعاء الضريبي؛
- تكريس مبدأ حيادية الضريبة في مجال الضريبة على القيمة المضافة؛
- التقائية الأحكام الجبائية مع القواعد العامة للقانون والقواعد المحاسبية الجاري بها العمل؛
- التقائية الأنظمة التفضيلية مع القواعد والمعايير الدولية ومع الممارسات الفضلى المعمول بها في المجال الضريبي؛
- تحفيز المقاولات من أجل دعم تنافسيتها على الصعيد الوطني والدولي؛
- تعبئة الادخار وتوجيهه نحو القطاعات المنتجة؛
- التطبيق التدريجي لمبدأ فرض الضريبة على الدخل الإجمالي للأشخاص الذاتيين؛
- ترشيد التحفيزات الجبائية بالنظر لأثرها الاجتماعي والاقتصادي وللأولويات الوطنية؛
- تبسيط وترشيد رسوم الجماعات الترابية؛
- التقائية القواعد المنظمة لجبايات الجماعات الترابية وملاءمتها مع القواعد المنظمة لجبايات الدولة وتجميع الرسوم المتعلقة بالأنشطة الاقتصادية وتلك المتعلقة بالملكيات العقارية؛
- تعزيز اليات محاربة الغش والتهرب الضريبيين؛
- إدماج القطاع غير المهيكل في الاقتصاد المنظم

¹ المادة 3 من قانون الإطار رقم 69-19.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

محطات رئيسية في مسار التطور التاريخي للنظام الجبائي المغربي¹

2021	2019	2013	من 1999 إلى 2009	1999	من 1993 إلى 1999	من 1986 إلى 1990
قانون الإطار رقم 99-61 المتعلق بالإصلاح الجبائي	المناظرة الوطنية الثالثة حول الجبايات	المناظرة الوطنية الثانية حول الجبايات	إصلاح مدونة التسجيل والتمبر؛ إصلاح جبايات الجماعات المحلية؛ إصدار المدونة العامة للضرائب	المناظرة الوطنية الأولى حول الجبايات	سن الضرائب على القيم المنقولة وعائدات التوظيف ذات الدخل المضافة، الضريبة على الشركات، الضريبة على الدخل	سن الفئات الثلاث الكبرى من الضرائب: الضريبة على القيمة المضافة، الضريبة على الشركات، الضريبة على الدخل

لقد تم اعتماد العديد من الإصلاحات بواسطة قوانين المالية المتعاقبة إلى غاية سنة 2022، ترجمت بتبني مجموعة من التدابير الرامية إلى تبسيط النظام الجبائي، وعقلنته وضمان انسجام عناصره. ومن أبرز محطات إصلاح النظام الجبائي المغربي نذكر:

- إصلاح واجبات التسجيل سنة 2004؛
- البدء في إصلاح الضريبة على القيمة المضافة سنة 2004؛
- إصدار كتاب المساطر الجبائية سنة 2005؛

¹ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد، 2019، م.س، ص.29.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

- إصدار كتاب الوعاء والتحصيل سنة 2006،
- تجميع النصوص الجبائية في المدونة العامة للضرائب التي صدرت سنة 2007؛
- دخول القانون رقم 06-47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية حيز التنفيذ في سنة 2008؛
- إخضاع القطاع الفلاحي للضريبة بشكل تدريجي انطلاقاً من 2014؛
- اعتماد تدابير مند 2004 لنزع الطابع المادي عن الخدمات الجبائية ورقمنتها؛
- عفاء المقاولات الصناعية الحديثة النشأة في 2017 من الضريبة على الشركات خلال السنوات المالية الخمس الأولى؛
- إلغاء نظام السعر التصاعدي فيما يخص الضريبة على الشركات المطبق بموجب قانون المالية 2018 واعتماد السعر النسبي¹؛
- ♦ فبالنسبة للشركات التي يقل أو يساوي رقم معاملاتها السنوي 300.000 درهم يطبق معدل 10 %، أما رقم المعاملات المتراوح ما بين 300.001 درهم إلى 1 مليون درهم، فإنه يطبق معدل 20 % ورقم المعاملات الذي يفوق 1 مليون درهم، فإن معدل 31 %؛
- ♦ خفض قانون المالية الحد الأقصى لمعدل التضريب من 31 % إلى 26 % فيما يخص الأنشطة الصناعية التي يقل صافي رقم معاملاتها عن 100 مليون درهم.
- اعتماد المساهمة الاجتماعية للتضامن على الأرباح بالنسبة لأرباح الشركات، وفقاً لأسعار نسبية:
- ♦ من مليون إلى أقل من 5 ملايين: 1.5 %؛
- ♦ من 5 ملايين إلى أقل من 10 ملايين: 2.5 %؛
- ♦ من 10 ملايين إلى أقل من 40 مليون: 3.5 %؛
- ♦ من 40 مليون فما فوق: 5 %.
- تعزيز وسائل مكافحة الغش الضريبي ومن أجل محاربة مصادر الدخل الخفية التي يحصل عليها دافعوا الضرائب التي تتجلى من خلال أساليب غير مبررة، فإن قانون المالية 2022 نص

¹ قانون المالية لسنة 2022 رقم 21-76 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.115 صادر في 5 جمادى الأولى 1443 (10 ديسمبر 2021)، ج.ر عدد 7049، ص.10.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

على تقييم إجمالي للدخل السنوي برسم الدخول المهنية والدخول الفلاحية والدخول العقارية المشار إليها على التوالي في المواد 30 و46 و61-ل؛

■ إنشاء اللجان الجهوية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة، حيث تنظر في المطالبات التي يقدمها في شكل عرائض الخاضعون للضريبة الكائن مقرهم الاجتماعي أو مؤسستهم الرئيسية داخل دائرة اختصاصها في الحالات التالية:

◆ التصحيحات فيما يتعلق بالدخول والأرباح الناشئة عن رؤوس الأموال المنقولة؛

◆ فحص المحاسبة للخاضعين للضريبة الذين يقل رقم أعمالهم المصرح به في حساب الحاصلات والتكاليف، بالنسبة لكل سنة محاسبية على الفترة غير المتقدمة موضوع الفحص عن 10 ملايين درهم.

وتبث في النزاعات المعروضة على أنظارها ويجب عليها أن تصرح بعدم اختصاصها في المسائل التي ترى أنها تتعلق بتفسير نصوص تشريعية أو تنظيمية.

وعليه، يمكن القول إنه على الرغم من تعدد سلسلة الإصلاحات¹ والتي تجسدت إرادة النهوض بالنظام الجبائي، والتي تندرج جميعها في إطار الرغبة في تحديث هذه المنظومة وتبسيطها، وإضفاء الوضوح والنجاعة عليها، إلا أن النظام الجبائي لا يزال يعاني عددا من أوجه المحدودية التي تفسر مكان الضعف الحالية في النظام الجبائي.

¹ يعرف الإصلاح الضريبي بصورة عامة على أنه كل عملية تشمل تبسيط للنظام الجبائي القائم من خلال تقليل عدد الأسعار الضريبية وجعلها أكثر واقعية وتوسيع الأوعية الضريبية، مع مراعاة الأحوال الاجتماعية للمكلفين ولتخفيف عن كاهل الفقراء بشكل يقلل من المصروفات الضريبية، بالإضافة جعل النظام الجبائي أكثر اتساقا وتناغما مع الأداء الداخلي والتطورات الخارجية المتسارعة.

عموما يمكن التمييز بين الإصلاح الشامل والإصلاح الجزئي، فالأول لا تظهر نتائجها إلا في المدى المتوسط أو البعيد، لذا غالبا ما يكون هناك مستفيدون ومتضررون، أما الإصلاح الجزئي فيتم عبر المستجدات الضريبية التي تحملها قوانين المالية.

- راجع: أحمد قديميري، الضريبة على الدخل وسؤال الإصلاح، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية الحقوق سطات، السنة الجامعية: 2013/2014، ص.2.

المطلب الثاني: إخفاقات النظام الجبائي

من جملة الاختلالات التي تفسر مكان من الضعف الحالية في النظام الجبائي نذكر:

- غياب الإنصاف الذي يترتب عنه تركيز الوعاء وعدم السماح بتعبئة كل الإمكانيات المتاحة¹؛
- لاسيما مع ضعف التدرج الضريبي، وعدم حياد القواعد الضريبية بالنسبة لطبيعة الدخل، ووجود إعفاءات واستثناءات لا إثبات لأثرها، وتفشي ممارسات الغش والتهرب الضريبيين؛
- ضعف الانخراط في الضريبة: الذي نتجت عنه صعوبة في تقبل الضريبة بتحميلها للعبء الضريبي لفئة ضئيلة من الملمزمين. كما أن تجريم الغش الضريبي غير مفعّل مما يحد من القوة الردعية. فاللجوء المتكرر للإدارة لبرامج الإعفاءات الضريبية ووجود ممارسات الرشوة ساهما بدورهما في الحد من الانخراط في الضريبة؛
- قدرة محدودة على رصد ومكافحة الغش الضريبي: لكون إدارة الضرائب تتوفر على أدوات جد محدودة لرصد وكشف الغش فاعتماد الرقمنة غير كاف، والأشكال الحالية لتبادل المعلومة ما بين الإدارات لا تسهل عملية تحديد ومراجعة الأساس الخاضع للضريبة، كما أن إدارة الضرائب تعاني نقصا في أعداد الموظفين الذين لا يتوفرون دائما على التكوين الضروري بالنظر إلى تقنية وخصوصية القانون الجبائي؛
- نقص في المقروئية وفي التناسق وفي الرؤية على المدى البعيد: بحيث تعتبر المدونة العامة للضرائب عبارة عن "ترسب" للمقتضيات المدرجة سنويا في قوانين المالية، والمفصلة بواسطة دوريات تفسيرية للإدارة العامة للضرائب، مما يجعل منها قانونا غير قار ومعقد، وتتخلله هوامش قابلة للتأويل تشكل مصدرا للمنازعات²؛
- ضعف في التعبئة لفائدة التضامن ولإعادة التوزيع: حيث هناك القليل من الضرائب الموجهة لتقليص الفوارق عبر إخضاع الممتلكات والمداخل الهامة للضريبة، كما توجد برمجة منسجمة للمداخل الضريبية المخصصة للحماية الاجتماعية إلى جانب ضعف تمويل هذه الأخيرة بواسطة الضريبة؛

¹ تقرير النموذج التنموي الجديد: مجموع المذكرات الموضوعاتية والرهانات والمشاريع المقترحة في إطار النموذج التنموي الجديد (الملحق رقم 2)، أبريل 2021، ص. 308.

² تقرير النموذج التنموي الجديد: مجموع المذكرات الموضوعاتية والرهانات والمشاريع المقترحة في إطار النموذج التنموي الجديد (الملحق رقم 2)، أبريل 2021، ص. 308.

■ **ضعف في الاشتغال على الانسجام مع أهداف التنمية:** بحيث لا يوجد تنسيق فعال بين مختلف الإدارات في إعداد السياسة الضريبية، مما لا يمكن من مقاربتها بشكل بين قطاعي أو جعلها تلعب أدواراً متعددة، فالنفقات الضريبية لا تخضع لتقييم أثرها الاقتصادي والاجتماعي ولا لتكلفة الفرصة البديلة، مما لا يسمح بتبرير إقرارها أو الإبقاء عليها، وعلاوة على ذلك فهي غير محددة في الزمن، وتبقى الجبايات معبأة بشكل ضعيف من أجل تشجيع الأنشطة ذات الأثر الاجتماعي أو البيئي الإيجابي، كما لا توجد آليات "الخروج" لأنظمة التحفيز الضريبية¹؛

■ **عدم استقرار النظام الجبائي:** وذلك جراء إدراج العديد من المقتضيات الضريبية في قوانين المالية المتعاقبة، وهو ما يفقد المنظومة الجبائية وضوحها وانسجامها، ومما يزيد من حدة هذه الظاهرة اعتماد مقتضيات ضريبية نتيجة ضغوطات أو مفاوضات ناشئة عن رغبة في الدفاع عن مصالح فئوية أو قطاعية².

المبحث الثاني: المرور نحو وضع نظام جبائي فعال في ضوء النموذج التنموي الجديد
سنتناول في هذا المبحث مقترحات اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد في مجال الإصلاح الجبائي (مطلب أول)، والحدود التي تعترض هذه المقترحات في إرساء نظام جبائي فعال (مطلب ثاني).
المطلب الأول: مقترحات اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد في مجال الإصلاح الجبائي
يطمح النموذج التنموي الجديد إلى تعبئة كامل الإمكانيات الضريبية للاقتصاد الوطني من أجل:

- ◆ تصحيح تفاوتات التوزيع الأولي للثروات والدخل؛
- ◆ دعم القدرة الشرائية للمغاربة؛
- ◆ تعزيز القدرة التنافسية للمقاولات؛
- ◆ توجيه مكثف للادخار الوطني الخاص والمؤسساتي نحو الاقتصاد المنتج والسلاسل المستقبلية، مع ضمان حكمة فعالة وشفافة تعزز الثقة في النظام الضريبي.

¹ تقرير النموذج التنموي الجديد: مجموع المذكرات الموضوعاتية والرهانات والمشاريع المقترحة في إطار النموذج التنموي الجديد، م.س، ص.308.

² تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد، 2019، م.س، ص.14.

■ لتحقيق هذه الأهداف يجب:

تعبئة كامل الإمكانات الضريبية التي من شأنها تمويل السياسات العمومية والاستثمارات الطويلة الأمد مع الحرص على المحافظة على التوازنات الماكرو اقتصادية أخذاً بعين الاعتبار معيقات التنافسية الضريبية، ومن أجل ذلك جاء في مقترحات اللجنة ما يلي:

◆ توسيع الوعاء الضريبي: عن طريق الرفع من شريحة الخاضعين للضريبة إخضاع جميع الملتزمين للوفاء بالتزاماتهم، وإدماج الأنشطة ذات الدخل المحدود وكذا صغار المنتمين للقطاع غير المهيكل (الحرفيون، التجار، الفلاحون) عبر تضريب جزافي يعتبر بمثابة وفاء ضمني بالضريبة (محليا ووطنيا)؛

ويمنح الحق في الحصول على بعض الخدمات الاجتماعية، خصوصا على التغطية الصحية والتعويضات العائلية، مع حذف أنظمة الاقتطاعات من المنبع بنسب إبرائية، وضمان حياد الضريبة على القيمة المضافة وتوسيع مجال تطبيقها، وتخفيض حد الإخضاع للضريبة على الشركات وأل للضريبة على الدخل بالنسبة لبعض الأنشطة (كمثال حد رقم المعاملات بالنسبة للأرباح الفلاحية)؛

◆ محاربة ممارسات التهرب والغش الضريبيين بإعمال المساطر ودعم القدرات التقنية والبشرية لإدارة الضرائب، لاسيما عبر تبادل المعلومات بين الإدارات، وتفعيل قانون جزر الغش الضريبي وإقرار المسؤولية المشتركة للمستشارين والخبراء والمحاسبين في أفعال الغش الضريبي كلما ثبت مشاركتهم في المساعدة على ارتكاب هذه الأفعال؛

◆ عقلنة الإعفاءات والتخفيضات وإلغاء الامتيازات الضريبية عن طريق تحليل دقيق لجميع النفقات الجبائية من أجل اتخاذ القرار بشأن الإبقاء عليها أو إلغائها بعد تقييم الأثر، وتفضيل الإنفاق الميزانياتي عوض الإنفاق الضريبي كلما أمكن ذلك؛

ويعتبر من الأهمية بمكان تنظيم الحذف التدريجي والمتحكم فيه للإعفاءات الضريبية على قطاعي العقار والفلاحة (مع الحفاظ على سياسة مناسبة للمساعدة على الاستفادة من السكن الاجتماعي ومن معالجة ضريبية تمييزية بالنسبة للفلاحين الصغار).

كما يجب كذلك اعتماد إلزامية تقييم الأثر القبلي والبعدي لكل نفقة ضريبية والحد من كل استثناء ضريبي في الزمن وإخضاع بعض الأنشطة المعفاة حاليا للضريبة.

◆ تحسين هيكله المداخل الضريبية حسب كل نوع من الضريبة وحسب كل فئة من الملتزمين بالبحث عن توازن يحترم مبادئ المساهمة التضامنية والتناسبية للمواطنين

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

في النفقات العمومية ارتباطا بقدراتهم على المساهمة كما هو محدد في الدستور،
وضمن مزيد من الإنصاف بين الملزمين والحد من مستوى التركيز الضريبي:

♦ **تعبئة المزيد من الضريبة لفائدة التضامن الاجتماعي:** خصوصا من أجل تمويل نسيج
الضمان الاجتماعي: التغطية الصحية، التعويضات العائلية الشاملة، والحد الأدنى
للأجر، ومن أجل ذلك توصي اللجنة ب:

✓ تخصيص جزء من مداخيل الضريبة على القيمة المضافة لتمويل الحماية الاجتماعية
(بالاعتماد على النسبة الحالية للضريبة على القيمة المضافة أو عبر الرفع من نسبتها
المطبقة على المنتجات الفاخرة) في إطار "ضريبة اجتماعية على القيمة المضافة":

✓ اعتماد ضريبة تضامنية على الممتلكات غير المنتجة وتخصيص المداخيل المتأتية لتمويل
الحماية الاجتماعية:

✓ إعادة اعتماد المساهمات الاجتماعية للتضامن على الأرباح المهمة والدخل المرتفع، بشكل
مؤقت، إلى حين استيفاء ضريبة التضامن على الممتلكات غير المنتجة:

✓ تعبئة الرسوم الداخلية على الاستهلاك بالنسبة للمنتجات المضرة بالصحة العامة
(السجائر والمشروبات الكحولية) لفائدة تمويل التغطية الصحية.

♦ **تعزيز الإنصاف في النظام الضريبي لضمان مساهمة جميع المواطنين كل حسب قدراته في
المجهود الجماعي لتمويل النفقات العمومية.** وفي هذا السياق من المهم:

✓ ضمان تعميم أوسع للضريبة على الدخل بشكل تدريجي عن طريق الرفع سقف الشطر الأول،
ومراجعة الأشطر المتوسطة والزيادة في النسبة الهامشية على الدخل المرتفع؛

✓ حياد الضريبة بالنسبة لطبيعة الدخل من خلال تجانس قواعد تضريب الدخل عبر مواءمة
النسب المطبقة والأسقف وأشطر الإلزام وطرق احتساب الأوعية الضريبة وإلغاء
الاقطاعات من المنبع بنسب إبرائية ومراجعة قواعد احتساب الضريبة على التفضيوات
الناجمة عن التركة، مع الحفاظ على تاريخ استحقاق الضريبة وقت تفويت العقار،
واحتماسها أخذا بعين الاعتبار القيمة الأصلية للعقار مع إدراج سقف لإعفاء التركات
البسيطة؛

✓ ضمان تطبيق موحد للقاعدة الضريبية في سائر التراب الوطني عن طريق تفضيل الإنفاق
الميزانياتي كأداة لدعم الجهات، وفي هذا الصدد من المهم مباشرة مسلسل تدريجي لالتقائية

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

القواعد الضريبية المطبقة في الأقاليم الجنوبية مع القواعد الوطنية، انطلاقاً من تنميط الضريبة على القيمة المضافة وإدراج حذف الإعفاء من الضريبة على الدخل ومن الضريبة على الشركات في إطار تنظيمي واضح يحدد التوجه وخارطة الطريق.

♦ **تعبئة الضريبة في خدمة للتنافسية المقاولات والابتكار والبحث وتنويع الإنتاج والتحول الأيكولوجي والأنشطة ذات الأثر الاجتماعي الإيجابي، ومن أجل ذلك تقترح اللجنة مجموعة من التدابير¹:**

- ✓ تقليص ملموس لنسبة الضريبة على الشركات بالنسبة للأنشطة المفتوحة على المنافسة الدولية، خصوصاً الصناعة لتقترب من معدل النسب المطبقة في الدول المنافسة للمغرب؛
- ✓ توجيه الفاعلين نحو أنماط إنتاج أكثر استدامة عبر فرض ضريبة الكربون في شكل رسم داخلي على استهلاك المحروقات الأحفورية (خصوصاً الهيدروكربونات) ورسوم جمركية على استيرادها، مع الحرص على تخصيص جزء من هذه المداخيل للتحول الأيكولوجي؛
- ✓ إدراج تحفييزات ضريبية بالنسبة للأنشطة ذات الأثر الاجتماعي القوي، لاسيما عبر توسيع نطاق المنفعة العامة لتعميم الإعفاءات على الهبات التي تحصل عليها الجمعيات وإعفاء الأسر من الأعباء المرتبطة بتشغيل العاملين المنزليين.

♦ **إصلاح نظام الجبايات المحلية وتعبئتها من أجل الاستجابة للحاجيات المتزايدة لتمويل الجماعات الترابية بالنظر لتوسع مجال اختصاصاتها ومن أجل تحميلها المسؤولية في خلق الثروة على المستوى المحلي، وتماشياً مع قانون رقم 07-20 بشأن الجبايات المحلية، يقترح ما يلي:**

- ✓ دمج عشر رسوم من نفس النوعية تتعلق بشغل الأراضي وبالنشاط الاقتصادي في رسمين: رسم عقاري ورسم على النشاط الاقتصادي؛
- ✓ ويمكن أن يشمل الرسم العقاري الرسم على الأراضي غير المبنية، ورسم السكن، ورسم الخدمات الجماعية والجزء العقاري من الضريبة المهنية. أما الرسم على النشاط الاقتصادي فيمكن أن يشمل الضريبة المهنية ورسوم قطاعية أخرى (المشروبات، الإقامة، النقل العمومي، المياه المعدنية) وتعتمد كأساس خاضع للضريبة مؤشراً يعكس النشاط

¹ تقرير النموذج التنموي الجديد: مجموع المذكرات الموضوعاتية والرهانات والمشاريع المقترحة في إطار النموذج التنموي الجديد (الملحق رقم 2)، أبريل 2021، م.س، ص.309.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

الاقتصادي (مثلا رقم المعاملات أو الفائض الخام للاستغلال)، بحيث يتم ربط الضريبة المحلية بخلق الثروة على المستوى المحلي وتحميل المسؤولية للجماعات الترابية بهذا الخصوص.

✓ إرساء تحويلات لمداخيل الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات للجماعات الترابية كآليات لتحفيز ولتحميل المسؤولية لهذه الأخيرة، يروم النموذج التنموي الجديد تعزيز تموقع الجماعات الترابية كفاعلين رئيسيين في خلق الثروة عبر انخراطهم في تحريك النشاط الاقتصادي.

✓ وفي هذا الصدد، توصي اللجنة بالزيادة في حصة الضريبة على الشركات المحولة للجهات بشكل يتناسب ومساهماتها في المداخيل المتأتية منها، وفي نفس السياق توصي بدراسة إمكانية تحويل جزء من مداخيل الضريبة على الدخل لفائدة الجماعات؛

✓ تحسين حكامه الجبايات المحلية من خلال تقليص عدد المتدخلين في تدبير نفس الضريبة وتيسير التنسيق بين الإدارات الضريبية على المستوى المحلي والوطني.

✓ توصي اللجنة بإسناد المسؤولية التامة لمصالح الدولة في تدبير الضريبة العقارية والضريبة على النشاط الاقتصادي، مقابل أداء من طرف الجماعات الترابية بإمكانية إدماج عامل للتحفيز على النجاعة لفائدة مصالح الدولة.

♦ **تعزيز الثقة بين الملمزمين وإدارة الضرائب** من أجل ذلك يقترح تسريع رقمنة المساطر المرتبطة بالفعل الضريبي، واعتماد سياسة التصنيف، وضمانة تأطير مسار المراقبة الضريبية، وإرساء المياد للتحكيم والوساطة على المستوى الجهوي قبل الطعن أمام اللجنة الوطنية للنظر في الطعون الضريبية؛

♦ **تقوية إدارة الضرائب ومحاربة مخاطر الرشوة** عن طريق تعزيز آليات تبادل المعطيات بين الإدارات وتنمية القدرات والموارد المؤهلة لإدارة الضرائب، خصوصا تلك المكلفة بالوعاء، وتنفيذ مهام المراقبة وتبدير العلاقة مع الملمزمين، مع الأخذ بعين الاعتبار تطورات وخصوصيات مختلف الأنشطة القطاعية ومختلف المهنيين، كما تستوجب محاربة مخاطر الرشوة داخل إدارة الضرائب تأطيرا دقيقا للسلطة التفاوضية لإدارة الضرائب في مجال

التسوية وكذلك تفعيل خطة للوقاية ومحاربة مخاطر الرشوة داخل هذه الإدارة بتنسيق مع الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها¹.

المطلب الثاني: حدود مقترحات اللجنة لإرساء نموذج جبائي فعال

إن التمويل هو امتحان المصادقية، لذا فإذا أردنا أن نمول بصفة ذاتية، يجب القيام بإصلاح ضريبي يعيى الموارد المالية، لكن ورغم أن الجميع يقر بأن النظام الضريبي الحالي غير ناجع وغير عادل وغير منصف، فإن تقرير اللجنة لم يرق حتى إلى توصيات المناظرات الوطنية ولم يتم تبنيها.

الملاحظ أن التقرير العام تضمن خمسة أسطر حول موضوع الإصلاح الضريبي وتمت تسمية ذلك بالإجراءات، وهي قديمة ويعرفها الجميع وتسير في اتجاه مطالب الاتحاد العام لمقاولات المغرب، ومنها خفض سعر الضريبة على الشركات. وقد تم تفصيل هذه الإجراءات في (الملحق 2) المتعلق بمجموع المذكرات الموضوعاتية والرهانات والمشاريع المقترحة في إطار النموذج التنموي الجديد، هذا يعني أن الإصلاح الضريبي غير مرغوب فيه ويبين مدى تغلغل جماعات الضغط في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمادة الجبائية، والتي تدافع بشراسة على استمرارية التحفيزات رغم عدم جدواها من الناحية الاقتصادية والاجتماعية وعلى عدم تضريب المداخيل العليا ورؤوس الأموال الكبرى.

وبما أن الجميع متفق على أهمية واستعجالية الإصلاح الضريبي، فقد كان من الضروري الإشارة إليه في التقرير لتوفير إمكانيات التمويل، لكن ما تمت الإشارة إليه هو المديونية كحل مقترح. مما يمهّد لأزمات المديونية في السنوات المقبلة.

هذا الأمر يطرح إشكالا كبيرا لأن الإمكانيات في هذا الاتجاه جد محدودة لأن معدل المديونية حاليا تجاوز 100% من الناتج الداخلي الخام، خصوصا مع ما تمت مراكمته في سنة 2020، سواء المديونية الخارجية أو الداخلية، وهو ما يطرح السؤال حول الهامش المتاح حاليا للاستمرار في المديونية. وعليه يمكن القول إن هذا الوضع يجعلنا أمام سيناريوهين، الأول: مشاريع التقرير ستبقى بلا تمويل كاف، والثاني: في حالة إيجاد تمويل عبر الدين الداخلي أو الخارجي، فإن البلاد ستستمر في تحمل تبعات المديونية لسنوات طويلة ربما لأجيال مما يجعل أهداف النموذج التنموي بدون أفق.

¹ تقرير النموذج التنموي الجديد: مجموع المذكرات الموضوعاتية والرهانات والمشاريع المقترحة في إطار النموذج التنموي الجديد (الملحق رقم 2)، أبريل 2021، م.س، ص.311-312.

خاتمة:

يمكن القول إجمالاً بأن مقترحات اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد في المجال الجبائي لا ترقى إلى التطلعات التي يريدها الجميع، ولعل هذا راجع جزئياً إلى عدم وجود مختصين في هذا المجال ضمن اللجنة المكلفة بإعداد هذا التقرير.

كما أن مخرجات هذا التقرير تركز هيمنة جماعات الضغط في المجال الجبائي وضعف القرار السياسي وانحسار دور الإدارة الجبائية في بلورة استراتيجية جبائية محكمة وبعيدة المدى، ولا أدل على ارتباك وعدم مهنية هذه الإدارة العديد من التدابير الجبائية المدرجة في المدونة العامة للضرائب والتي يتم التراجع عنها بعد سنة أو سنتين، وآخر مثال على ذلك التراجع عن الأسعار التصاعدية بالنسبة للضريبة على الشركات.

لائحة المراجع المعتمدة:

- أحمد قديميري، الضريبة على الدخل وسؤال الإصلاح، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية الحقوق سطات، السنة الجامعية: 2013/2014؛
- قانون الإطار رقم 69-19 المتعلق بالإصلاح الجبائي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.86 صادر في 15 من ذي الحجة (26 يوليوز 2021)، ج.ر، عدد 7007؛
- قانون المالية لسنة 2022 رقم 76-21 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.115 صادر في 5 جمادي الأولى 1443 (10 ديسمبر 2021)، ج.ر عدد 7049، ص: 10484؛
- تقرير النموذج التنموي الجديد - تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وثيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع التقرير العام، أبريل 2021؛
- تقرير النموذج التنموي الجديد: مجموع المذكرات الموضوعاتية والرهانات والمشاريع المقترحة في إطار النموذج التنموي الجديد (الملحق رقم 2)، أبريل 2021؛
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي الجديد، 2019.

استراتيجية إدارة الجمارك وفق منظور النموذج التنموي الجديد

خالد شهيم

باحث بسلك الدكتوراه

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء

ملخص:

شرعت إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة في اعتماد برنامج متعدد السنوات من أجل بلوغ الأهداف والغايات التي تم تسطيرها، حيث تجسدت هذه البرامج في إطار ما يعرف بالمخطط الاستراتيجي، وهكذا جاء المخطط الاستراتيجي 2020-2023، الثالث من نوعه في تاريخ إدارة الجمارك، من أجل الكشف عن مجموعة من النتائج التي همت بالخصوص رقمنة العمليات الجمركية، بشكل استطاعت من خلاله الإدارة الجمركية مسابقة أهداف النموذج التنموي الجديد.

حيث ساعدها في ذلك انخراطها ضمن المنظمة العالمية للجمارك التي أقرت بهذه الأهداف فيما مضى، لكنها لم تكن موفقة في الشق الأهم الذي نادى به النموذج التنموي وصاغه من قبل، بيان أروشا المعدل والذي يتعلق بتدبير الموارد البشرية كقاطرة لا غنى عنها للهبوض بهذه الأهداف.

الكلمات المفتاحية: المخطط الاستراتيجي -إدارة الجمارك -النموذج التنموي -الموارد البشرية -الرقمنة

ABSTRACT:

The Department of Customs and Indirect Taxation has initiated the adoption of a multi-year programme to achieve the objectives and targets that have been flagged, as reflected in the so-called Strategic Blueprint, Thus, Strategic Plan 2020-2023, the third of its kind in the history of customs administration, In order to reveal a set of results that have been particularly important for the digitization of customs operations in such a way that the customs administration was able to align with the objectives of the new development model, Her involvement in the World Customs Organization (WCO), which had recognized these goals in the past, helped her.

But it was not successful in the most important part that the development model called for and formulated before, Arusha's amended statement on managing human resources as an indispensable locomotive for advancing these goals.

Key words: Strategic Plan -Customs administration -Development model - Human resources - Digitization

مقدمة:

أُعْطِيَتْ انطلاقاً التفكير في النموذج التنموي الجديد بالمملكة المغربية من طرف ملك البلاد في خطابه الموجه إلى البرلمان بمجلسيه بمناسبة افتتاح الدورة الأولى للسنّة التشريعية الثالثة من الولاية التشريعية العاشرة في 12 أكتوبر 2018، وهو نموذج يحمل تصوراً تنموياً في أفق 2035 استطاعت اللجنة الموكلون إليها إعدادها، أن تقدمه أمام جلالة الملك في 25 ماي 2021، بحيث أشار إلى ضعف ثقافة الفعالية وروح القيادة داخل الإدارة مستعرضاً تطلعات المواطن لإدارة شفافة وخدمات عمومية تتسم بالجودة مع التوظيف الأمثل للإمكانيات والفرص التي تتيحها الرقمنة، ومؤكداً على ضرورة تطوير جاذبية الوظيفة العمومية العليا وأهمية البحث عن الكفاءات واستقطابها وتحسين فعالية الجهاز الإداري.

وهكذا أكد تقرير النموذج التنموي الجديد في القسم الثالث على ضرورة الأخذ برافعات التغيير الأساسية وذلك عبر محورين، يتعلق أولهما بالأوراش التحولية لإطلاق النموذج التنموي الجديد، بينما يتعلق المحور الثاني منهما بالميثاق الوطني من أجل التنمية. وبناء عليه، ارتأت اللجنة المشرفة على التقرير أن يتم التركيز في إطار المحور الأول على خمس رافعات أساسية، وهي:

1. الرقميات أولاً؛
 2. جهاز إداري مؤهل؛
 3. تأمين الموارد الضرورية لتمويل مشاريع التحول؛
 4. إشراك مغاربة العالم للاستفادة من خبراتهم؛
 5. تعبئة علاقات التعاون مع الشركاء الأجانب للمملكة اعتماداً على مقارنة رابع-رابع.
- ولقد شكلت هذه الرافعات المعول عليها من أجل تحقيق التنمية، نقطة التقاء بين ما جاء في تقرير النموذج التنموي وما جاء في المخطط الاستراتيجي 2020 و2023 لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة، مما سيجعل هذه الإدارة تبدو كقاطرة لباقي القطاعات الإدارية الأخرى فيما يخص تنزيل مضامين التقرير المذكور، إلا ما حادّت عليه صراحة في بعض الجوانب المتعلقة برؤية مغرب الغد التي أتى على ذكرها التقرير ضمن القسم الثاني بمناسبة الحديث عن المحاور الاستراتيجية للتحول وبخاصة عند المحور الثاني الذي أطلق عليه كعنوان: "رأسمال بشري معزز وأكثر استعداداً للمستقبل".

من هذا المنطلق، سيكون لزاما علينا تنزيل النموذج الجمركي وفق رؤية تقرير النموذج التنموي الجديد، حتى نستبين أوجه التقارب بين النموذجين ونستشف أوجه حياد الإدارة الجمركية عن بعض أهدافه، وهو ما سيشكل محور الإشكالية المطروحة علينا من حيث مدى مساهمة الإدارة الجمركية لمخرجات تقرير النموذج التنموي الجديد بالمغرب.

أما عن أهمية البحث، فهي تظهر من خلال حداثة هذه الدراسة التي تصب أهدافها في اتجاه تجويد قرارات الإدارة الجمركية ووضعها في سكة النموذج التنموي الذي أقره المغرب، وذلك بالاعتماد على المنهج الاستنباطي دونما تغييب للمناهج الأخرى وفق ما تقتضيه بعض الجوانب من الدراسة.

المبحث الأول: الرقمنة والشفافية في استراتيجية إدارة الجمارك

إن تطور الاقتصاد الرقمي في عالم اليوم قد دفع بحكومات الدول إلى الإسراع بتحديث هياكلها الإدارية عن طريق رقمنة المساطر والإجراءات في الأجهزة الإلكترونية الكفيلة بحفظ الوثائق والمستندات وتيسير عمليات التواصل والخدمات بين الفاعلين الاقتصاديين وإدارات الدولة، على أن مصطلح "الاقتصاد الرقمي" سبق أن قام بصياغته دون تابسكوت Don Tapscott في عام 1995 عندما قال بأن الاقتصاد الرقمي سيأخذنا إلى بؤرة تقارب جديد للمعلومات والاتصالات والترفيه¹.

ولم يكن ورش رقمنة المساطر الجمركية وليد توصيات ما جاء في تقرير النموذج التنموي الجديد، بقدر ما أملت ضرورات التحديث التي أوصت بها المنظمة العالمية للجمارك، كما هو حال آخر توصياتها المضمنة في خطة هذه المنظمة الاستراتيجية 2019-2022، والتي تم التأكيد فيها على دعم تنفيذ إطار معايير التجارة الإلكترونية عبر الحدود واستخدامه على نطاق واسع، وما أكدته أيضا من حرص على توجيه الجمارك في رقمنة عملياتها من خلال الاستفادة من التقنيات واستخدام تحليلات البيانات².

¹ Anas ABOUTAOUFIK et Ghizlane SALAM, Retour sur l'expérience de l'administration numérique au Maroc : Cas des Douanes et Impôts Indirects et Port Net. Article publié sur web P.2.

– Don Tapscott est un professeur canadien auteur de plusieurs ouvrages notamment : L'économie numérique : promesse et péril à l'ère de l'intelligence en réseau, McGraw-Hill, 1997.

² الخطة الاستراتيجية لمنظمة الجمارك العالمية 2019-2022. ترجمة وتدقيق: قسم الترجمة مديرية الاستراتيجيات والتطوير المؤسسي، الجمارك الأردنية تموز/يوليو 2019 ص. 16 و 17.

وهو ما حدا أيضا بالدول الأعضاء إلى الامتثال لهذه التوجيهات العامة، كما هو شأن دول السوق المشتركة لشرق وجنوبي إفريقيا COMESA الذين خلصوا إلى توصيات تقول إحداها: «فلتحقيق النتائج المتوقعة من أجندة التكامل الاقتصادي الإقليمي، سيكون من المتوقع أن تواصل الدول الأعضاء تعاونها والتزامها، تجاه تنفيذ أجندة التكامل الإقليمي، التي تركز على تنفيذ تيسير التجارة، وتحديث عمليات الجمارك والحدود، وتعزيز رقمنة وترابط أنظمة الجمارك مع الأنظمة الحدودية الأخرى»¹.

كما سبق للمنظمة العالمية للجمارك في إطار مواكبتها لتطور الاقتصاد الرقمي، أن وقعت مذكرة تفاهم مع الاتحاد البريدي العالمي في 5 يوليو 2007 تسمح بخلق إطار للتعاون في مجالات أساسية مثل تعزيز دور الجمارك والمؤسسات البريدية كوسيلتين لتحقيق النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية وتيسير التجارة من خلال بناء القدرات وتقديم المساعدة التقنية، أو مثل تسهيل تبادل المعلومات واستخدام نظم التبادل الإلكتروني للبيانات بين المؤسسات البريدية والجمارك من خلال تطوير المعايير المشتركة على سبيل المثال بين منظمة الجمارك العالمية والاتحاد البريدي العالمي بشأن رسائل التبادل الإلكتروني للبيانات CUSITM-CUSRSP أو من خلال المبادئ التوجيهية المشتركة بين المنظمين بشأن البيانات الإلكترونية المسبقة².

وسيرا على خطى هذه الدول والمنظمات في مساعي الرقمنة، فإن إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة في المغرب عرفت أول نظام جمركي مندمج سنة 1990 والذي كان يطلق عليه نظام سادوك SADO³ لتتم إعادة صياغة هذا النظام سنة 2001، وانطلاقا من سبتمبر 2003 ستضع إدارة الجمارك الشطر الأول من النظام المعلوماتي BADR⁴ المتعلق بالتصريح الجمركي الذي سيستمر العمل

¹ مسودة التقرير عن سير العمل في تنفيذ برنامج العمل للجمارك وتيسير التجارة للسنوات الثلاثة 2018-2020 المنبثقة عن الاجتماع السابع لرؤساء اللجنة الفرعية للجمارك 27-29 سبتمبر 2021 في موضوع "الكوميسا نحو التكامل الاقتصادي الرقمي"، ص.12.

² دليل الاتحاد البريدي العالمي المخصص للتجارة الإلكترونية، ص.49.

³ SADO : Système de l'Administration des Douanes et de l'Office des Changes.

⁴ BADR : Base Automatisée des Douanes en Réseau.

به بشكل تدريجي على أن الصيغة المكتملة لنظام BADR ستكون جاهزة في سنة 2009¹، لتضع الإدارة بعد ذلك الشرط الثاني منه المتعلق بالتخليص الجمركي.

كما سيتم في سنة 2015 أداء المستحقات بالبطاقة البنكية، وحوسبة تدبير المنازعات سنة 2016، ثم الأداء متعدد القنوات والتوقيع الإلكتروني لعمليات التفويت في إطار الأنظمة الاقتصادية للجمرك سنة 2017، قبل أن يتم سنة 2018 تعميم التوقيع الإلكتروني على كافة الأنظمة الجمركية²، كما قامت إدارة الجمارك بإلغاء مسطرة الإيداع المادي للتصاريح الجمركية التي لم تعد إلزامية اعتبارا من فاتح يناير 2019، ليتم الاستغناء بشكل كلي عن التداول الورقي لمختلف الوثائق والشواهد التجارية والإدارية.

المطلب الأول: رقمنة الوثائق المتعلقة بالعمليات الجمركية

مكن النظام المعلوماتي لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة المسمى اختصارا "بدر" (القاعدة الآلية للجمارك عبر الشبكة) من تبسيط الإجراءات الإدارية على عمليات الاستيراد والتصدير للبضائع. فقد شكلت هذه المنصة المعلوماتية الجمركية وسيلة ناجعة في تقديم الوثائق والمعلومات الضرورية بطريق التحميل الإلكتروني متجاوزة في ذلك مراحل وإجراءات بيروقراطية لم يعد لها اليوم وجود بفعل ما كانت تطرحه من معوقات وإكراهات تمثلت في كثرة التنقل بين المصالح والقطاعات والمكاتب، وما كان ينجم عن ذلك من إهدار للجهد والوقت، ليصبح في إمكان الفاعلين الاقتصاديين المراهنة على السرعة في مباشرة عملياتهم التجارية.

وهو ما دفع بإدارة الجمارك إلى مساندة هذا الركب التنموي من خلال سن نظام المداومة في أماكن العمل الاستراتيجية مثل المديريات الجمركية المكلفة بالتصدير أو المطارات والمحطات البحرية، والعمل كذلك على تحيين النظام المعلوماتي حتى تتسع طاقته لاستيعاب كافة بيانات التصاريح والوثائق والمستندات والإجراءات والدلائل التطبيقية إلى غير ذلك، وحتى لا تتضرر المقاولات المحلية في الظروف الراهنة المتسمة بشراسة المنافسة على المستوى الإقليمي والدولي ومن هذه الإجراءات أو المستندات التي تم رفع طابعها المادي نشير إلى ما يلي:

¹ H. ATTAOUI et A. ELMEZIANE : Le digital et la performance de l'action de la douane au Maroc Africain Scientific Journal Vol : 3 N° 19 Aout 2023. P. 879.

² تقرير إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة لسنة 2019 ص.18.

أولاً: عقد الكفالة البنكية

حيث تم في سنة 2017 التجريد المادي لعقود الكفالة Actes de cautionnement المنشأة من قبل البنوك لضمان العمليات المسجلة بموجب أحد الأنظمة الاقتصادية للجمرك التي يقوم بها الفاعلون الاقتصاديون، على اعتبار أن الأنظمة الاقتصادية للجمرك تظل وسيلة أساسية في دعم المقابلة من خلال ما تتيحه من إيقاف للرسوم الجمركية وللرخص المطلوبة قانوناً عند عمليات الاستيراد للبضائع والمواد الأولية المستخدمة في تصنيع أو تحسين المنتجات النهائية بغية توجيهها نحو التصدير، مثل نظام القبول المؤقت لتحسين الصنع الفعال الذي يسمح باستقبال البضاعة دون أداء المستحقات من الرسوم الجمركية على أن يتم تحسينها أو تصنيعها بشكل يضيف عليها قيمة إضافية بما تجلبه للدولة من عائدات بالعملة الصعبة تساهم في تحسين أداء الميزان التجاري.

ثانياً: شهادة إبراء الذمة

شرعت إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة في رقمنة شهادات إبراء ذمة الحسابات المسجلة بموجب الأنظمة الاقتصادية للجمرك. Certificat de décharge وهي شهادات تمنح عن كل حساب مسجل في إطار أحد الأنظمة الاقتصادية ويتم تسويته من طرف الفاعل الاقتصادي المعني، بحيث أصبحت هذه الشهادات متداولة إلكترونياً بين الإدارة الجمركية والبنك مانح الضمانة الذي يتلقاها في صيغة ملف PDF بمجرد قيام الإدارة الجمركية بتسوية الحساب المعني، وهو ما يمكن الفاعلين الاقتصاديين من استرجاع مبلغ الضمانة الخاص بهم في حدود قيمة الحساب الذي تمت تسويته من دون الرجوع إلى الإدارة الجمركية وانتظار استصدار الشهادة أو انتظار التوقيع عليها ومن تم الرجوع ثانية إلى المؤسسة البنكية.

ثالثاً: وصل التسليم

عملت إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة على جعل الإرسال الإلكتروني لوصل التسليم ضرورياً، ابتداء من 4 ماي 2020، عبر منصة الشباك الوطني الوحيد لتبسيط مساطر التجارة الخارجية (بورت نت) PORTNET، لكل عمليات الاستيراد التي تتم على مستوى الموانئ التي تشرف على تسييرها الوكالة الوطنية للموانئ وكذا باحات وفضاءات التخليص الجمركي (MEAD).

ويعد وصل التسليم Bon à délivrer وثيقة تثبت ملكية البضاعة، يمنحه الوكلاء البحريين ووكلاء النقل ومستغلي مخازن وساحات التخليص الجمركي إلى المستوردين والمُعشرين، حيث كان فيما مضى يتم إرفاقه ماديا ضمن وثائق بيان التصريح الجمركي عند الإيداع لدى المكتب الجمركي المختص. هذا الإجراء الجديد وبفضل التعاون المثمر بين كل من الجمارك، والوكالة الوطنية للموانئ والجمعية المهنية للوكلاء البحريين ومستأجري البواخر بالمغرب وجمعية المُعشرين المعتمدين لدى الجمارك بالمغرب وكذا جمعية منظلي عمليات النقل الدولي، سيسمح على الأرجح بتقليص مدة التخليص الجمركي وتحسين مؤشرات أداء النظام الاقتصادي للتجارة العابرة للحدود، وذلك إلى الحد الذي يعفي المستوردين من تقديم وثيقتين ماديتين كانتا مطلوبتين من قبل، هما بوليصة الشحن ووصل التسليم¹.

رابعاً: بوليصة الشحن

تشمل بوليصة الشحن Connaissance التي تمت رقمنتها، بيانات تتعلق باسم الشاحن و الناقل والمرسل إليه وعنوان كل منهم، ونوعية البضائع وعدد الطرود ووزنها وأوصافها، كما تنص على اسم السفينة واسم الريان، وميناء الشحن وميناء التفريغ وأجرة النقل إذا كانت مستحقة عند الوصول، إضافة إلى تحديد مكان إصدار السند وتاريخ صدوره وعدد النسخ المحررة منه، وشروط تسليم البضاعة من حيث تحمل مصاريف النقل والتأمين.

كما تجب الإشارة إلى الأهمية القصوى لبوليصة الشحن لدى مصالح المراقبة الجمركية في حالة وجود بضائع خاضعة للتضريب على أساس نوعي كالوزن وليس على أساس قيمي، وذلك بما توفره من معطيات تكشف عن الأوزان أو وحدات القياس الحقيقية، كما تمكن من الكشف عن التلاعبات المحتملة لشركات الملاحه مثل الحالة التي يتم فيها تقديم شهادات تثبت التفريغ في أحد الموانئ، في حين لا يشار إلى الرسو مطلقاً بهذا الميناء².

¹ تقرير إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة لسنة 2020، ص. 17.

² محمد جلال خطاب: اقتصاديات الجمارك بين النظرية والتطبيق " دار الفكر الجامعي، الإسكندرية الطبعة الأولى، ص. 115-116.

خامسا: شهادة الإعفاء الجمركي

حيث أصبح بإمكان المستوردين المستفيدين من الحصص المسموح لهم استيرادها من بعض البضائع أن يقوموا بتوجيه طلبات الإعفاء الجمركي Demandes de franchises douanières إلكترونيا عبر منصة الشباك الوطني الوحيد لتبسيط مساطر التجارة الخارجية (بورت نت) PORTNET منذ الثامن من أبريل لسنة 2020 مع إرفاق طلباتهم بنسخ ضوئية من الفواتير الأولية Factures pro-forma، وذلك بعدما كان يتعين إيداعها أو إرسالها إلى قسم التشريع والتبسيط التجاري بمديرية سياسة المبادلات التجارية التابع لوزارة التجارة الخارجية.

وتستعمل شهادة الإعفاء الجمركي كما هو معلوم من أجل الاستفادة من تعريف جمركية مخفضة عن صنف البضاعة المراد استيراده في إطار اتفاقيات الشراكة للتبادل الحر الموقعة بين المملكة وبين بعض الدول كما هو حال اتفاقية التبادل الحر الموقعة مع الاتحاد الأوروبي، حيث يخضع مثلا التفاح المستورد من الاتحاد الأوروبي ذو التصنيف من التعريف الجمركية رقم 0808.10.90.20 إلى حصة لا تتجاوز 4000 طن عن فترة الاستيراد الممتدة من فاتح فبراير إلى 31 ماي 2021 وذلك بغية الاستفادة من الاعفاء من رسم الاستيراد الذي يبلغ مقداره في غير حالات الإعفاء 40%.

ويظل بالتالي واجب التطبيق في حال تجاوز الحصة والمدة المقررتين. أو مثل اللوز المصنف ضمن البند رقم 0802.11.00.91 الذي يؤدي عنه ما مقداره 40% كرسوم استيراد، فيكون معفى من هذا الرسم إذا ما تم قبول طلب الإعفاء الجمركي في حدود كمية قصوى لا ينبغي أن تتجاوز 200 طن من الفترة الممتدة من فاتح أكتوبر 2020 إلى 30 شتنبر 2021 مع منح الأولوية في الاستيراد لشركات التصنيع التي تستعمل اللوز في منتجاتها الصناعية.

على أن الإعفاء من الرسوم الجمركية في بعض الأحيان قد يؤدي إلى الإضرار بالصناعة المحلية، حيث يرى المهنيون في مجال الصناعة الدوائية أن الآثار الناجمة عن العوالة، المتمثلة في التفكيك التدريجي للتعريف الجمركية واتفاقيات التبادل الحر المختلفة والموقعة بين المغرب وبعض البلدان (تركيا ومصر وتونس والأردن وغيرها) أو أقطار أخرى (الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية)، انعكست وستنعكس بشكل كبير على الصناعة الدوائية المغربية إذا لم يتم تدعيم هذه الأخيرة بتدابير كافية لمواكبتها وتعزيز قدراتها التنافسية، كما أنه يتم استيراد المواد الخام بشكل شبه كلي،

وهو ما يشكل حائلاً أمام النهوض بالصناعة الدوائية والدخول في المنافسة التي أضحت أكثر شراسة بسبب ظهور أسواق أخرى، لاسيما السوق الإفريقية¹.

سادساً: الرخص وشواهد المطابقة

ففي إطار ورش الرقمنة الذي باشرته إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة، تم التنسيق على رفع الطابع المادي للمستندات الإدارية مع عدد من القطاعات التي تُعنى بمنح شواهد الترخيص من أجل استيراد أو تصدير أنواع معينة من البضائع، ترتب عنه توصل مصالح الإدارة الجمركية بهذه الرخص إلكترونيا فور إصدارها من الجهات والمصالح الوزارية المعنية، نذكر من تلك التراخيص:

♦ ترخيص المكتب الوطني للمني للحبوب والقطاني ONICL²، حيث يشترط هذا المكتب على كل شخص ذاتي أو معنوي يرغب في استيراد أو تصدير القطاني والحبوب، أن يصرح بذلك لدى هذا المكتب طبقاً للقانون 12-94 الذي حدد بموجب مادته الثانية صلاحيات ومهام المكتب، حيث يتولى بالخصوص:

- تتبع حالة تزويد البلاد بالحبوب والقطاني ومشتقاتها؛
- العمل على القيام بعمليات شراء المنتجات المشار إليها أعلاه إذا استوجبت ذلك ظروف استثنائية، وبيعها واستيرادها وحيازتها ونقلها وتحويلها وذلك بعد استشارة الأطراف المعنية؛
- دراسة التدابير التشريعية والتنظيمية الكفيلة بتنظيم سوق الحبوب والقطاني والمنتجات الثانوية المتأصلة من تحويل الحبوب والمنتجات الثانوية المشتقة منها؛
- مراقبة التدابير المذكورة والسهر على تنفيذها إن اقتضى الحال؛

¹ رأي مجلس المنافسة حول وضعية المنافسة في سوق الأدوية بالمغرب. ر/20/4 بتاريخ 3 ذو القعدة 1441 الموافق ل 25 يونيو 2020، ص.51-52.

² ONICL : Office National Interprofessionnel des Céréales et des légumineuses est un établissement public créée depuis 1937 jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière sous la tutelle du ministère de l'agriculture.

■ إنجاز العمليات الخاصة بالاستيراد والتصدير التي تقرر الحكومة تكليفه بها؛ ... إلخ¹. هذا ويترتب على عدم التصريح قبل بدء عمليات الشراء أو البيع في السوق الداخلية أو في السوق الخارجية، أداء غرامة تتراوح ما بين 1.200 إلى 5.000 درهم طبقاً للمادة 31 من نفس القانون، تصدر في حق التاجر أو المسؤول المباشر عن تسيير المطحنة المرتكبة فيها المخالفة، على أن يتولى ضبط هذه المخالفة -إلى جانب أعوان المكتب المحلفون- أعوان الجمارك وغيرهم من ضباط وأعوان الشرطة القضائية مثلما نص عليه هذا القانون في المادة 26 بغض النظر عن مخالفة الاستيراد بدون رخصة أو بناء على سند غير مطابق التي يرجع الاختصاص في ضبطها إلى موظفي الجمارك وفقاً لأحكام المادتين 294-6 مكرر و 294-6 مكرر مرتين من مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة.

◆ تصديق الوزارة المكلفة بالصحة العامة l'homologation du ministère chargé de la santé publique وذلك بمناسبة استيراد بعض البضائع مثل المصاصات المطاطية للرضع Tétine التي تصنف ضمن بند التعريف الجمركية رقم 40.14.90.00.20 والتي تتطلب من المستورد الإدلاء بهذا الترخيص في شكل قرار موافقة يتضمن التعريف باسم الصانع الأجنبي وكذا علامة الصنع التي تمكن من التعرف على المنتج، من أجل حماية سلامة الأطفال والرضع والحفاظ على صحتهم، على أن المشرع قد شدد في شروط منح الإعفاء من الترخيص المذكور لهذه المصاصات بأن تكون مصنوعة كلية من المطاط وخضعت للمعالجة الحرارية لـ caoutchouc vulcanisé à chaud² في إطار تقوية خصائصها ضماناً لعدم تحللها مع الوقت ومقاومة تأثير عامل الحرارة والبرودة.

¹ القانون رقم 94-12 المتعلق بالمكتب الوطني للمبني للحبوب والقطاني وتنظيم سوق الحبوب والقطاني القاضي بتنفيذه ظهير شريف رقم 8-95-1 صادر في 22 من رمضان 1415 (22 فبراير 1995)، جريدة رسمية عدد 4312 بتاريخ 22 محرم 1416 (21 يونيو 1995).

² الفلكنة (Vulcanisation) هي عملية كيميائية تهدف إلى تحويل المطاط وبولييمرات المتعلقة إلى مواد ذات درجة تحمل أكبر وذلك عن طريق إضافة الكبريت. هذه الإضافة تؤدي إلى تشكيل سلاسل متشابكة (جسور) في بنية المطاط. وأول من أطلق اسم الفلكنة هو تشارلز غودير، الذي اكتشف الطريقة مصادفة سنة 1839 وأسمها الفلكنة تيمناً باسم فولكان إله النار عند الإغريق.

♦ ترخيص الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات ANRT¹ حيث تخضع كل الأدوات والأجهزة التي تعمل بنظام الاتصال اللاسلكي مثل الساعات وأجهزة الراديو إلى موافقة الوكالة التي تراقب قائمة هذه البضائع المراد استيرادها. كما تقوم هذه الوكالة بإعداد المعايير في إطار سلطة التنظيم التقنية التي تتمتع بها، حيث تتولى بالخصوص:

- تحديد المواصفات التقنية والإدارية للموافقة على المعدات الطرفية والتجهيزات الراديو كهربائية المخصصة لربطها بالشبكات العامة للمواصلات؛
- تدبير الموارد النادرة، خاصة منها طيف الترددات الراديو كهربائية ومواد الترقيم؛
- مراقبة جودة الخدمات وتتبع التزامات المشغلين في مجال التغطية الترابية؛
- مراقبة الاتجار بالأجهزة والمنشآت الراديو كهربائية.

♦ التفتيش الصحي للنباتات والمنتجات النباتية وغيرها من الأشياء عند الاستيراد والذي يضطلع به المكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية تماشيا مع أهداف هيئة الدستور الغذائي² التي تتمثل في حماية صحة المستهلك، وتشجيع الممارسات العادلة في تجارة الأغذية، وتنسيق جميع أعمال التفتيش الغذائي التي تضطلع بها كل المنظمات الحكومية وغير الحكومية³.

ويدخل ضمن أمثلة التفتيش الصحي التي يجريها هذا المكتب، الترخيص باستيراد الكحول الذي تحال نتائجه إلكترونيا على الإدارة الجمركية بقصد منح الإفراج عن البضاعة من عدمه، وهو

¹ ANRT : Agence Nationale de Réglementation des Télécommunications est un établissement public créée par la loi n° 24-96 relative à la poste et aux télécommunications promulguée par le Dahir n°1-97-162 du 02 rabii II 1418 (7 Aout 1997) tel qu'elle a été modifiée et complétée.

² تم تأسيس هيئة الدستور الغذائي سنة 1963 من قبل أنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية لوضع معايير الأغذية والمبادئ التوجيهية ونصوص أخرى، كمدونات الممارسة، كجزء من البرنامج المشترك بين المنظمة العالمية للصحة ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة حول المعايير الغذائية. تضم لجنة الدستور الغذائي حاليا 186 دولة عضوا ومنظمة واحدة (الاتحاد الأوروبي) و234 مراقبا (54 منظمة حكومية دولية، 164 منظمة غير حكومية و16 مؤسسة تابعة لمنظومة الأمم المتحدة).

³ الموقع الإلكتروني للمكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية.

ترخيص يشمل الواردات من الكحول الإيثيلي (ethanol)، أو الميثيلي (méthanol)، أو البروبيلي (propanol)، أو الإيزوبروبيلي (isopropanol)، أو الأنيثولي (anéthol).

كما تجدر الإشارة، إلى أن المكتب يسمح باستيراد الكحول الإيثيلي من أجل الاستعمال الخاص من طرف المستورد فقط ولا يجوز بأي حال إعادة بيعه في السوق الداخلية أو لطرف آخر أو لحساب المستخدم النهائي لهذه المادة، أما بالنسبة للأنيثول فلا يخضع استيراده لترخيص من المكتب إلا إذا كان استعماله موجها إلى وحدات إنتاج البسكويت والحلويات والمثلجات¹.

♦ التراخيص الصادرة عن الوكالة المغربية للأمن والسلامة في المجالين النووي والإشعاعي، حيث تم التوقيع في دجنبر 2020 على اتفاقية بين إدارة الجمارك وهذه الوكالة والشباك الوطني الوحيد لتبسيط مساطر التجارة الخارجية بغاية رقمنة طلبات الحصول على رخص الاستيراد والتصدير أو عبور مصادر الإشعاع الذري المودعة لدى الوكالة المغربية للأمن والسلامة عبر الشباك الوطني الوحيد وكذا بهدف تبادل نتائج المراقبة عبر هذه القناة².

ويظهر تبعا لما سبق ذكره، أن جل الشواهد الأساسية في المبادلات التجارية بين البلدان قد تمت رقمنتها على مستوى النظام المعلوماتي لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة المعروف اختصارا بمصطلح "بدر"، لتصبح قابلة للتحميل والتصفح من طرف مفتش الجمارك بمجرد استصدارها من طرف المصالح التابعة للقطاعات الوزارية المعنية.

ف يتم تبعا للملاحظات المدونة في الشهادة المقدمة إما قبول البضاعة أو رفضها، حيث تسهر الإدارة الجمركية في هذه الحالة الأخيرة إما على ترحيل البضاعة إلى البلد الذي استُخدمت منه، وإما على إتلافها أو إتلاف جزء من البضاعة غير المطابق للمواصفات والمعايير المعتمدة.

هذا التحميل الإلكتروني للوثائق ساهم في تبسيط الإجراءات كما ساهم في تسهيل الولوج إلى المعلومة، حيث أبان استطلاع للرأي مفتوح على موقع إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة، أجرته على مرتفقيها من زبناء وفاعلين اقتصاديين، أن نسبة 78% من مستعملي المنصة الإلكترونية للإدارة

¹ نفس الموقع أعلاه.

² التقرير السنوي لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة لسنة 2020، ص.21.

الجمركية هم راضون عن مستوى الخدمات التي تقدمها هذه المنصة، وأن 84% من النساء المستجوبين قد عبّرن عن رضاهن بخصوص استجابة المصالح الجمركية لشكاياتهن. وصرح 93% ممن تم استجوابهم بأنهم تمكنوا بسهولة من استخدام الاستمارة عبر الانترنت، بينما أفاد 82% أنهم يستخدمون عادة القنوات الإلكترونية وبالتالي يفضلون استخدام بوابة إدارة الجمارك على الانترنت¹.

المطلب الثاني: تحسين الحكامة وجودة الخدمات

شكل محور تحسين الحكامة وجودة الخدمات الهدف الثاني المسطر ضمن استراتيجية إدارة الجمارك 2024-2028، ففي إطار انفتاحها على المحيط الاقتصادي، ورغبة منها في مواكبة التنمية التي تشهدها المملكة، أولت إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة اهتماما خاصا بالفاعلين الاقتصاديين، تجلت أهم مظاهره في الانفتاح على هؤلاء عبر استغلال المنظومة الرقمية وما تتيحه من تواصل، كما تم إفادة العموم كذلك من خدمات هذه المنظومة الرقمية.

الفقرة الأولى: تطبيقات إلكترونية للمرتفقين

أولا: تطبيق "ديواني"

شكل التطبيق ديواني فكرة نشأت عن ملاحظة مفادها أن بعض مديري الشركات لا يدركون بعض المعلومات المتعلقة بهم على مستوى نظام المعلومات الجمركية. وغالبا ما يؤدي ذلك إلى سوء فهم، وحدوث نزاعات «يمكن تجنبها»، مما كان يولد الشك بين الإدارة والفاعل الاقتصادي ولا يفسح مجال للثقة.

ويأتي إنشاء منصة «Diw@nati» ليؤكد على توجه إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة الرامي إلى الارتقاء بجودة الخدمات الموجهة للمرتفقين من خال منحهم إمكانية القيام بالعديد من الإجراءات عن بعد عبر تطبيق بسيط على شبكة الأنترنت والهواتف الذكية، ويتيح هذا التطبيق لمستخدميه إمكانية الاطلاع على جميع جوانب علاقتهم مع الجمارك، مما يساعد على تيسير سبل التفاعل وتبسيط الإجراءات الإدارية.

¹ L'Administration des Douanes et Impôts Indirects a sondé 6186 clients-usagers durant la période étalée du 1er janvier au 31 aout. (Source : enquête menée sur le journal électronique Le matin.ma du 06 décembre 2021).

وتثمينا لذلك حصلت هذه المنصة على جائزة «E-mti az» في فئة الخدمات الإجرائية الإلكترونية وذلك خلال فعاليات الدورة الرابعة عشرة للجائزة الوطنية لإدارة الإلكترونيات "امتياز 2021".¹

كما يعزز تطبيق ديوانتي انفتاح الجمارك على محيطها وهي إحدى الأدوات الرئيسية التي اعتمدت عليها الإدارة في بناء علاقة ثقة جديدة مع الفاعلين الاقتصاديين كجزء من استراتيجية 2023.

ثانيا: تطبيق بين ليا

لقد تم تخصيص تطبيق "بين ليا" لفائدة العموم، حيث يتيح للمستهلك الفرصة للتحقق بنفسه من أن بعض المنتجات المعروضة للبيع هي منتجات أصلية من خلال عدة معلومات (اسم تجاري، اسم المنتج، اسم المستورد، تاريخ الإنتاج، تاريخ الاستيراد، إلخ) وهذا النظام يجعل من الممكن مكافحة التهريب والتزيف.

وتهدف هذه الخدمة إلى التحقق من صحة البضائع الخاضعة للعلامة الجبائية، كالمشروبات ومنتجات التبغ المصنع، من خلال معاينة البيانات المتعلقة بها، حيث يتم تمرير المسح الضوئي بواسطة كاميرا الهاتف الذكي على الرمز QR المختوم على العلامة الجبائية الملصقة على المنتج، أو إدخال قن مكون من ثمانية حروف مطبوعة على عبوات بعض المنتجات التي تحتوي على الطابع الجبائي، فيتيح الاطلاع على هذه البيانات المحصل عليها إمكانية التحقق من صحة المنتج المعروض للبيع والتأكد من بعض خصائصه.

ويتم تحميل هذا التطبيق الذي يتوفر حاليا باللغة العربية والفرنسية والانجليزية مجانا عبر منصات (أندرويد) بلاي ستور و (IOS) أب ستور.²

ولعل الغرض من رقمنة العلاقات مع المرتفقين هو العمل على تحسين نوعية الخدمة بعد سنة 2020 التي شهدت إجراءات وقيودا أشد من حيث استقبال المرتفقين، ولا سيما تقييد ولوجهم إلى بنايات المصالح الجمركية، وهو ما جعل سنة 2021 تتميز بانطلاق العودة التدريجية إلى الحياة

¹ المخطط الاستراتيجية لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة 204-2028، ص.41.

² مطبوع لوزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة في ركن ملف الصحافة بعنوان: الرقمنة الجمركية ورش متواصل 14.

الطبيعية (زيادة في عدد الزوار بمقدار 13%+) ومع ذلك، ظلت قواعد التباعد والالتزام بارتداء القناع الواقي سارية، كما استمر تشجيع استخدام قنوات التواصل الرقمية بنفس الدرجة.

وهكذا، عززت الجمارك التقدم المحرز في هذا المجال من خلال ترسيخ اعتماد البدائل الرقمية التي توفرها وكالة التنمية الرقمية، خاصة "مكتب الضبط الرققي" وكذا "الحامل الإلكتروني"، التي تسمح برقمنة المراسلات الإدارية وبالتالي الحد من تنقلات المرتفقين من أجل الإيداع المادي لمراسلاتهم. كما أن تعميم الحامل الإلكتروني، بعد تكييفه في الإدارة الجهوية النموذجية، سمح بالرفع من حجم المراسلات المتبادلة داخليا بصفة رقمية (68595 مراسلة إلكترونية سنة 2021 مقابل 16895 سنة 2020) هذا النظام ينضاف إلى باقي المستجدات من قبيل ديوانتي وخلايا مستشاري الزبناء، علاوة على التتبع الصارم للأجال وجودة الاستجابة للملتمسات الرقمية، والتعبئة القوية للفريق المسؤول عن استقبال المكالمات الهاتفية (حيث بلغ معدل الاستجابة للمكالمات 90% سنة 2021) الشيء الذي مكن الإدارة من الارتقاء بعلاقتها مع الزبناء إلى أعلى المراتب.

إذ سجل مستوى رضا الزبناء سنة 2021، من خلال نتائج الاستطلاع الذي تم إجراؤه حول استخدام المنصات الإلكترونية (مكتب الضبط الرققي والملتمسات الإلكترونية)، نسبة بلغت 78 % بزيادة 7 نقاط مقارنة بسنة 2020¹.

ويظهر على مستوى التجارب الجمركية المقارنة، أن جمارك دبي بالإمارات العربية المتحدة قد شهدت إطلاق ابتكار آخر هو طائرة التفتيش الذكية الأولى من نوعها على مستوى الدولة والعالم، والتي تم تصميمها من خلال طباعة هيكلها الواقي من الصدمات بتقنيات الطابعات ثلاثية الأبعاد، حيث جاء الهيكل على شكل قبة الوصل في اكسبو دبي 2022، وقد تم تسجيل هذا الابتكار خلال 48 ساعة من تقديم الطلب كأسرع عملية تسجيل حقوق ملكية فكرية في تاريخ دائرة جمارك دبي.

وهي طائرة بدون طيار تحتوي على جهاز للمسح الاشعاعي لإشعاع المفتشين بمستوى الأمان في البضائع وتعريفهم بكافة التفاصيل الخاصة بهذه البضائع من أجل حماية المنافذ الحدودية لدولة

¹ التقرير السنوي لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة عن سنة 2021، ص.47.

الإمارات في إمارة دبي من جميع المواد المحظورة والضارة على البيئة والسلامة، ورفع كفاءة المفتشين مما يسهم في أمن الإمارة بالكامل¹.

ينضاف ذلك إلى الابتكار الذي قامت به الجمارك الإماراتية أيضاً والمتمثل في غواصة جمركية صغيرة الحجم يتم التحكم فيها عن بعد، وتمكن المفتشين من الحصول على صور وفيديوهات ثلاثية الأبعاد عالية الجودة لقاع السفينة بغية محاربة البضائع المحظورة ومختلف مواد التهريب المتستر عنها، حيث تأتي هذه الغواصة ضمن مبادرات قطاع التفتيش الجمركي في جمارك دبي انطلاقاً من خطتها الاستراتيجية 2021-2026.

وتأتي نتائج الجمارك الإماراتية هذه في ظل ما توليه الهيئة المشرفة من اهتمام، حيث سبق للهيئة الاتحادية للجمارك أن قامت بإطلاق مجموعة من المبادرات الجمركية المبتكرة خلال دورة الابتكار 2020، تضمنت إطلاق لعبة التفتيش الجمركي الإلكترونية للجمهور عبر تطبيقات آب وبلاي ستور على الهواتف الذكية، وتدشين جائزة الابتكار لموظفي الهيئة، واستعراض سيارة التفتيش الذكية، وعقد ورش ودورات تدريبية حول الابتكار في العمل الجمركي وتوجهات الثورة الصناعية الرابعة واستديو الابتكار².

الفقرة الثانية: المساهمة في تحسين مناخ الأعمال وتشجيع الإنتاج الوطني

تدخل هذه المساهمة في إطار أولى أهداف الخطة الاستراتيجية 2024-2028 لإدارة الجمارك، حيث شكلت مسألة تدبير النقل السريع للطرود بالجمارك عبر منصة تعتمد تكنولوجيا البيانات المتسلسلة "Blockchain" موضوع اتفاقية إطار مبرمة يوم 25 شتنبر 2020 بين كل من إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة، شركة نقل الإرساليات (DHL) ووكالة التعاون الدولي الألماني بالمغرب.

¹ الموقع الرسمي لجمارك دبي، خبر منشور بتاريخ 2022/05/17.

² موقع الهيئة الاتحادية للهوية والجنسية والجمارك وأمن المنافذ، خبر منشور بتاريخ 2020/02/04، "لعبة التفتيش الجمركي الإلكترونية (Customs Inspection game)"، -حسب ما أفاد به الموقع- تعد الأولى من نوعها وهي متاحة للجمهور في كافة أنحاء العالم ضمن تطبيقات آب وبلاي ستور باللغتين العربية والإنجليزية على الهواتف الذكية بهدف توعية فئات المجتمع بالمالامح الرئيسية لعمل مفتش الجمارك في المنافذ البرية والبحرية والجوية والتعريف بعمليات الغش والتهريب وقراءة البيان الجمركي. كما تمكن اللعبة المستخدمين من القيام بعمليات المطابقة للشحنات مع ما يتضمنه البيان الجمركي من محتويات".

وتهدف هذه الاتفاقية إلى تحسين تنسيق الإجراءات الجمركية خاصة في مجال التجارة السريعة، من خلال الاستفادة من مساهمات التكنولوجيا الجديدة، الأمر الذي سيساهم لا محالة في تحقيق تجارة سريعة أكثر فعالية، آلية، وغير مادية، كما سيتمكن من تعزيز مراقبة المداخل وتحصيل الإيرادات وكذا إغناء الإحصاءات المتعلقة بهذا التدفق العابر للحدود.

ووفقا لما نص عليه الاتفاق، سترتبط المنصة بدايةً إدارة الجمارك وشركة نقل الإرساليات (DHL) على أن يتم تعميمها في مرحلة لاحقة على الفاعلين الآخرين في مجال النقل السريع وتوسيعها فيما بعد لتشمل مواقع التجارة الإلكترونية ومستخدمي النقل السريع للشحنات والطرود.

كما بادرت إدارة الجمارك إلى دعم تأسيس منطقة التسريع الاقتصادي بالفنيدق (ZAEF) التي تعتبر منصة تجارية مخصصة لتخزين وبيع البضائع، وذلك بعد إغلاق معبري باب سبتة وباب مليلية سنة 2019 وما كان يخلفه هذا الأمر من تدفق لما يسمى بـ "التهريب المعيشي".

فتم منح العديد من المزايا الجمركية للتجار الذين يزاولون نشاطهم التجاري بهذه المنطقة، أهمها الدفع المؤجل، والمواكبة الشخصية بهدف تسهيل الاندماج في الاقتصاد المهيكل من خلال تقديم الدعم لإنشاء المقاولات والتعشير الجمركي لأولى عمليات الاستيراد.

ومع حلول نهاية شهر دجنبر لسنة 2023، تم إنشاء 55 مقاولة قامت بإنجاز أكثر من 1000 عملية استيراد منذ انطلاق العمل بمنطقة التسريع الاقتصادي بالفنيدق (ZAEF) في شهر أبريل 2022.

وتبلغ الرسوم والمكوس المحصلة بعد التخليص الجمركي للبضائع المستوردة أكثر من 212 مليون درهم، متجاوزة بذلك الغلاف المالي الذي تم رصد ل لإنشاء هذه المنطقة والبالغ 200 مليون درهم.

موازة مع ذلك، وبالشراكة مع الجهات الإدارية الأخرى والسلطات المحلية، عملت إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة على دعم ومواكبة عدد من الفاعلين من أجل إنشاء وحدات صناعية ضواحي مدينتي سبتة ومليلية.

وقد كان لهذه التدابير تأثير إيجابي مزدوج على المناطق الشمالية، سواء من حيث مكافحة التهريب أو خلق فرص العمل. حيث مكن هذا الإجراء، من جهة، من الحد بشكل كبير من ظاهرة التهريب، حيث سجلت البضائع المحجوزة بين سنتي 2019 و2023 نسبة انخفاض تعادل 60٪.

ومن جهة أخرى مكن من إنشاء مقاولات قانونية على مستوى هذه المناطق وخلق فرص عمل مستقرة ومستدامة استفاد منها السكان المتضررون المحليون من إغلاق المنافذ البرية لباب سبتة وباب مليلية¹.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة قد عرفت تعديلا بموجب قانون المالية رقم 70.19 للسنة المالية 2020 استهدف تغيير عبارة المناطق الحرة للتصدير واستبدالها بعبارة مناطق التسريع الصناعي.

فكانت دواعي هذا التغيير تعود إلى عزم المملكة وانخراطها في ملاءمة نظامها الضريبي مع معايير الحكامة الجيدة في إطار تعزيز الشفافية الضريبية على الصعيد العالمي، مما جعل الاتحاد الأوروبي يقوم بإخراج المغرب من القائمة الرمادية التي ضمت الدول غير المتعاونة بالنظر إلى ما تمنحه هذه الدول من إعفاءات وامتيازات ضريبية تشكل جنة ضريبية أو ملاذاً ضريبياً.

حيث تراجع المغرب تبعاً لذلك عن الاستمرار في منح الامتيازات الضريبية التي كانت مقررّة على المناطق الحرة للتصدير، ملتزماً بالاتفاقية التي وقع عليها في يونيو 2019 مع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، قبل أن يشرع في اعتماد سعر نوعي موحد محدد في 15% بالنسبة إلى الضريبة على الشركات و20% بالنسبة إلى الضريبة على الدخل، بعد انقضاء مدة الإعفاء المحددة في خمس سنوات.

ورغم أن قانون المالية لسنة 2020 قد بين مفهوم مناطق التسريع الصناعي، بقوله: "يراد بمناطق التسريع الصناعي حسب مدلول مدونة الجمارك، المناطق الخاضعة للقانون رقم 19.94 المتعلق بالمناطق الحرة للتصدير، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف 1.95.1 بتاريخ 24 من شعبان 1415 (26 يناير 1995)، فإن مدونة الجمارك لم تقتبس هذه الإشارة ضمن بنودها رغبة منها في طمس كل معالم المناطق الحرة الذي توجي إليه من ملاذ ضريبي قد يثير سخط الاتحاد الأوروبي، لتكتفي في تعريفها لمناطق التسريع الصناعي بموجب الفصل الأول على أنها: "مناطق مكونة داخل التراب الجمركي لا يسري عليها كل أو بعض القوانين والأنظمة الجمركية".

¹ المخطط الاستراتيجي لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة 2024-2028، ص.40.

وإن كان هذا التعريف بدوره لا يعني نفيه لتكريس الملاذ الضريبي عندما أشار في قوله بعدم سريان القوانين والأنظمة الجمركية كليا.

وإذا كان تعديل المدونة الجمركية قد تم فرضه بناء على ما تغير في قانون 19.94 المتعلق حاليا بمناطق التسريع الصناعي، فإن هذا القانون بدوره يستدعي التعديل بناء على ما تغير في مدونة الجمارك عندما تم إلغاء الباب الأول والثاني من الجزء السابع المتعلقين بالدائرة الجمركية، وخاصة في الفصول 167 و168 و169 الملغاة من المدونة والتي لزال ذكرها قائما في قانون مناطق التسريع الصناعي عند الفصل 23 منه الذي يقول: " يظل العمل جاريا بالأحكام الواردة في الفصول 167 و168 و169 من مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة المشار إليها في المادة 16 أعلاه والمتعلقة بحركة وحيازة البضائع داخل المنطقة البحرية لدائرة الجمارك."

وبالتالي، فقد وجب إلغاء الفصل 23 من القانون رقم 19.94 المتعلق بمناطق التسريع الصناعي، بمبادرة من إدارة الجمارك ما دام يهمها الأمر أو عن طريق مقترح قانون مثلما سبق لفرق الأغلبية بمجلس النواب أن تقدم به وتم تقريره بعد إحالته على لجنة القطاعات الإنتاجية بمجلس المستشارين.

كما وجب التنبيه في هذا الإطار إلى أن الفصل 16 من القانون المتعلق بمناطق التسريع الصناعي، قد حظر على البضائع المذكورة في الفصل 115 من مدونة الجمارك، الدخول إلى هذه المناطق، بالنظر إلى ما تشكله من مخاطر على أمن وسلامة وصحة المملكة، كما شمل بالحظر النفايات الخطيرة وجميع المواد، نفايات كانت أم لا، التي قد تعتبر مضرّة أو غير صحيّة أو تشكل أي خطر مماثل آخر على الصحة والحيوانات والنباتات والموارد المائية وبوجه عام على المحيط وجودة الحياة.

هذا ونجد في التشريعات العربية المقارنة، استعمالا لمصطلح المناطق الحرة للدلالة على الأماكن الاقتصادية التي لا تسري عليها القوانين الجمركية مثلما نص على ذلك الفصل الأول من قانون الجمارك المصري لسنة 2020 الذي يقول: "في تطبيق أحكام هذا القانون، يقصد بالكلمات والعبارات التالية المعاني المبينة قرين كل منها: 28- المنطقة الحرة: جزء من إقليم الدولة يدخل ضمن حدودها ويخضع لسلطاتها الإدارية ويتم التعامل فيه وفقا لأحكام جمركية وضريبية خاصة".

كما أجاز نظام تشريعي في الولايات المتحدة المكسيكية سنة 1964 الإعفاء من الرسوم الجمركية على المواد المدخلة والمخرجة للماكيلادوراس Les maquiladoras، بشرط وحيد هو أن يتم

تصدير المنتج النهائي¹، وهذه الماكيلادوراس تعد فروعاً لشركات أجنبية تأسست على طول الحدود الشمالية للمكسيك وتستفيد من الإعفاءات الضريبية على المواد بقصد تجميعها أو تركيبها كمنتج نهائي يوجه نحو التصدير.

كذلك فقد تمت برمجة نظام الانتقائية التلقائية سنة 2021 عبر إحداث مسارا ثلاثي للمراقبة وفقا للمعايير الدولية حيث مكن هذا النهج الجديد، القائم على مفهوم المسار الثلاثي (الأخضر والبرتقالي والأحمر) من تحديد المخاطر الكامنة على مستوى مختلف العمليات الجمركية وتوجيه التدخل الميداني لأعوان الجمارك إلى حالات الغش الثابتة، وبفضل هذا النظام الانتقائي، مكنت مراقبة رفع اليد، التي يبتدئ العمل بها بمجرد الإصدار الآلي لرفع اليد عن السلع، إلى رصد حالات عدم مطابقة بلغت نسبتها 7 % من أصل 2750 تصريحاً بالسلع التي خضعت للمراقبة².

وتشير إحصائيات الانتقائية عند الاستيراد برسم سنة 2021 إلى أن 7% من التصاريح المقدمة للمسار الأخضر هي بدون مراقبة الوثائق، وأن 77% من التصاريح المقدمة للمسار البرتقالي هي مع مراقبة الوثائق، بينما 13% من التصاريح المقدمة مباشرة للمسار الأحمر تشمل مراقبة الوثائق وزيارة فعلية، في حين أن 3% من التصاريح خضعت لإعادة الانتقاء بتوجيهها من المسار البرتقالي إلى المسار الأحمر بعد شكوك ترتبت عن دراسة الوثائق³.

المبحث الثاني: تراجع نطاق الرقابة الجمركية حياداً عن أهداف النموذج التنموي

إذا كان النموذج التنموي الجديد يهدف إلى تحقيق كل إدارة لدورها المعهود به إليها، فإن الإدارة الجمركية على مستوى الاختصاص لا تسير أهداف هذا النموذج التنموي من ذلك على الخصوص الانتقاص من إجراءات المراقبة وإشكالية التدبير الأمثل للموارد البشرية.

¹ KAKOZI CHARLES KATEMBO : IMPACTS TERRITORIAUX DIFFÉRENCIÉS DE L'OUVERTURE NATIONALE AUX MARCHÉS MONDIAUX : LE CAS DE L'ALENA AU QUÉBEC, Thèse présentée à l'université du Québec à CHICOUTIMI comme exigence partielle du programme de doctorat en développement régional. Automne 2012. P.59.

² التقرير السنوي لإدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة لسنة 2021، ص.25.

³ نفس المرجع، ص.25.

المطلب الأول: عدول الجمارك عن بعض الاختصاصات في المراقبة

بالرغم من التحديات الأمنية وتدفق العمليات التجارية، لم تول إدارة الجمارك اهتماما كافيا للرقابة الجمركية بالقدر الذي اهتمت فيه بالفاعلين الاقتصاديين الذين ارتقت بهم إلى من درجة الملزمين إلى درجة الشركاء أو الزبناء.

الفقرة الأولى: إزالة الحواجز الجمركية

تاريخيا، كانت الحدود تدخل في اختصاصات العسكر والجمارك¹، إذا ما اعتبرنا أن الدفاع الوطني هو مهمة عامة تهدف إلى تأمين بشكل دائم سلامة ووحدة التراب إضافة إلى حماية حياة الساكنة التي تعيش فيه، يمكننا القول بأن الجمارك تؤمن جزئيا هذه المهمة، حيث تشكل على المستوى العسكري في حالة السلم جهازا لتحري المعلومات التي يمكن أن تفيد القوات المسلحة، كما تتحول في حالة الأزمات إلى جهاز عسكري يشارك في الدفاع عمليا عن التراب عبر إغلاق الحدود، وحراسة النقاط الحساسة والاستراتيجية. وقد أصبح الدفاع الاقتصادي أحد المكونات الأساسية للدفاع الوطني².

ونظرا للمهام الأمنية التي أصبحت تحظى بالأولوية لدى الإدارات الجمركية عبر العالم، لما يترتب عن التقصير بصدها من إضرار بأمن وسلامة الوطن أو بإضرار لصحة المواطنين نتيجة تسرب السلع الفاسدة أو دخول المواد الإشعاعية إلى غير ذلك، فإن عدول إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة بالمغرب عن تثبيت الحواجز الجمركية في الطرقات يعتبر تقصيرا في الأدوار الموكلة لهذه الإدارة بموجب القوانين والأنظم.

حيث يُعزى ذلك لا محالة إلى سطوة التفكير الاقتصادي لدى المسؤولين على القطاع في مقابل التضيق على البعد القانوني، إلى درجة أصبح فيها تعطيل بنود مدونة الجمارك في الاعتقال مثلا أمرا ملموسا ومسلما به لفائدة الأجهزة الأمنية الأخرى، حيث لا أدلّ على هذا من بعض الممارسات الميدانية التي تتجلى على سبيل المثال في عدم قدرة مسؤولي الإدارة عن الموارد والبرمجة توفير كلاب

¹ DOMINGO Bruno : Douanes et gouvernement de la sécurité. Etudier le policing et le champ de la sécurité par ses marges. Thèse de doctorat délivrée par l'université de Toulouse. Droit et science politique, le 06 décembre 2017, P. 274.

² DOMINGO Bruno : idem, P. 261- 262.

متدربة لفائدة زمرة الجمارك المكلفة بمكافحة المخدرات، ناهيك عن تقصير هذه المديرية بشأن تخصيص الوسائل المبتكرة التي تفيد في عمليات التحري عن الألغام أو الكشف عن المخاطر المحتملة بمناسبة عبور البضائع أو دخولها إلى التراب الخاضع.

هذا في الوقت الذي تطلعنا فيه التجارب الجمركية المقارنة عن آخر ابتكاراتها في وسائل محاربة الغش والتهريب ومخاطر عبور المخدرات والأسلحة إلى غير ذلك. حيث يلاحظ على سبيل المقارنة تسخير عدد من الأدوات التكنولوجية من طرف وكالة المصالح الحدودية في كندا Agence des Services Frontaliers du Canada (ASFC) نخس منها بالذكر (Télémetres Laser) التي تفيد في قياس الحاويات من الداخل، وتكنولوجية الكشف عن الآثار Technologie de détection de traces المستعملة في الكشف عن آثار المخدرات أو المتفجرات بالبضائع أو بوسائل النقل، والتكنولوجية البيوميترية التي تفيد في الكشف عن هوية الأشخاص في الحدود، بعد مراسلة الدرك عبر وسائل تقنية سريعة وأمنة (Dactylogrammes électroniques)¹، أو مثل العمل على توظيف الذكاء الاصطناعي في الميدان الجمركي.

حيث قامت في هذا الإطار الجمارك الصينية منذ سنة 2017 بالإعلان عن برنامج تحليل الصور يركز على الذكاء الاصطناعي بهدف وضع آليات الكشف التلقائي، توج بعد سبع سنوات من العمل المتواصل بخروج هذا النظام المرتكز على الذكاء الاصطناعي والذي أصبح جهازا لا غنى بما يوفره من مزايا مثل القدرة على تحديد الأشياء المحظورة بشكل تلقائي أوتوماتيكي، تبلغ عدد المواد المحظورة القادر على اكتشافها حوالي 100 نوع².

وتظهر أهمية الحواجز الجمركية فضلا عن محاربة التهريب، في مكافحة تزيف البضائع كذلك، حيث خصص بموجبها الفصل 176-4 من قانون 97-17 المتعلق بحماية الملكية الصناعية، صلاحية الإدارة الجمركية في التصدي لظاهرة تزيف وتقليد البضائع عند الاستيراد والتصدير والعبور.

¹ Site web de l'Agence des Services Frontaliers du Canada.

² Revu de l'OMD : OMD actu n° 104 Edition 2/2024.

إذ يكون العبور بحريا من خلال المرور بالمياه الإقليمية، مثلما قد يكون برّا من خلال الطرق والمسالك البرية، مما يحتم تفعيل المراقبة في هذا النطاق عبر مجموع التراب الجمركي¹، خاصة وأن ظاهرة التزييف هذه تشتد خطورة كلما كانت البضاعة تستهدف الإنسان في صحته وذاته.

إذ على مدى السنوات العشر الماضية، أدركت السلطات المكلفة بالصحة والمنظمات الدولية حجم المشاكل التي تسبب فيها المواد المزيفة من الأدوية، وهي ما يجعلها في صراع ضد هذه الظاهرة، يتطلب حله تعزيز المراقبة الجمركية وتكوين الفاعلين في مجال محاربة تزييف السلع بالإضافة إلى الحملات التحسيسية² حيث قامت الجمارك الفرنسية على وجه المقارنة أواخر يوليو 2009 في لوهافر بحجز 13.114 مُنتَج صيدلي مقلد بقيمة 153.000 يورو، وذلك بعد تفتيش سفينة شحن الحاويات كانت قادمة من الهند في اتجاه غينيا³.

الفقرة الثانية: حذف الدائرة الجمركية

إن جل التشريعات الجمركية في دول العالم تأخذ بمعيار الدائرة الجمركية كنطاق خالص للتواجد الجمركي، يسمح بمراقبة دقيقة لحركة الأشخاص والبضائع فقد أشارت المادة 197 من مدونة الجمارك الفرنسية إلى أن: «البضائع لا يمكنها المرور بالمنطقة البرية للدائرة الجمركية دون أن تكون مصحوبة بجواز المرور».

من جهته، جرى تعريف الدائرة الجمركية من خلال قانون الجمارك المصري لسنة 2020 في مادته الأولى على أنها: «النطاق المحدد في كل ميناء بحري أو بري أو جوي أو جاف أو أي مكان آخر يوجد فيه مكتب للجمارك، ويرخص فيه بإتمام الإجراءات الجمركية كلها أو بعضها».

أما قانون الجمارك الأوجندي فقد استعمل مصطلح المنطقة «Zona» للدلالة على الدائرة الجمركية، وقسمها إلى منطقتين، حيث نص هذا القانون عند مطلع المادة الخامسة على أن: «منطقة الجمارك الأولية هي ذلك الجزء من المنطقة الجمركية الذي يباشر فيه تنفيذ العمليات الجمركية أو

¹ مفهوم التراب الجمركي حسب المادة الأولى من مدونة الجمارك يقصد به التراب الوطني بما فيه المياه الإقليمية.

² Jérôme ROBERT, La contrefaçon des produits de santé dans le monde : moyens de lutte et implication du pharmacien d'officine. Thèse pour le diplôme d'Etat de docteur en pharmacie, Soutenue publiquement le 26 avril 2013, Université Angers UFR sciences pharmaceutiques et ingénierie de la santé, P. 14.

³ Jérôme ROBERT, Ouvrage cité, P. 30.

مراقبتها، وتطبق فيه قواعد خاصة على حركة الأشخاص والبضائع وعلى منع تداولها" أما غير هذه المنطقة فتسمى بالمنطقة الثانية التي تشكل جزء من التراب الجمركي، والتي تضم بدورها منطقة خاصة للحراسة كما نصت على ذلك المادة السابعة من نفس القانون ».

وقد كانت الدائرة الجمركية في المغرب مكرسة - قبل الحذف - ضمن مقتضيات الفصل 24 من مدونة الجمارك الذي كان يقول: «1-يباشر عمل الإدارة بمجموع التراب الجمركي حسب الشروط المحددة في هذه المدونة. 2-تنظم منطقة حراسة خاصة على طول الحدود البرية والبحرية وتكون دائرة الجمارك».

وتم تبرير حذف الدائرة الجمركية من وجهة نظر المشرع، "اعتبارا لكون الصلاحيات المخولة لأعوان إدارة الجمارك في مجال المراقبة والحراسة في مجموع التراب الجمركي، تجعل من الإبقاء على المقتضيات المنظمة للدائرة الجمركية كأنه لم يعد ذي جدوى. وعليه، تم نسخ مجموع مقتضيات مدونة الجمارك المتعلقة بدائرة الجمارك. وبالفعل على حد تبرير المشرع الجمركي:

- فالمقتضيات المنظمة لدائرة الجمارك والتي هي عبارة عن نقل لأحكام الظهير الشريف رقم 58-1-052 المؤرخ في 14 فبراير 1958 المنسوخ والمتعلق بدائرة الجمارك، أُلغيت اعتبارات تاريخية وقانونية أصبحت متجاوزة، اعتبارا لتطور القوانين والمهن الجمركية.
- الإجراءات المؤطرة لأنظمة الدائرة المنصوص عليها في الجزء السابع من مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة والمتعلقة بحركة وحيازة البضائع داخل التراب الجمركي وصعبة التطبيق؛
- المقتضيات المتعلقة بالفصل 170 من مدونة الجمارك والضرائب غير المباشرة، التي تخضع حركة البضائع في الدائرة لتسليم رخص المرور من طرف الإدارة أو السلطات المحلية في المناطق الواقعة داخل الدائرة والتي لا تكون الإدارة ممثلة فيها، محلها مقتضيات الفصل 181 المتعلقة بالقواعد المطبقة في مجموع التراب الخاضع والتي تعتبر عامة في نطاقها؛

وهكذا، تم تجاوز المنطق القانوني لدائرة الجمارك من خلال مفهوم التراب الجمركي والذي يعد نطاقه أوسع وبالتالي يسمح لأعوان الجمارك أن يمارسوا عملهم دون قيود في مجالات المراقبة والحراسة المنصوص عليها في مدونة الجمارك ونصوصها التطبيقية¹.

وإذا كانت هذه التبريرات تبدو نظرياً منطقية بعض الشيء، فإن واقع العمل الجمركي قد يدحض هذا الطرح، على اعتبار ما كان يقع داخل الدائرة الجمركية من توغل لموظفي الشرطة والدرك بحجة محاربة البضائع الممنوعة في منطقة يفترض أنها خالصة لموظفي الجمارك من وجهة نظر القانون. ويلاحظ على سبيل المقارنة أن المشرع الفرنسي بإبقائه على مفهوم الدائرة الجمركية قد مكن إدارة الجمارك من تحصين تدخلاتها، مما تكون معه الدائرة الجمركية ذات فعالية في التشريع الفرنسي، خاصة وأن حصة 80% من محجوزات المخدرات في فرنسا كلها، يتم ضبطها سنوياً من طرف موظفي الجمارك².

ولعل من شأن هذا التراجع أن يضعف مكانة الجهاز الجمركي بين مؤسسات الدولة، حيث سبق تصنيف الإدارة الجمركية ضمن الإدارات غير الاستراتيجية للمملكة والتي يستأثر رئيس الحكومة بتعيين مديرها العام، بدل إشراف الملك على ذلك بمقتضى ظهير شريف يتيح مزاولة الاختصاصات بكل تجرد واستقلالية ومسؤولية.

المطلب الثاني: إشكالية تدبير الموارد البشرية

يشرف على قطاع الموارد البشرية بإدارة الجمارك في المغرب مديرية الموارد والبرمجة، وهي مديرية لم تكن موفقة في تدبير شؤون موظفيها بالشكل المطلوب خلال فترة رئاسة المدير العام السابق الممتدة من 2017 إلى 2022، على اعتبار أن التوصية الثامنة من بين التوصيات العشر التي أقرها بيان مدينة أروشا التزانية المعدل، قد أسيء فهمها مما جعلها تنعكس سلباً بشكل مباشر على التوصية التاسعة، وربما أضرت بباقي التوصيات الأخرى، المتمثلة تباعاً في :

¹ المالية: مجلة وزارة الاقتصاد والمالية عدد خاص يناير 2022، ص.49.

² BOEX valentin, « La sûreté aéroportuaire face à la diversité des menaces. Analyse juridique, systémique et typologique » Thèse de Doctorat présentée et soutenue publiquement le 4 juillet 2011 à l'Université Jean Moulin – Lyon 3, P. 83.

1- القيادة والالتزام، 2- الإطار التنظيمي، 3- الشفافية، 4- الرقمنة، أو ما يعرف بنزع الطابع المادي للوثائق Dématérialisation، 5- الإصلاح والتطوير، 6- التدقيق والتحقيق، 7- نظام سلوك الموظفين، 10- علاقة الجمارك مع القطاع الخاص¹.

الفقرة الأولى: التوصية الثامنة لإعلان أوراوش المعدل

جاءت هذه التوصية تحت عنوان: إدارة الموارد البشرية، لتعكس قناعة الدول الأعضاء بالمنظمة العالمية للجمارك حول مدى أهمية تدبير الموارد البشرية في إدارة الجمارك لمحاربة الفساد والتهوض بالقطاع، حيث أكدت هذه التوصية على أن تطبيق مبادئ وممارسات سليمة لإدارة الموارد البشرية يؤدي دورا رئيسيا في مكافحة الفساد في الجمارك، وتتضمن ممارسات إدارة الموارد البشرية التي أثبتت جدواها في مكافحة الفساد في الجمارك واجتثائه ما يلي:

- منح موظفي الجمارك الأجور وغيرها من المكافآت وشروط العمل التي تكفل لهم مستويات معيشة لائقة؛
- تعيين واستبقاء الموظفين الذين يتحلوا بمعايير نزاهة عالية ويرجح أن يتمسكوا بها مستقبلا؛
- التأكد من أن إجراءات اختيار الموظفين وترقيتهم تخلو من التحيز والمحسوبية وتقوم على أساس الجدارة؛
- التأكد من أن قرارات توزيع الموظفين وتناوبهم ونقلهم بين المناصب تراعي ضرورة تقليص فرص بقاء الموظف الجمركي لفترات مطولة في مناصب حساسة؛
- توفير التدريب والتطوير المهني الكافيين لموظفي الجمارك عند تعيينهم وطوال مسيرتهم المهنية من أجل العمل بشكل متواصل على تشجيع المعايير الأخلاقية والمهنية العالية وتعزيزها؛
- تطبيق نظم مناسبة لإدارة وتقييم الأداء تساهم في تدعيم الممارسات السليمة وتشجع على بلوغ أعلى مستويات النزاهة الشخصية والمهنية.

¹ عاطف وليم أندراوس، الإدارة الجمركية النطاق والأهداف والأدوات. دار الفكر الجامعي الإسكندرية 2022، ص. 246 إلى 249.

وإذا كانت هذه التوصيات تلتقي مع أهداف النموذج التنموي الجديد الذي أقرته بلادنا، فإن نهج مديرية الموارد والبرمجة في تدبير شؤون موظفيها قد أدى إلى عكس ذلك، بدءاً من إقرار قانون أساسي جديد لموظفي الجمارك لم تكن الغاية منه سوى تضيق حريات الانتماء والممارسة السياسية وحظر العمل النقابي في محاولة للتنصل من قانون الوظيفة العمومية إلا أنه مع ذلك كرس في مضامينه تبعية إدارة الجمارك لوزارة المالية التي احتفظت في إطاره بنفس الصلاحيات السابقة كالإشراف على التعيين والتنقيل لدواعي المصلحة، دون إغفال كيفية إخراجه التي تمت بموجب مرسوم بدل إقراره بموجب قانون وما يستدعي ذلك من قراءة أولى وثانية بمجلسي البرلمان.

وقد لوحظ في سنوات 2019 إلى 2022 قيام مديرية الموارد والبرمجة بتسطير حركية انتقالية لكافة موظفيها في إطار محاربتها للفساد الجمركي لم تتوافق مع الأهداف المتوخاة للاعتبارات التالية:

- أنها ساوت بين التنقيل لدواعي المصلحة والتنقيل التأديبي، حيث إن الإدارة الجمركية قد دأبت على تنقيل أعوانها بشكل مستمر ممن يرتكبون أخطاء مهنية نابعة عن حساسية المهام الجمركية التي تتطلب الحذر واليقظة الدائمين، وبالتالي فإن التنقيل الجغرافي لكافة الموظفين قد يتساوى في الأثر مع النقل التأديبي؛
- أنها لم تتوافق مع التوصية الثامنة من إعلان أروشا التي أوصت بالاستبقاء على ذوي النزاهة من الموظفين وهو ما قد تغفل عنه قرارات النقل الجماعي الجغرافية؛
- سقوط مبرر المصلحة العامة في قرارات النقل الجماعية الجغرافية بالنظر إلى نهج الحركة الوظيفية بشكل قائم ومستمر، حيث تقوم إدارة الجمارك على المستوى الجهوي بتنقيل موظفيها داخل الجهة من وظيفة إلى أخرى؛
- غياب الحرص على مشروعية القرار الإداري في تدبير الموارد البشرية، حيث لوحظ إصدار قرار النقل الجماعي من طرف مدير الموارد والبرمجة رغم انفراد وزير المالية بهذا الاختصاص بالنظر إلى طبيعة وحجم هذا القرار الذي قد يصنف ضمن القرارات التنظيمية، كما لوحظ قيام المدير العام السابق بإرجاء سريان قرار نقل أحد المسؤولين الجمركيين إلى ما بعد انقضاء ستة أشهر والذي قد لا يُعتد به من الوجهة القانونية الصرفة بالنظر:

أولاً: لكون القرار الفردي يؤثر في مركز المخاطب به بشكل لا يمكن للسلطة التي تحل في المستقبل محل السلطة التي أصدرت القرار، بأن تسحبه أو تبدله أو تغيره مما يجعل سلطتها مقيدة في هذا الإطار يعكس القرارات التنظيمية التي تملك فيها سلطة مطلقة؛

ثانياً: لكون إصدار القرار الفردي مع إرجاء آثاره إلى تاريخ لاحق في المستقبل، يتضمن اعتداء على اختصاص السلطة الموالية المتجسدة ضمن مثالنا هذا في المدير العام الموالي إذا ما تم تنصيبه في الفترة الممتدة ما بين تاريخ الإصدار وتاريخ سريان التنفيذ؛

ثالثاً: لأن في قرارات التعيين المُبتَسرة les nominations anticipées التي تصدر قبل خلو الوظيفة دليل الانحراف والمحسوبية، كما يقول الفقيه "غيستون جيز"، زيادة على عيب الاختصاص الزمني الواضح والجلي؛

رابعاً: لأن إرجاء تنفيذ التعيين إلى تاريخ لاحق في المستقبل، قد يندرج ضمن الوعد بالتعيين، وهو ما سبق لمجلس الدولة الفرنسي أن قضى بطلانه، مثل حكمه ببطلاق قرار بالإحالة إلى المعاش صدر لينفذ بعد سنة تقريباً؛

خامساً: لتعذر وجود المصلحة العامة في قرارات التعيين المُبتَسرة anticipées حيث لا سبيل للتحجج بفقدان الرجل الكفاء مثلاً أو الخوف من ضياع حقوق عامة كما هو الشأن في بعض البضائع التي تعرض للبيع المسبق خوفاً من انتقاص قيمتها لسبب من الأسباب؛

سادساً: لأن التعيين المبسر لا يقصد به إلا تأمين حصول الأفراد على الوظيفة أو المنصب قبل خلوه مما يشوب التعيين بعيب الانحراف؛

سابعاً: لأن الاستثناء الذي أجازه بعض الفقهاء إنما ينصرف إلى ضرورة استمرار المرفق العام كأن يجاور الشخص المعين تعييناً مسبقاً المسؤول المحال قريباً على المعاش من أجل الإفادة منه لتعذر وجود الكفاءة المناسبة، وهو ما لا نجده لدى الإدارة الجمركية التي تتوفر على استراتيجية لتكوين المسؤولين في مركز التكوين الجمركي بمدينة بنسليمان؛

ثامناً: لأن القرار لم يبين الأسباب التي أدت إلى إصداره بتلك الكيفية؛

تاسعاً: لأن القرار المذكور ليس من القرارات الإدارية المعلقة على شرط كما في حالة تعيين مهندس مع إرجاء آثار القرار إلى تاريخ الانتهاء من أدائه الخدمة العسكرية.

الفقرة الثانية: التوصية التاسعة لإعلان أروشا المعدل

تتعلق التوصية التاسعة بالمعنويات والثقافة المؤسسية، وتقول في ذلك: "ترتفع احتمالات الفساد في المؤسسات التي تعاني من تدني المعنويات وضعف روح العمل الجماعي، حيث لا يشعر الموظف بالفخر والاعتزاز تجاه سمعة إدارته الجمركية، ذلك بينما تزداد احتمالات تمسك موظفي الجمارك بالنزاهة في علمهم عندما يحاطون بالمعنويات العالية، وتعاملهم إدارة الموارد البشرية بالعدالة والإنصاف، وتوفر لهم الفرص المناسبة للترقى والتطوير المهني، وينبغي إشراك الموظفين على جميع المستويات في برنامج مكافحة الفساد وتشجيعهم على تحمل مستوى مناسب من المسؤولية عن نزاهة إدارتهم".

ذلك أن الرفع من المعنويات وترسيخ الشعور بالانتماء، إنما يوفر القدرة على التركيز وبذل مجهودات مضاعفة تفيد في الكشف عن المخالفات الجمركية مما يؤدي إلى رفع الموارد الجبائية من الرسوم والمكوس والحد من استهداف البضائع المحظورة لتراب المملكة، إذ أن هذه الأهداف قد لا تستقيم مع أهداف النموذج التنموي الذي يراهن على إدارة ذات تسير كفء. مثلما أكده بعض الفقهاء بقوله "أن الإدارة الجمركية غير الكفاء يمكن أن تحول أحسن النظم الجمركية إلى أسوأها"¹.

خاتمة:

انطلاقاً مما سبق، يمكننا القول إن الفترة التدبيرية للشأن الجمركي التي تزامنت مع صدور تقرير النموذج التنموي، قد عرفت نجاحاً على مستوى تبسيط ورقمنة المساطر الجمركية كما عرفت إرهابات على مستوى نتائج وأهداف الشق المتعلق بالموارد البشرية، حيث يعزى هذا الحياد عن الأهداف أساساً إلى التزليل المعيب للقواعد القانونية وتراتبيتها عندما لم يتم تفعيل التوصية الثامنة بالخصوص لإعلان أروشا باعتباره منبثقا عن الاتفاقيات الدولية التي تسمو في تطبيقاتها على التشريعات الوطنية بما في ذلك الوثيقة الدستورية.

¹ محمد جلال خطاب: "اقتصاديات الجمارك بين النظرية والتطبيق"، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، الطبعة الأولى 2016 ص 38، مشيراً في هامش كتابه لهؤلاء الفقهاء:

— James, Simon & Christopher Nobes, «The Economics of Taxation» Hentage publishers, UK 1984, P.81.

لائحة المراجع

الكتب:

- محمد جلال خطاب: اقتصاديات الجمارك بين النظرية والتطبيق" دار الفكر الجامعي، الإسكندرية الطبعة الأولى 2016.
- عاطف وليم أندراوس، الإدارة الجمركية النطاق والأهداف والأدوات، دار الفكر الجامعي الإسكندرية 2022.

التقارير والدلائل:

- الخطة الاستراتيجية لمنظمة الجمارك العالمية 2019-2022، ترجمة وتدقيق: قسم الترجمة مديرية الاستراتيجيات والتطوير المؤسسي. الجمارك الأردنية تموز/يوليو 2019.
- مسودة التقرير عن سير العمل في تنفيذ برنامج العمل للجمارك وتيسير التجارة للسنوات الثلاثة 2018-2020 المنبثقة عن الاجتماع السابع لرؤساء اللجنة الفرعية للجمارك 27-29 سبتمبر 2021 في موضوع "الكوميسا نحو التكامل الاقتصادي الرقمي".
- تقرير إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة لسنة 2019.
- تقرير إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة لسنة 2020.
- تقرير إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة لسنة 2021.
- دليل الاتحاد البريدي العالمي المخصص للتجارة الإلكترونية.
- رأي مجلس المنافسة حول وضعية المنافسة في سوق الأدوية بالمغرب. ر/20/4 بتاريخ 3 ذو القعدة 1441 الموافق ل 25 يونيو 2020.
- مطبوع لوزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة في ركن ملف الصحافة بعنوان: الرقمنة الجمركية ورش متواصل.
- مجلة وزارة الاقتصاد والمالية بالمغرب عدد خاص يناير 2022.

المواقع الإلكترونية:

- الموقع الإلكتروني للمكتب الوطني للسلامة الصحية للمنتجات الغذائية.
<https://www.onssa.gov.ma>
- الموقع الرسمي لجمارك دبي <https://www.dubaicustoms.gov.ae>
- موقع الهيئة الاتحادية للهوية والجنسية والجمارك وأمن المنافذ
<https://www.fca.gov.ae>
- جريدة فاص الإلكترونية <https://fassetv.ma/46415.html>
- إعلام تيفي <https://i3lamtv.com>
- Site web de l'Agence des Services Frontaliers du Canada <https://www.cbsa-asfc.gc.ca>
- Le journal électronique Le matin <https://lematin.ma>
- Anas ABOUTAOUFIK et Ghizlane SALAM : Retour sur l'expérience de l'administration numérique au Maroc : Cas des Douanes et Impôts Indirects et Port Net. Article publié sur web.

المراجع باللغة الفرنسية:

- KAKOZI CHARLES KATEMBO, Impacts territoriaux différenciés de l'ouverture nationale aux marchés mondiaux : le cas de l'aléna au québec ; Thèse présentée à l'université du québec à chicoutimi comme exigence partielle du programme de doctorat en développement régional. Automne 2012.
- DOMINGO Bruno, Douanes et gouvernement de la sécurité, Etudier le policing et le champ de la sécurité par ses marges, Thèse de doctorat délivrée par l'université de Toulouse, Droit et science politique, le 06 décembre 2017.
- Jérôme ROBERT, La contrefaçon des produits de santé dans le monde : moyens de lutte et implication du pharmacien d'officine, Thèse pour le diplôme d'Etat de

docteur en pharmacie. Soutenue publiquement le 26 avril 2013, Université Angers UFR sciences pharmaceutiques et ingénierie de la santé.

- BOEX valentin, « La sûreté aéroportuaire face à la diversité des menaces, Analyse juridique, systémique et typologique » Thèse de Doctorat présentée et soutenue publiquement le 4 juillet 2011 à l'Université Jean Moulin – Lyon 3.

الإصلاح الجبائي وسؤال النموذج التنموي الجديد

إبراهيم المصلوحي

باحث في سلك الدكتوراه

جامعة ابن طفيل، كلية العلوم القانونية والسياسية القنيطرة

مقدمة:

عرفت الضريبة خلال مراحل التاريخ تطورا كبيرا سواء بالنسبة لطبيعتها أو بالنسبة للأسس التي تستند إليها أو بالنسبة لأهدافها، كما رافقت الضريبة نشوء الدولة الحديثة، بل كونت جزءا لا يتجزأ منها.

وقد أكد الأستاذ schumpeter أن الجبائية لم تساهم فقط في خلق الدولة ولكن ساهمت في إعطائها شكلا ومضمونا معينا، فالجبائية تعد إحدى المظاهر الأساسية لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية¹.

كما أنها تشكل أهم الموارد الرئيسية لميزانية الدولة، وبالتالي أكد دستور 2011² في الفصلان 39 و40 على مساهمة الجميع في تحمل التكاليف العمومية التي تتطلبها تنمية البلاد 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.

إن سؤال الإصلاح الضريبي، مع أنه لم يكن بذات الكثافة الزمنية الكبيرة، فقد أصبحت له مع ذلك مرجعيات تاريخية تستحق أكثر من وقفة تحليلية، ذلك أن مسار الإصلاح الزمني للمنظومة الضريبية، سيبقى متأثرا وإلى أبعد الحدود بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الوطنية³.

¹ حميد النهري بن محمد، المدخل لدراسة النظرية العامة للضريبة والسياسة الجبائية، مطبعة سليكي أخوين، طنجة، الطبعة الأولى 2018، ص.11.

² ظهور شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)، ص.3600.

³ سعيد جفري، الضريبة وسؤال النموذج التنموي الجديد، إصدار مركز تكامل للدراسات والأبحاث، الطبعة 2021، ص.158.

وفي هذا السياق، تعد المناظرة الوطنية الثالثة ليومي 3 و4 ماي 2019 فرصة سانحة لحوار وطني مفتوح حول موضوع من أهم المواضيع في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وبلورة مخرجات المشاورات والنقاشات المفتوحة على مختلف المقترحات، حيث في هذا الإطار يمكن الحديث عن ضرورة إصلاح النظام الضريبي¹.

يتجلى الطرح الإشكالي للموضوع في: أي دور للإصلاح الضريبي في بلورة التوجه الجديد للنموذج

التنموي الجديد؟

سوف نعالج هذا الطرح من خلال التصميم التالي:

المحور الأول: تشخيص واقع النظام الجبائي المغربي

المحور الثاني: الإصلاحات الضريبية من خلال توصيات المناظرة الوطنية الثالثة والقانون الإطار

رقم 69.19 ورهان النموذج التنموي الجديد

المحور الأول: تشخيص واقع النظام الجبائي المغربي

يوصف النظام الضريبي المغربي حسب منظور صندوق النقد الدولي بأنه معقد، الأمر الذي يصعب معه الامتثال لأحكام التشريع من قبل الملتزمين، كما أنه مطبوع بالصلابة، بحيث لا يستجيب لمتطلبات نمو مهيكل للنشاط الاقتصادي إلى جانب تفشي ظاهرة الغش والتهرب الضريبيين، وكذا وجود ثغرات على مستوى الضريبة على القيمة المضافة، وإلى جانب تراجع روح المواطنة لدى العديد من المكلفين².

إذا كان من الممكن اليوم اعتبار النظام الجبائي المغربي نظاما حديثا في هندسته العامة، فإنه يشكو رغم ذلك من أوجه قصور كبيرة، إن النظام الجبائي الذي كان يرتكز في بنيته الأساسية على الضرائب الثلاثة الكبرى، ثم انضافت إليها ضرائب أخرى كالضريبة على الاستهلاك وواجبات التسجيل،

¹ مدني احميدوش، أي دور للإصلاحات الضريبية الأخيرة في بلورة النموذج التنموي المأمول، النموذج التنموي الجديد: قراءة في السياق وسؤال التنمية بالمغرب، منشورات مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، سلسلة مؤلفات جماعية، ص.215.

² آسية المسك وحمزة غنيم، الإصلاح الجبائي رافعة أساسية لتحقيق النموذج التنموي، دينامية الفعل التنموي بالمغرب، مطبعة دار السلام، الطبعة الأولى، 2022، ص.167.

أضحى مفتقدا للوضوح والفعالية، بسبب اعتماد سلسلة من المقتضيات عبر مختلف قوانين المالية المتعاقبة والتي جاءت استجابة لإكراهات مالية ومطالب قطاعية وعرضانية¹.

إن أزمة المشاريع والمخططات التنموية التي تبناها المغرب، كانت وليدة لحظات وأفعال وصراعات سياسية واقتصادية واجتماعية وسلوكية، ولقد ازداد الأمر استفحالا في محيط تقهقر المالية العمومية في حقل خدمة العدالة الضريبية والاجتماعية والمساواة الاقتصادية.

فالضريبة مثلا، هي أساس التعاقد الاجتماعي والسياسي، وهي مرآة للتنظيم السياسي ولتقاسم وفصل وتوازن السلط...، هذا ولم تكن الضريبة أبدا وعبر التاريخ الإنساني محايدة، ولم يكن هدفها يخدم العدالة الجبائية الاجتماعية والاستثمارية، وبالتالي يجب تصحيح الوضع والمسار وذلك بإعادة تملك الضريبة، ديمقراطية وعدالة الضريبة في أي نموذج تنموي مأمول².

وفي هذا السياق، فبالرجوع إلى تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي سنة 2019 المتمحور حول مساهمة النظام الضريبي في النموذج التنموي الجديد نجده يقر على أن النظام الجبائي لا يلعب دورا استراتيجي كبير في الاستجابة لمتطلبات الإنصاف والنجاعة ودعم توسيع النشاط الاقتصادي والنهوض بإنتاج قيمة مضافة وطنية ومستدامة وهو ما يجعل منه نظاما جبائيا أكثر محدودية ويتسم بوجود إكراهات ذات طابع قانوني وأخرى ذات طابع مؤسساتي من خلال ما يلي:

1. هيمنة اقتصاد الربع واللجوء إلى منح الامتيازات الجبائية من أجل تنمية الأنشطة الاقتصادية، مما يؤدي إلى انعدام النجاعة وضعف القيمة المضافة، ويساهم في استمرار التفاوتات الاجتماعية والمجالية؛

2. التركيز القوي الذي يطبع الاقتصاد، ويتجلى ذلك في العدد المحدود للمقاولات والتي تشكل ثروة وطنية تتسم بدورها بالمحدودية ورغم تسجيل المغرب لمعدل استثمار يعتبر من بين أعلى المعطيات في المنطقة، إلا أن المملكة لا تزال مصنفة ضمن البلدان متوسط الدخل من الفئة الدنيا؛

¹ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة ذاتية رقم 2019/39 تحت عنوان "من أجل نظام جبائي يشكل دعامة أساسية لبناء النموذج التنموي"، ص.20.

² محمد سليم الورياعلي، تقديم للمؤلف الجماعي: النموذج التنموي الجديد "قراءات في السياق وسؤال التنمية بالمغرب؟"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مطبعة دار القلم للطباعة، ص.4.

3. استمرار التفاوتات، في سياق ينظر إلى السياسات العمومية والخدمات التي توفرها الدولة على أنها ضعيفة ولا تستجيب للحاجيات والانتظارات المشروعة للسكان، ويتسم فيه معدل البطالة في مستوى مرتفع، وهو سياق أضحى مطبوعاً بالرفض المتزايد للمواطنات والمواطنين لتلك التفاوتات الصارخة؛

4. فقدان المنظومة الجبائية للوضوح والانسجام¹، والذي مرده إلى عدم استقرار النظام الجبائي جراء إدراج العديد من المقتضيات الضريبية في قوانين المالية المتعاقبة، يزيد من حدة الظاهرة، من اعتماد مقتضيات ضريبية نتيجة ضغوطات أو مفاوضات ناشئة عن رغبة في الدفاع عن مصالح فتوية أو قطاعية وهي مصالح قد تكون مشروعة، غير أن مقاربتها تكون بالضرورة وفق منطق يرمي إلى تحقيق الالتقائية والانسجام مع مصالح باقي الفاعلين أو مع المصلحة العامة؛

5. غياب كبير لروح المواطنة الضريبية وعدم قبول أداء الضريبة²، لما كان النظام الجبائي بالمغرب قائماً على مبدأ الإقرار، فإن جزءاً مهماً من الملزمين لا يزالون لا يقدمون إقراراتهم الضريبية بصفة تلقائية، كما أن العلاقة بين إدارة الضرائب والملزمين لا تزال في الغالب علاقة متوترة، وذلك رغم الجهود المهمة التي تم بذلها خلال السنوات الأخيرة من أجل تحسينها.

وارتباطاً بتشخيص واقع النظام الجبائي المغربي الذي قدمه المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي³ حول مكامن الضعف التي تشوبه واختلاف توزيع العبء الضريبي بما يؤثر سلباً على مبدأ القبول بالضريبة ويؤدي إلى انتشار السلوكات السلبية من قبيل ظاهرة التهرب الضريبي وانتشار القطاع غير المهيكل وانخفاض مستوى المواكبة الجبائية، وهي مظاهر تجعل العدالة الضريبية على محك الاختبار، حيث لتحقيقها لا بد أن تتم الموازنة بين منطق العدالة ومنطق المساواة بحيث تتم مقاربتها من خلال الخصائص التالية⁴:

¹ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مرجع سابق، ص.14.

² تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مرجع نفسه، ص.14.

³ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي فهو مؤسسة من مؤسسات الحكامة نص عليه دستور 2011 في الفصول 151 و152 و153.

⁴ حسن النجفي، معجم المصطلحات الاقتصادية والقانونية، الطبعة الأولى، دار الطبع العربية بغداد، دار واسط للنشر 1982، ص.48.

أ- **عدالة المطرح**، ونعني بها ثقة الملزم بالضريبة بأن الذي فرضت عليه ضريبة عادلة وصحيحة، ومن هنا يأتي دور الدولة في تحديد هذه الضريبة، بحيث يجب أن تتدخل في تحديداتها ولا تعتقد فقط على تصريحات الأفراد وبالتالي فالدولة لا بد أن تبين المطرح الضريبي بشكل جيد ودقيق لكي يوازي العدالة الجبائية، وعند تحديد المطرح يجب على الدولة أن تحدده في إطار سليم بمعنى بشكل لا يضعفه بشكل كبير لدرجة يجعله يفلس أو ينهار؛

ب- **عدالة التشريع**، وهي أن تشرع الدولة وتسن قوانين وفقا للقواعد الأساسية التي تقوم عليها الضريبة مع مراعاة المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تعيشها الدولة وأي فرد يحى داخلها، وهي يجب عليها أثناء التشريع أن تعتمد على وسائل التقدير المباشر وغير المباشر لتحديد مقدار الضريبة وطرق تحصيلها، كما يجب على هذه التشريعات التي تكون في إطار الجباية الضريبية أن تتميز بالسهولة والسلاسة لتحقيق الهدف المنشود من الضريبة دون أن تسقط في فخ الغش والتهرب الضريبيين اللذان يعتبران ضربا قويا لمبادئ العدالة الضريبية؛

ت- **عدالة التكاليف**، في هذا السياق لا بد من الإشارة إلى الفصل 39 من دستور 2011 الذي ينص على " على الجميع أن يتحمل، كل على قدر استطاعته، التكاليف العمومية، التي للقانون وحده إحداثها وتوزيعها، وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور". وهي أن يتم التكاليف وفقا لقواعد وشروط موضوعية لا يتم التفريط بشكل غير معقلن في تكليف الملزم، لأنه وطبقا لذلك فقد اكتشف أن معظم عمليات التعرب من الدفع هي ناتجة عن تكليف الغير الجيد للملزم وهذا التكاليف يجب أن يكون ملائما للمعطيات الاقتصادية لكل فرد وليس خاصة بمنطقة أو مجال معين، كما أنه يجب أن يأخذ بعين الاعتبار قدرة الملزم على أداء الضريبة.

وإذا كان من الممكن اليوم اعتبار النظام الجبائي المغربي يشكو رغم ذلك من أوجه قصور كبيرة، حيث أضى مفتقدا للوضوح والفعالية بسبب اعتماد سلسلة من المقتضيات عبر مختلف القوانين المالية المتعاقبة والتي جاءت استجابة لإكراهات مالية ومطالب قطاعية، إلا أن الانطباع

القائم الذي يعتبر غير منصف وغير محفز بالقدر الكافي، بل إنه غير قادر لخلق القيمة المرتكزة على الابتكار ليشكل بذلك أمام التنافسية عوض أن يكون رافعة للإنتاج الوطني¹.

المحور الثاني: الإصلاحات الضريبية من خلال توصيات المناظرة الوطنية سنة 2019² والقانون الإطار رقم 69.19³ ورهان النموذج التنموي الجديد

أجمعت أشغال المناظرة الوطنية الثالثة على الإجماع حول مبادئ وتوصيات تهدف إلى تحقيق التوافق حولها بما يؤطر الإصلاح الجبائي المنشود، والانخراط في مشروع النموذج التنموي الجديد، وقد حملت المناظرة شعار "العدالة الجبائية" جاءت بمجموعة من التوصيات، التي تم أخذها بعين الاعتبار في صياغة القانون الإطار رقم 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي.

الفقرة الأولى: الإصلاحات الضريبية من خلال المناظرة الوطنية الثالثة لسنة 2019

أولاً: المبادئ والمركزات الأساسية للمناظرة الوطنية الثالثة للجبايات

لقد بنيت المقترحات المقدمة في المناظرة الثالثة للجبايات حول أربعة محاور تتجلى في المبادئ الأساسية والعقلنة الاقتصادية والانسجام والشمولية والحكمة الجيدة...، كما تندرج المناظرة التي نظمت في سياق التفكير حول بلورة نموذج تنموي جديد أكثر شمولية ودينامية على المستوى الاقتصادي والاجتماعي.

وفي هذا الصدد أبرز وزير الاقتصاد والمالية إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على ضوء مخرجات المناظرة، التي ستؤثر بشكل كبير في الإصلاح الجبائي، إذ... على سبيل المثال إلى "إعادة تنظيم احتساب الضريبة على الدخل بالموازاة مع توسيع قاعدة هذه الضريبة وتحسين حصة الضريبة على الدخل المهيمن من أجل دعم المواطنين ذوي الدخل المنخفض والطبقات المتوسطة"⁴.

¹ Rapport du conseil économique social et environnemental un système fiscal pour le nouveau modèle de développement, 2012, P. 20.

² نظمت المناظرة الوطنية يومي 3 و4 ماي 2019 بالصخيرات.

³ ظهير شريف رقم 1.21.86 صادر في 15 ذي الحجة 1442 (26 يوليو 2021) بتنفيذ القانون الإطار رقم 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي، الجريدة الرسمية عدد 7007.

⁴ كلمة السيد وزير الاقتصاد والمالية بمناسبة افتتاح أشغال المناظرة الوطنية الثالثة حول الجبايات يوم 3 ماي 2019.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

لقد حاولت المناظرة الوطنية الثالثة حول الجبايات الإجابة على مجموعة من التساؤلات التي

تخص النظام الجبائي المغربي من خلال مجموعة من التوصيات وهي كالتالي¹:

- التأكيد على التزام الدولة بالحرص على احترام القانون من طرف الجميع؛
- العمل على احترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الأساسية للملزمين؛
- الحرص على ملائمة قواعد القانون الجبائي مع القواعد العامة للقانون؛
- ترسيخ مبدأ المساواة أمام الضريبة ومهما؛
- الحفاظ على التوازنات الماكرواقتصادية؛
- الإنصاف الجبائي؛
- احترام مبدأ الشفافية والحق في الحصول على المعلومة؛
- تعزيز الأمن القانوني للملزم؛
- ضمان التوازن بين حقوق الملزم والإدارة؛
- تكريس مبدأ تصاعدية الضريبة؛
- تشديد الجزاءات المطبقة على المخالفات الجسيمة؛
- توسيع الوعاء وإعادة توزيع عائداته؛
- إرساء نظام ضريبي يروم تعزيز تنافسية المقاولات؛
- ترشيد التحفيزات الجبائية؛
- إعادة التوزيع الفعال عن طريق الضريبة؛
- تدعيم التماسك الاجتماعي؛
- مراجعة شاملة للجبايات المحلية²؛
- مراجعة الأسعار والطرق الجزافية لتحديد الضريبة؛
- إدماج القطاع غير المهيكل؛
- إرساء مقاربات جديدة من أجل انخراط أفضل في الضريبة؛

¹ للمزيد من التفصيل: ينظر التوصيات المنبثقة عن المناظرة الوطنية يومي 3 و 4 ماي 2019، الموقع الإلكتروني:

<https://www.finances.gov.ma>

² تم تعديل القانون 47.06 بالقانون 07.20 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية.

- مواصلة مجهودات العصرية والرقمنة؛
- تقوية محاربة الرشوة؛
- إحداث مجلس وطني للاقتطاعات الضريبية.

ثانياً: عقلنة التحفيزات الجبائية

إن التجارب السابقة بينت أن الامتيازات الجبائية، تم سنّها في أغلب الأحيان بغية تمكين فئة قليلة من المقاولات، وبعض الفاعلين للاستفادة منها وذلك دون أية علاقة بين هذه الامتيازات والأهداف التنموية. وقد كلفت هذه السياسة التشجيعية الخزينة العامة خسارة مهمة أثرت بشكل كبير على مسار السياسة الاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

والمبدأ الأساسي الذي يجب اعتماده في هذا الإطار هو منح -فقط- الامتيازات الجبائية (الضرورية والضرورية جداً)¹ فالتحفيزات الجبائية حسب منظور اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي لا تشجع بما فيه الكفاية على خلق المقاولات والابتكار والبحث العلمي والتحول الإيكولوجي بالرغم من أن تكلفتها في الميزانية العامة للدولة تبلغ حوالي ثلاثة (3) في المائة من الناتج الداخلي الخام، وهي بالمناسبة القيمة التمويلية التقريبية التي يطمح مشروع النموذج التنموي الجديد لتعبئتها بقصد تمويل تنزيل مشروع النموذج التنموي بصفة سنوية كما أن غياب تقييم أثر هذه التحفيزات يمكن أن يشكل فرصاً لجني منافع استثنائية من شأنها تغذية حالات الريع².

وعلى الرغم، من نبل المنطلقات التي ارتكز عليها القانون الضريبي المغربي في سنه للنفقات الجبائية الرامية إلى تشجيع بعض القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن تضمينه للعديد من التدابير التفضيلية يضع مبدأ الحياد الضريبي موضع تساؤل، إن النفقات الجبائية المتسمة بارتفاع

¹ حميد النهري، مرجع سابق، ص.320.

² الدامي الطاهر، النظام الضريبي-دراسة تحليلية لواقع وآفاق الإصلاح على ضوء تقرير النموذج التنموي الجديد، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون، جامعة ابن زهر، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادير، السنة الجامعية 2021-2022، ص.211.

كلفتها، لا تثبت نجاعتها الاقتصادية بل قد يتبين أن للبعض منها أثر سلبي معاكس للغاية المبتغاة منها، لا سيما إذا جرى تحليل آثارها في الزمن، وعلى نطاق أوسع يتجاوز القطاع المعني بها¹.

فالاستثمار هو العمود الفقري، حيث تعتمد عليه الدولة لتحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة الطاقة الإنتاجية، وتوفير مناصب الشغل، ولذلك فمعظم الدول تخصص تحفيزات وتسهيلات جد مغرية تشجعا للاستثمارات بكل أنواعها لتنمية ثروة المجتمع، وذلك عبر الإعفاء الضريبي، وتتبنى السلطات العمومية أسلوب الإعفاء الجبائي بالرغم من أنه يقلل من إيرادات الخزينة العامة لتشجيع قرار الاستثمار، فيما يتعلق بالأنشطة ذات الأهمية والفاعلية الكبيرة على الحياة الاقتصادية والاجتماعية، حيث أنها تقلل من المخاطر التي يتحملها المستثمر.

في هذا الشق المتعلق بترشيد التحفيزات الجبائية خصته توصيات المناظرة الوطنية بما يلي²:

- تقييم جميع التحفيزات الجبائية قصد التخلي عن تلك التي لم تحقق الآثار المرجوة؛
- وضع إطار مقنن يحدد شروط منح التحفيزات الضريبية مع تأطيرها؛
- وضع آلية مؤسسية لتقييم الانعكاسات السوسيو اقتصادية للتحفيزات الجبائية؛
- إعطاء الأولوية للدعم عبر التمويل المالي المباشر من الميزانية العامة؛
- إحداث تدابير لتنمية القطاعين الثقافي والجماعي.

الفقرة الثانية: الإصلاح الضريبي من خلال القانون الإطار رقم 69.19³

لقد مكن تطابق مخرجات المناظرة الوطنية الثالثة للجبايات وتوصيات النموذج التنموي الجديد، من بلورة مشروع متكامل لإصلاح النظام الجبائي الوطني، من خلال تحديد مكوناته ومبادئه وأهدافه وآليات تطبيقه، وتحديد الإجراءات المواكبة لتنزيله بصفة وتدرجية، ووفق أولويات وطنية محددة وبرمجة زمنية متدرجة.

وفي هذا السياق، تمت صياغة هذا القانون الإطار ليكون تعبيراً صادقاً عن الإرادة العامة من أجل الإصلاح والتزاماً جماعياً بالاختيارات والتدابير التي تم تحديدها.

¹ فؤاد العثماني، الضرائب على الثروة والنموذج التنموي الوطني الجديد، سلسلة مؤلفات جماعية في المادة الضريبية "المساطر الضريبية وتحدي الأمن القانوني والقضائي وسؤال العدالة والتنمية الجبائية، الطبعة الأولى 2021، ص.367.

² محمد احميدوش، مرجع سابق، ص.221.

³ يتضمن القانون الإطار رقم 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي خمسة أبواب و(19) مادة.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

وتتمثل الأهداف الأساسية التي يحددها القانون الإطار رقم 69.19 في مجال الإصلاح الجبائي

فيما يلي¹:

- 1- تحقيق العدالة الجبائية وضمان مساواة الجميع أمام الضريبة؛
- 2- تعزيز الحقوق والثقة المتبادلة بين الملتزمين والإدارة؛
- 3- تعبئة كل الإمكانيات الضريبية لتمويل السياسات العمومية؛
- 4- إصلاح منظومة الرسوم الجماعية وشبه الضريبة؛
- 5- تعزيز نظام الحكامة الفعالة والناجعة.

وفي هذا الإطار، عمل المشرع المغربي من خلال سنه القانون الإطار رقم 69.19، على الاستجابة لمجموعة من التوصيات الواردة في تقرير لجنة النموذج التنموي الجديد، فنجد في هذا الباب التوصية المتعلقة بتوسيع الوعاء الضريبي عن طريق دمج القطاع غير المهيكل، وكذا العمل على حياد الضريبة على القيمة المضافة، بحيث نجد القانون الإطار ينص² على أنه:

"من أجل تيسير إدماج الوحدات الإنتاجية والتجارية والخدماتية المشتغلة في القطاع غير المهيكل داخل النسيج الاقتصادي المنظم، تحرص الدولة لفائدة الأشخاص العاملين بهذا القطاع على... إرساء نظام جبائي مبسط وسهل الولوج..."، كما نصت أيضا المادة 3 على أن الدولة تسهر في المجال الجبائي على تحقيق الأهداف الأساسية التالية:.... تكريس مبدأ حيادية الضريبة في مجال الضريبة على القيمة المضافة...³، وقد تم التأكيد على هذا المقتضى بموجب المادة 4 من نفس القانون وذلك في إطار تعبئة كامل الإمكانيات الضريبية، التي من شأنها تمويل السياسات العمومية والاستثمارات طويلة الأمد، كما قد ورد في الملحق الثاني من تقرير لجنة النموذج التنموي.

هذه الأخيرة أوصت⁴ أيضا بضرورة عقلنة الإعفاءات والتخفيضات وإلغاء الامتيازات الضريبية، وهذا ما تم التنصيص عليه في المادة 8 من القانون الإطار رقم 69.19، والتي ورد فيها: "ومن أجل

¹ كلمة السيد محمد بنشمعون وزير الاقتصاد والمالية خلال الجلسة العامة بمجلس النواب بمناسبة التصويت على مشروع قانون الإطار رقم 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي.

² المادة 11 من القانون الإطار رقم 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي.

³ المادة 3 من القانون الإطار رقم 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي.

⁴ التقرير العام الذي أعدته اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد، أبريل 2021.

ضمان ترشيد التحفيزات الجبائية، لا تمنح الامتيازات الجبائية إلا بصفة استثنائية وفق شروط ومعايير يحددها القانون..."، كما تم التنصيص أيضا في المادة 16 من نفس القانون الإطار، في إطار تجويد خدمات الإدارة الجبائية، على ضرورة تقديم خدمات ذات جودة لفائدة الملتزمين، ولهذه الغاية تحرص الدولة على:

"... مواصلة ورش تحديث ورقمنة خدمات الإدارة، ودعم قدرات الموارد البشرية المكلفة بالوعاء والتحصيل والمراقبة والمنازعات والرفع من مستوى مهنتها، ثم تعزيز علاقات التعاون مع شركاء الإدارة الجبائية وإغناء قاعدة بياناتها من خلال تطوير آليات التبادل بين نظم المعلومات مع التقيد بالأحكام التشريعية الجاري بها العمل في مجال حماية المعطيات ذات الطابع الشخصي¹؛

وذلك تنزيلا للتوصية السادسة والأخيرة الواردة في الملحق الثاني لتقرير النموذج التنموي الجديد، والمتمثلة في تقوية إدارة الضرائب ومحاربة مخاطر الرشوة، كما شمل نفس الملحق بعض التوصيات ذات البعد المحلي²، والتي تهدف بالأساس إلى إصلاح والنهوض بنظام الجماعات الترابية، هذه التوصيات تمت الاستجابة لها والتنصيص عليها في القانون الإطار رقم 69.19³.

خاتمة:

في إطار مواصلة استراتيجية الإصلاح الضريبي التي انطلقت سنتي 2022 و2023 وفقا لمقتضيات القانون الإطار رقم 69.19، تندرج محاور الإصلاح الضريبي المقترحة برسم قانون مالية 2024⁴، في إطار نفس المقاربة التدريجية وذلك من أجل ضمان رؤية واضحة لمختلف الفاعلين وكذا استقرار النظام الضريبي في أفق سنة 2026 وفي هذا الإطار، تركز التدابير الضريبية ذات أولوية على المحاور التالية:

- مواصلة إصلاح الضريبة على القيمة المضافة؛
- إدراج البعد البيئي في جبايات الدولة؛
- تعزيز الإطار القانوني والمؤسساتي لمحاربة الغش والتهرب الضريبيين.

¹ المادة 16 من القانون الإطار رقم 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي.

² أسية المسك وحمزة غنيم، مرجع سابق، ص.174.

³ راجع المادتين 9 و10 من القانون الإطار رقم 69.19 المتعلق بالإصلاح الجبائي.

⁴ مذكرة تقديم مشروع قانون المالية لسنة 2024، ص.147.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

وفي الأخير، لابد من توفر إرادة سياسية حقيقية لدى الفاعلين في الإصلاح الجبائي لتنزيل جميع التوصيات المنبثقة عن المناظرة الوطنية الثالثة والقانون الإطار رقم 69.19، حيث يلاحظ بأن العديد من التوصيات لم يتم ترجمتها على أرض الواقع، من قبيل تقرير حول جبايات الجماعات الترابية لكي يكون مرافقا لمشاريع قوانين المالية السنوية وإحداث مجلس وطني للاقتطاعات الضريبية...، ثم تنزيل جميع مقتضيات القانون الإطار السالف لكي يخدم النظام الضريبي المغربي طموح الدولة في تنزيل النموذج التنموي الجديد وتمويله بصفة سنوية.

النموذج التنموي الجديد: كرافعة لتقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية

المختار الطبطبي

أستاذ التعليم العالي

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

عين السبع-الدار البيضاء

مقدمة:

لقد حظي النموذج التنموي¹ بإشادة ملكية في الخطابات السامية لجلالته، إلا أنه هذا النموذج طالته عدة نواقص وقصور أدت بجلالة الملك نصره الله إلى الإقرار في الخطاب الافتتاحي للدورة التشريعية لشهر أكتوبر 2017 بما يلي: "أصبح اليوم (النموذج التنموي) غير قادر على الاستجابة للمطالب الملحة والحاجيات المتزايدة للمواطنين، وغير قادر على الحد من الفوارق بين الفئات، والتفاوتات المجالية وعلى تحقيق العدالة الاجتماعية"².

الشيء الذي استدعى التفكير في كيفية إرساء دعائم وبلورة نموذج تنموي جديد، من أجل مواكبة آخر المستجدات والتطورات التي عرفتها المملكة وذلك من خلال الاعتماد على عدة أسس وقواعد تتجلى بالأساس في تحسين الوصول إلى الفرص من أجل توفير فرص متساوية للجميع للحصول على التعليم والصحة وفرص العمل والرعاية الاجتماعية ومكافحة الفقر وتحقيق العدالة الاجتماعية من خلال توزيع الثروة والفرص بشكل عادل، وتقديم الدعم للفئات الضعيفة والمحرومة في المجتمع.

¹ إن سؤال النموذج التنموي يتعلق بالاختيار الذي اختاره المغرب في سياق بناء دولته الحديثة لتلبية الطموحات والرغبات الاجتماعية لشعبه، وخاصة في الفترة التي انقسم فيها المغرب إلى نموذجين: النموذج الاشتراكي، الذي رفع شعار المساواة والعدالة الاجتماعية، وعمل على ذلك من خلال سياسات التأمين، والنموذج الليبرالي الذي رفع شعار حرية المبادرة والملكية، والذي هو الآخر بالرغم من دعوته لتحرير المبادرة وحماية الحرية الاقتصادية، فإنه اهتم بالمطالب الاجتماعية، وعمل على تلبية ذلك من خلال "دولة الرعاية الاجتماعية". وقد كان المغرب واضح منذ البداية في اختباره، واختار نموذج دولة الرعاية الاجتماعية الليبرالية، بالرغم من الصعوبات الاقتصادية والمالية التي عانى منها باعتباره دولة نامية، تفتقر للتمويلات الكافية لتلبية الحاجيات الاجتماعية المتزايدة للشعب.

² الخطاب الملكي الافتتاحي للدورة التشريعية لشهر أكتوبر 2017.

ومن تم، تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بشكل يحافظ على الموارد الطبيعية والبيئة للأجيال القادمة وتحسين البنية التحتية للبلاد التي تعد من أهم العوامل التي تسهم في تطوير الاقتصاد وتحسين مستوى الحياة للمواطنين أي تحقيق التنمية المستدامة. بالإضافة إلى توفير منظومة سياسية واقتصادية واجتماعية وحقوقية وثقافية ملائمة والتوزيع العادل والمنصف والمستدام للثروة بين مختلف الفئات الاجتماعية والقطاعية والاقتصادية والمجالية الترابية¹، ويُعتبر هذا النهج المبني على رؤية مندمجة هو الرافعة الأساسية لتقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية وتجاوز العراقيل والصعوبات التي تواجه عجلة التنمية، وتحقيق العدالة الاجتماعية².

ووضع الملك أسس تصور للنموذج التنموي الجديد والتي تركز بالأساس على ضرورة تفعيل الجهوية المتقدمة والعمل على إخراج نظام اللاتمرکز الإداري، وملائمة السياسات العمومية مع الخصوصيات المحلية، بالإضافة إلى إشراك كافة القوى الحية والفعاليات والكفاءات الوطنية في إعداد هذا النموذج الجديد، بحيث دعا في خطابه بمناسبة عيد لعرش خلال سنة 2019 على أنه يجب الاعتماد على نموذج جديد يأخذ بعين الاعتبار التحديات الجديدة للتنمية³.

عندما كان المغرب بصدد إعداد نموذج تنموي جديد حلت جائحة كورونا "كوفيد 19" التي ألحقت بالعالم عدة خسائر، وهنا أصبح المغرب أمام أفة صحية لها تداعيات اقتصادية واجتماعية، بحيث قام بعدة اجراءات لمواجهة، والتي من بينها قيام الحكومة المغربية باتخاذ اجراءات احترازية، وفرض حالة الطوارئ والحجر الصحي الشامل، الشيء الذي نتج عنه توقف شبه كلي للاقتصاد الوطني وتراجعته بالإضافة إلى تعليق أنشطة اللجنة المكلفة ببلورة النموذج التنموي الجديد.

¹ هشام العقراوي، حميد ملاح، عبد الرحمان شحشي، الحسن لمر، دينامية الفعل التنموي بالمغرب، دراسات تحليلية في مرتكزات وتوجهات بناء النموذج التنموي، مكتبة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الأولى 2022، ص.3.

² عبد اللطيف قيلش، النموذج التنموي: الرهانات والتحديات، دينامية الفعل التنموي بالمغرب، دراسات تحليلية في مرتكزات وتوجهات بناء النموذج التنموي، مكتبة دار السلام، الطبعة الأولى 2022، ص.148.

³ خطاب الملك محمد السادس بمناسبة الذكرى العشرين لعيد العرش، بتاريخ 29 يوليوز 2019.

بحيث عرفت المعلومات التي استقتها هذه الأخيرة عبر ورشات الإنصات والتشاور مع المواطنين ومختلف القوى الحية قبل الجائحة عدة تغيرات¹، ولهذا كان لزاما لترميم مخلفات هذه الجائحة أن يعمل المغرب على وضع نموذج تنموي جديد يضمن بروز اقتصاد جديد أكثر توازنا، قادر على التصدي للصعاب التي تشوش على ازدهاره، والخروج من الأزمات وملاحقة الركب العالمي.

ومن هنا، فإن مقومات ودعائم إرساء نموذج تنموي جديد تتشكل من ضرورة بناء أليات جديدة لخلق الثروة وكذا أليات توزيعه بشكل يضمن تحقيق العدالة الاجتماعية والمجالية. إذن فإن أهمية موضوع النموذج التنموي الجديد تتجلى في كونه يشكل بؤرة إشادة واهتمام ملكي الذي دعا في هذا السياق إلى تكثيف الجهود وإشراك الكفاءات الوطنية والفعاليات الجادة وجميع القوى الحية ولفقا لمقاربة تشاركية لمعالجة هذا الموضوع، وبذل الجهود لمواجهة وتقليص الفوارق الاقتصادية، الاجتماعية والمجالية والحد منها وتحقيق العدالة الاجتماعية والمجالية².

وبناء على ما سبق، فإن معالجة موضوع "النموذج التنموي الجديد: كرافعة لتقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية"، يتطلب منا طرح إشكالية أساسية مفادها:

إلى أي مدى تشكل العدالة الاجتماعية والمجالية أحد مرتكزات النموذج التنموي؟

وللإحاطة بالإشكالية المطروحة ارتأينا تحليل ومعالجة الموضوع وفق ما هوأتي:

المبحث الأول: النموذج التنموي الجديد كرافعة لتقليص الفوارق الاجتماعية

تم تحت القيادة المستنيرة لصاحب الجلالة الملك محمد السادس وضع مجموعة من السياسات والاستراتيجيات من أجل تحديث نظام الحماية الاجتماعية (المطلب الأول) الذي يعتمد، بناء على آلية مبتكرة ومبدعة، على قاعدة تتكون من سجلين: السجل الوطني للسكان والسجل الاجتماعي الموحد (المطلب الثاني).

¹ رشيدة موماد، مكانة الاقتصاد في النموذج التنموي الجديد بالمغرب بعد جائحة كورونا "كوفيد 19"، مجلة الدراسات المندمجة في العلوم الاقتصادية والقانونية والتقنية والتواصل – العدد الأول-نوفمبر 2020، ص.1.

² هشام العقراوي، حميد ملاح، عبد الرحمان شحشي، الحسن مير، دينامية الفعل التنموي بالمغرب، دراسات تحليلية في مرتكزات وتوجهات بناء النموذج التنموي، مكتبة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الأولى 2022، ص.3.

المطلب الأول: الحماية الاجتماعية

لقد شكل خطاب العرش 29 يوليوز 2020 منطلقا أساسيا لتعميم الحماية الاجتماعية والعدالة المجالية بالمغرب¹، على الرغم من أن معدلات الفقر تراجعت بشكل ملموس، إلا أن الفوارق الاجتماعية والمجالية لا تزال متسعة، سيما الفوارق على مستوى الدخل والولوج إلى البنيات التحتية وإلى الخدمات الأساسية والحماية من المخاطر الاجتماعية (الأمراض، البطالة، وضعية الإعاقة)؛ ويعد تقليص هذه الفوارق تحديا كبيرا في سياق يشهد تنامي أشكال مختلفة من الاحتجاج ضد أوضاع تذكى الإحساس بالحيث والعدم المساواة في الولوج إلى الخدمات الأساسية، ولرفع التحدي المتمثل في تقليص هذه الفوارق وترسيخ المبادئ الأساسية التي يكفها الدستور سيما مبدأ المساواة بين جميع المواطنين والمواطنات في الكرامة والمساواة بين الجميع أمام القانون وفي الولوج إلى الخدمات العمومية. كان لزاما وضع إشكالية تقليص الفوارق والقضاء على الامتيازات غير المنتجة في صلب النموذج التنموي الجديد، فالدولة مدعوة إلى العمل على تقليص الفوارق من خلال السياسات العمومية، سواء المتعلقة بالجبايات أو البنيات التحتية أو التعليم أو الصحة أو الإعلام. ومن هذا المنطلق، ينبغي على بلادنا إرساء منظومة للتضامن الوطني تكفل حماية اجتماعية شاملة وشروط الارتقاء الاجتماعي لفائدة جميع المواطنين والمواطنات².

لقد كان للسياسة الاجتماعية المغربية في الفترات السابقة طابع تجزئي ظرفي³، بحيث لم تكن هناك تدابير استراتيجية متكاملة فيما يخص الحماية الاجتماعية والدعم الاجتماعي، إلا أنه وللتخفيف

1 جاء في خطاب العرش 29 يوليوز 2020 "...يأتي في مقدمة ذلك توفير الحماية الاجتماعية لكل المغاربة التي ستبقى شغلنا الشاغل، حتى تتمكن من تعميمها على جميع الفئات الاجتماعية... لذا، نعتبر أن الوقت قد حان لإطلاق عملية حازمة لتعميم التغطية الاجتماعية لجميع المغاربة خلال الخمس سنوات المقبلة، وندعو للشروع في ذلك تدريجا ابتداء من نيار 2021 وفق برنامج عمل مضبوط بدء بتعميم التغطية الاجتماعية الاجبارية والتعويضات العائلية قبل توسيعها لتشمل التقاعد والتعويض عن فقدان الشغل..."

² النموذج التنموي الجديد، تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، التقرير العام، أبريل 2021، ص.98.

³ مع بداية الألفية سلكت الدولة مسارا جديدا يسعى إلى تحقيق نوع من التكامل بين المساعدة الاجتماعية والضمان الاجتماعي، ففي المستوى الأول تم إحداث وكالة التنمية الاجتماعية ومؤسسة محمد الخامس للتضامن سنة 1999، وإطلاق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية سنة 2005 لتحسين الوضع الاجتماعي والاقتصادي للفئات الهشة بالمغرب، وفيما يتعلق بالضمان الاجتماعي تم وضع مدونة الشغل في 2003، ومدونة التغطية الصحية الأساسية التي أحدثت

من حدة هذه الفجوة الاجتماعية التي عرفت تزايدا كبيرا وخصوصا عقب حادثة كوفيد 19 من أجل مؤسسة شبكات الأمان الاجتماعية عملت المملكة المغربية على صياغة تصور جديد للحماية الاجتماعية عبر القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية¹؛

بهدف تحسين الولوج لخدمات الضمان الاجتماعي، وتوسيع دائرة المستفيدين من هذه البرامج. فالضرورة اليوم أصبحت ملحة من أجل تعميم الولوج إلى الرعاية الصحية، وعرض علاجات تغطي حاجيات المواطنين المواطنين، على قدم المساواة بين جميع جهات المملكة².

ومن ثم فقد شكل تعميم التغطية الاجتماعية ثورة اجتماعية حقيقية ونقطة تحول مسار الإصلاح الشامل للحماية الاجتماعية في المملكة المغربية، لذلك فقد وضع النموذج التنموي إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية ضمن خياراته الاستراتيجية الكبرى، وجعل منه القانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية قاعدة قانونية ملزمة؛

ثم جاء قانون المالية رقم 76.21 بأليات لضمان تمويله واستدامته، بحيث أصبحت الحماية الاجتماعية حقا من حقوق الإنسان، تقع مسؤولية إعماله على عاتق الدولة، وهو ما أقرته الوثيقة الدستورية لسنة 2011 من خلال الفصل 31 الذي ألزم الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية على تعبئة كل الوسائل المتاحة لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات على قدم المساواة من الحق في الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة³.

ومن ثم، فإن التوجهات الملكية في هذا الجانب وضعت تعميم الحماية الاجتماعية من أولوياتها، من خلال العمل على تعميم الحماية الاجتماعية بشكل تدريجي في أفق 2025 من خلال

بموجها نظام المساعدة الطبية لفائدة المعوزين الذي تم تعميمه سنة 2012 بعد فترة تجريبية بجهة تادلة أزيلال منذ 2008، وهو المسار الذي تعزز بتأكيد دستور 2011 على دور الدولة في تيسير استفادة جميع المواطنين من الحق في الحماية الاجتماعية، وبتوقيع المغرب على أهداف التنمية المستدامة التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 2015 كالإتزام مشترك بين الدول لتعميم الحماية الاجتماعية لفائدة الجميع في أفق 2030.

¹ القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.30 الصادر في 9 شعبان 1442 (23 مارس 2021)، جريدة رسمية عدد 22-6975 شعبان 1442 (5 أبريل 2021).

² محمد الهشامي، النموذج التنموي بالمغرب: مرتكزات وأسس الاستثمار في الرأسمال البشري، دينامية الفعل التنموي بالمغرب، دراسات تحليلية في مرتكزات وتوجهات بناء النموذج التنموي، مكتبة دار السلام، الطبعة الأولى 2022، ص.79.

³ الفصل 31 من دستور 2011؛ ظهير الشريف رقم 91.11.1 الصادر في 27 من شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليوز 2011 بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادر بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق ل 30 يوليوز 2011.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

القانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية، وبلورت مخطط عملي شامل لتنزيل هذا الاصلاح، الذي يتضمن كل من البرنامج الزمني والأطر القانوني وخيارات التمويل، وكذا أليات الحكامة المعتمدة بتنسيق مع كافة الشركاء الاجتماعيين¹، بهدف تعميم الحماية من المخاطر المرتبطة بالمرض والطفولة والشيخوخة وفقدان الشغل ولتي يمكن تفصيلها على الشكل التالي:

- تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض لفائدة 22 مليون مستهدف إضافي خلال سنتي 2022-2023، وذلك بتوسيع الاستفادة منه ليشمل الفئات المعوزة المستفيدة من نظام المساعدة الطبية وفئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يمارسون نشاطا خاصا حيث يغطي هذا التأمين تكاليف التطبيب واقتناء الأدوية والاستشفاء والعلاج؛
- تعميم التعويضات العائلية لتشمل ما يقارب 7 مليون أسرة خلال سنتي 2023-2024 من خلال تمكين الأسر لتي لا تستفيد من هذه التعويضات من الاستفادة حسب الحالة من تعويضات للحماية من المخاطر المرتبطة بالطفولة أو تعويضات جزافية؛
- تعميم الاستفادة من التعويض عن فقدان الشغل سنة 2025 لتشمل كل شخص متوفر على شغل غير قار².

إلا أنه ولأهمية ميزانية الدولة، فهي تشكل الوسيلة الأساسية لتحقيق هاته العدالة الاجتماعية، وتقليص الفوارق الطبقية، ومحاربة كل أشكال الفقر والهشاشة والتمييز، فإنها تشكل أيضا الضمانة الرئيسية لتنفيذ وتفعيل مختلف السياسات العمومية والاستراتيجيات التنموية الذي ورش الحماية الاجتماعية في صلبها³.

¹ خالد شوكري، البعد الاجتماعي في قانون المالية 2022 "تنزيل لمخرجات النموذج التنموي والقانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية"، مجلة منازعات الأعمال عدد 67، 2022، ص. 79. مسترجع من

<http://search.mandumah.com/Record/1261273>

² خالد شوكري، البعد الاجتماعي في قانون المالية 2022، مرجع سابق، ص. 80.

³ خالد شوكري، البعد الاجتماعي في قانون المالية 2022، مرجع سابق، ص. 101.

المطلب الثاني: السجل الوطني للسكان والسجل الاجتماعي الموحد

يهدف كل من السجل الوطني للسكان والسجل الاجتماعي الموحد، المصممان لضمان الولوج السهل إلى برامج الدعم الاجتماعي وتعزيز فعاليتها، إلى تسهيل تحديد واستهداف المستفيدين. وبشكلان الأرضية التكنولوجية التي لا محيد عنها من أجل تنفيذ نظام للحماية الاجتماعية فعال وشامل.

يشكل السجل الاجتماعي الموحد¹ نظام معلوماتي وطني يخول لبرامج الدعم الاجتماعي تحديد أهلية وأحقية الأسر وفق معايير اجتماعية واقتصادية ويعكس المستوى السوسيو اقتصادي لكل أسرة، وقد تم إحداث وتنظيم السجل الاجتماعي الموحد بمقتضى كل من القانون رقم 72.18 المتعلق بمنظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي وبإحداث الوكالة الوطنية للسجلات (ANR)²، والمرسوم رقم 2.21.582 المتعلق بتطبيق القانون رقم 72.18 فيما يخص السجل الاجتماعي الموحد³، (RNP)⁵.

ويتيم من خلاله تنقيط الأسر ويعتبر هذا التنقيط مؤشر اجتماعي اقتصادي رقي يمنح للأسر التي تم تسجيلها بالسجل الاجتماعي الموحد، وكما سبق الذكر، فهو يعكس الحالة السوسيو اقتصادية لهذه الأخيرة حيث يتم حسابه بناء على صيغة حسابية قامت بتطويرها المندوبية السامية للتخطيط بدعم تقني من طرف البنك الدولي عن طريق أبحاث ميدانية ومناهج علمية معتمدة.

¹ يعتبر السجل الاجتماعي الموحد أداة لتحقيق استهداف أكثر فعالية للفئات الاجتماعية المستحقة للدعم. وتسهر الوكالة الوطنية للسجلات على المعالجة الإلكترونية للمعطيات المتعلقة بالأسر، وتنقيط هذه الأخيرة وفقا لمؤشرات اقتصادية واجتماعية تقيس مستوى العيش، ثم إعداد القوائم الاسمية للأسر والمعطيات المتعلقة بها من أجل الاستفادة من برامج الدعم الاجتماعي على أساس التعبئة المحددة لكل برنامج.

² ظهير شريف رقم 1.20.77 صادر في 18 من ذي الحجة 1441 (8 أغسطس 2020) بتنفيذ القانون رقم 72.18 المتعلق بمنظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي وبإحداث الوكالة الوطنية للسجلات الجريدة الرسمية عدد 6908 الصادر بتاريخ 23 ذو الحجة 1441 (13 أغسطس 2020).

³ L'Agence National des Registres.

⁴ مرسوم رقم 2.21.582 صادر في 17 من ذي الحجة 1442 (28 يوليو 2021) بتطبيق القانون رقم 72.18 المتعلق بمنظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي وبإحداث الوكالة الوطنية للسجلات، فيما يخص السجل الاجتماعي الموحد، الجريدة الرسمية عدد 7011 الصادر بتاريخ 29 ذو الحجة 1442 (9 أغسطس 2021).

⁵ Le Registre National de la Population.

ويهدف هذا القانون إلى وضع منظومة وطنية لتسجيل الأسر والأفراد الراغبين في الاستفادة من برامج الدعم الاجتماعي التي تشرف عليها الإدارات العمومية والجماعات الترابية والهيئات العمومية، من خلال إحداث سجل اجتماعي موحد وسجل وطني للسكان، هذا الأخير هو عبارة عن نظام معلوماتي وطني لتسجيل المواطنين المغاربة والأجانب المقيمين بالمغرب؛

يمنح لكل شخص مسجل رقما فريدا يسمى المعرف الرقمي المدني والاجتماعي، ويتم تقديمه في إطار تبسيط الإجراءات المتعلقة ببرامج وخدمات الدعم الاجتماعي، بالإضافة إلى التحقق الآني من صدقية البيانات بفضل المعرف الرقمي المدني والاجتماعي؛ يكون الغرض منهما تحديد الفئات المستهدفة، من أجل تمكينها من الاستفادة من البرامج المذكورة، وكذا إحداث وكالة وطنية لتدبير السجلات المتعلقة بهذه المنظومة.

وتتمثل الأهداف المتوخاة من هذا السجل في المعالجة الإلكترونية لبيانات الأسرة الاجتماعية والاقتصادية وذلك من خلال جمع البيانات المذكورة وتسجيلها وأرشفتها وتحيينها، إذا لزم الأمر، وتخصيص مؤشر اجتماعي واقتصادي للأسر بناءً على البيانات المتعلقة بظروفها الاجتماعية والاقتصادية وفقاً لصيغة حسابية محددة، بالإضافة إلى إنشاء لوائح مرتبة للأسر، حسب ترتيب تصاعدي للمؤشر الاجتماعي والاقتصادي، مع المعارف الاجتماعية المدنية والرقمية لأفراد الأسرة، وكذلك البيانات المتعلقة بهم من أجل الاستفادة من برامج الدعم الاجتماعي على أساس العتبة المحددة لكل برنامج.

ويهدف هذا القانون إلى وضع منظومة وطنية لتسجيل الأسر والأفراد الراغبين في الاستفادة من برامج الدعم الاجتماعي التي تشرف عليها الإدارات العمومية والجماعات الترابية والهيئات العمومية، من خلال إحداث سجل اجتماعي موحد وسجل وطني للسكان، يكون الغرض منهما تحديد الفئات المستهدفة، من أجل تمكينها من الاستفادة من البرامج المذكورة، وكذا إحداث وكالة وطنية لتدبير السجلات المتعلقة بهذه المنظومة¹.

ويمثل السجل الوطني للسكان والسجل الاجتماعي الموحد رافعتين أساسيتين لهذا المشروع الملكي الذي تشتغل عليه الحكومة، وفقاً للتوجيهات الملكية السامية، من أجل تمكين السكان

¹ المادة الأولى من القانون رقم 72.18 المتعلق بمنظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي وإحداث الوكالة الوطنية للسجلات.

المستهدفين من الاستفادة، قبل نهاية السنة الجارية، من بعض الخدمات الاجتماعية، لاسيما التعويضات العائلية.

المبحث الثاني: النموذج التنموي الجديد كرافعة لتقليص الفوارق المجالية

لقد نتج عن المقاربة التنموية السابقة تكريس وتعميق الفوارق المجالية، بل أفرزت اختلالات ترابية صارخة في مختلف الميادين بين مجالات قوية مستقطبة تعرف حركية اقتصادية واجتماعية، وبين مجالات تعيش الفقر والتهميش والإقصاء نتيجة قرارات مركزية، لتصبح الدولة غير قادرة على تشكيل مجالات ترابية تشكلا منسجما يحقق نوعا من التوازن والعدالة المجالية، لذلك كان من الضروري التفكير في وضع نموذج تنموي جديد لتقليص هاته الفوارق.

المطلب الأول: تقليص الفوارق المجالية بين جهات المملكة

عمل المغرب على إرساء دعائم تجربة تنمية جديدة في ظل جهوية متقدمة كونها خيارا استراتيجي له دينامية جديدة تنبني على مقاربة شاملة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمغرب، وذلك ما سبق تأكيده في الرسالة الملكية التي وجهها صاحب الجلالة الملك محمد السادس إلى المنتدى البرلماني حول الجهات بتاريخ 16 نونبر 2017، أن ورش الجهوية المتقدمة هو مشروع يمتد على المدى البعيد ويستوجب التحلي بكثير من الحزم لدفع الجهود واليقظة لمواجهة العقليات المحافظة والتفاعلية من أجل التكيف والتعديل والملائمة بكيفية مستمرة، وتعتبر هذه التوجهات من صميم منهجية بناء المشروع الترابي الجهوي ودعامة للنموذج التنموي الجديد وأساس الحكامة الترابية الجيدة¹.

كان بناء نموذج تنموي جديد يتطلب مراجعة الخيارات والأهداف والاستراتيجيات التنموية، إلا أنه لا يمكن وضع الخيارات الاقتصادية الكبرى وتنزيلها إلا من خلال بناء سياسي ومؤسسي واضح، وإعطاء البعد المجالي أهمية قصوى باعتباره الكفيل بالحد من التفاوتات المجالية وتحقيق العدالة الاجتماعية، وهذا ما دعا إليه صاحب الجلالة الملك محمد السادس، لحل العديد من المعضلات

¹ المنتدى البرلماني الدولي الثالث للعدالة الاجتماعية، تحت شعار: "رهانات العدالة الاجتماعية والمجالية ومقومات النموذج التنموي الجديد"، يومي 19 و20 فبراير 2018.

الاجتماعية بإطلاق ديناميات اقتصادية تستثمر أمكانية كل جهة أو إقليم وتسيير توزيعها أكثر عادل للثروات وتخفف من ثقل كمرکز إنتاج الثروات في محور مجالي بعينها¹.

ولهذا فإن هذا النموذج تضمن رؤية جديدة بشأن دور المجالات الترابية باعتبارها شريكا للدولة في البناء المشترك للسياسات العمومية وتنفيذها بنجاح، بحيث تركز هذه الرؤية المكانة المركزية للجهات باعتبارها مصدرا لخلق الثروات المادية واللامادية وانبثاق ديمقراطية تشاركية، وكذا لترسيخ مبادئ استدامة الموارد الطبيعية أمام أثار التغيرات المناخية².

لقد ترجم التقرير واقع الحال وفق مقارنة التشاركية، ورصد الرهانات التنموية الترابية في أفق 2035 لإعادة هيكلة التوجهات التنموية للدولة وفي علاقتها بالفاعل الترابي وتقوية أدوار الجهوية وتعزيز الثقة والعلاقة بينهما، وذلك وفق قيم اقتصادية ومجتمعية، تسهل بناء مشروع تنموي جديد تشاركي، مسؤول عن الإنتاج المشترك للسياسات العمومية، مع ضرورة إشراك الأحزاب السياسية والمجتمع المدني في تفعيل توجهات هذا النموذج في مختلف برامجها الحزبية والتنموية³.

ووفقا للدستور، فهو يدعو عن طريق النموذج التنموي الجديد إلى "مغرب الجهات" ضمانا لتلقائية ونجاعة السياسات العمومية على مستوى المجالات الترابية، ويستدعي ذلك القيام بإصلاح ترابي للدولة وبتعزيز قدرات الفاعلين الجهويين حتى يتمكنوا من تحمل مسؤولياتهم كاملة، وفي هذا الجانب تدعو اللجنة إلى تسريع عملية الجهوية المتقدمة موازاة مع اللاتمرکز فعلي، إلا أن تحقيق أهداف الجهوية المتقدمة استلزم تعزيز الموارد المالية للجماعات الترابية وتنويعها ومشاركتها فيما بينها فضلا عن تنمية مواردها البشرية.

ومن خلال ما سبق، يتضح لنا أن النموذج التنموي الجديد يدعو إلى إعادة تنظيم ترابي متجدد يضع المواطن في صلب السياسات العمومية ويمكن من توزيع أنجع للخدمات العمومية لتصل

¹ صفية لعزیز، الجهوية المتقدمة كأحد دعائم النموذج التنموي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 143، دجنبر 2018، <http://search.mandumah.com/Record/998616>، ص.9.

² سارة سيوط، النموذج التنموي المغربي وتعزيز البعد الاقتصادي للجهات، دينامية الفعل التنموي بالمغرب، دراسات تحليلية في مرتكزات وتوجهات بناء النموذج التنموي، مكتبة دار السلام، الطبعة الأولى 2022، ص. 269.

³ يونس الصالحي، النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، منشور مطبعة البيضاء للطباعة سلا، الطبعة الأولى 2021، ص. 207 و208.

إلى أصغر وحدة ترابية الدوار¹، وخلق إطار ملائم لتشجيع وتحديد مبادرات ومشاريع صاعدة من طرف المجتمع المدني المحلي، تستجيب للتحديات الترابية. بالإضافة إلى ذلك، تقترح اللجنة إعادة التفكير في توزيع الخدمات العمومية بالعالم القروي عبر استثمار "الدائرة" باعتبارها حلقة وسيطة بين الجماعات والأقاليم ويتعلق الأمر بالارتقاء بمكانة الدائرة من مجرد وحدة إدارية، كما هو عليه الحال الآن، إلى بنية للتنسيق قائمة بذاتها.

المطلب الثاني: تقليص الفوارق المجالية في الأقاليم الجنوبية

إن تنمية الأقاليم الجنوبية تتطلب استراتيجية بعيدة المدى، وتدبير أمثل للموارد، فمنذ دعوة جلالة الملك محمد السادس إلى اعتماد نموذج تنموي جديد في المنطقة تم سلك منهجية مبنية على الاستماع والبناء المشترك والذكاء الاجتماعي، فالنموذج التنموي الجديد لهذه الأقاليم يشكل آلية مثلى لتسريع ورش الجهوية المتقدمة بجهات الصحراء، وتحقيق التنمية المنشودة في هذه المناطق، لوضع القواعد المؤسسة لسياسة مندمجة وتعزيز إشعاع الأقاليم الجنوبية سواء في المجال الاقتصادي أو الاجتماعي، بالنظر لما يتضمنه من مشاريع ضخمة في مجال البنيات التحتية والصحة ولتكوين والصناعة والفلاحة والصيد البحري وغيرها من القطاعات².

وتم خلق دينامية جديدة للنمو وإحداث أقطاب تنافسية جديدة من خلال سياسات قطاعية قوية من أجل تثمين مؤهلات وتوجهات المجال الترابي، ناهيك عن خلق أقطاب تنافسية جهوية (العيون - بجذور - الساقية الحمراء، قطب اقتصادي ومدار محوري جهوي، وادي الذهب- الكويرة، قطب في مجال الصيد البحري على المستوى الوطني والدولي وكلميم - السمارة، قطب يقوم أساسا على تثمين الإطار الطبيعي والثقافي والاقتصاد الاجتماعي والتضامني).

¹ ويتطلب ذلك الاعتراف بمكانة الدوار كوحدة ترابية أساسية، باعتباره مكانا بتجميع المعطيات والبيانات حول الساكنة والمنتجات المحلية والموارد الطبيعية، مع الأخذ بعين الاعتبار ديناميات التنمية الخاصة بهذه المناطق. لهذا أشار التقرير إلى إحداث مرصد مخصص لجميع المعلومات على مستوى كل دوار من التوفر على معطيات موثوقة من شأنها تنوير اختيارات السياسات العمومية على المستوى المحلي، ويتعلق الأمر ببلورة آليات الديمقراطية التشاركية حول الدوار وجعله المكان الأول للتفويض المرافق العمومية للساكنة.

² الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة (المادة 100 من الدستور)، مجلس المستشارين الثلاثاء 15 ماي 2018، جواب رئيس الحكومة سعد الدين العثماني عن السؤال المحوري حول النموذج التنموي للأقاليم الجنوبية، ص. 3.

وضمن تأمين تنمية وتهيئة ترابية أكثر استدامة من خلال حماية الأنظمة البيئية الهشة عن طريق محاربة التصحر وزحف الرمال وحماية المحميات والمحافظة على الموارد المالية وتطوير منشآت لتحلية المياه، بحيث يتعين أيضا العمل على الانفتاح والتعاون الدولي مع مختلف مكونات المجتمع الوطني، وكذا تعزيز التعاون الدولي في مجال محاربة آثار التدهور البيئي والتخفيف من آثار التغيرات المناخية¹.

فقد تم إنجاز برامج ومشاريع كبرى ومهيكلية لتنمية الأقاليم الجنوبية والمتعلقة أساسا بتقوية الشبكة لطرقية، وتنظيم حركة النقل الطرقي، وتنمية القطاع المينائي والبحري، وتطوير وتنمية الموارد المائية، وبناء وإعادة السدود، ومشاريع تحلية ماء البحر والطاقات المتجددة وإنتاج الكهرباء، والطاقة الريحية والشمسية، بحيث تم إنجاز عدة مشاريع في هذا الجانب والتي من بينها مشروع توسعة موقع "أخنفير" للطاقة الهوائية ومشروع "نور" للطاقة الشمسية بمدينة العيون وبوجدور؛

فالأقاليم الجنوبية من حيث موقعها المناخي فهي تتوفر على مجموعة من الشروط التي تؤهلها لتكون قطبا أساسيا في مجال إنتاج الطاقات المتجددة، بالإضافة إلى تعزيز البنيات التحتية -تم إنجاز السد الكبير "فاسك" على واد الصيد- وتوفير وسائل النقل والربط بباقي جهات المملكة - كإنشاء الطريق السريع زنيت -الداخلة وميناء الداخلة الأطلسي الذي يعتبر مشروع هيكلي ضخم يروم ترسيخ البعد الإفريقي للمملكة -، وتحفيز الاستثمار الخاص ودعم المقاولات ومشاريع التنمية البشرية، فضلا عن تامين الموارد الطبيعية² والحفاظ على التراث اللامادي والثقافي للمملكة.

وقد ساهمت كل البرامج والمشاريع في تزويد هذه الأقاليم بالبنيات التحتية والتجهيزات، وتحسين المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية وإنجاح الانتقال البيئي والطاقي، وجعلها مثالا يحتذى به في مستوى التوطين الترابي لأسس التنمية المستدامة وحماية البيئة، والارتقاء بمدنها كي تصبح نماذج على المستوى الوطني والجهوي، في أخذه بعين الاعتبار الأبعاد البيئية (مدن إيكولوجية)، والعمرانية والرقمية (مدن ذكية).

¹ عثمان اشربية، حكمة السياسات البيئية في سياق النموذج التنموي الجديد، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية -العدد الخاص: البيئة والتنمية المستدامة، أكتوبر 2021، ص. 219.

² المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية، أكتوبر 2013، ص. 94.

إن النموذج التنموي للأقاليم الجنوبية يبتغي تحقيق أهداف، في أفق عشر سنوات، إذ يسعى إلى مضاعفة الناتج الداخلي الإجمالي للجهات الجنوبية، وخلق منصب شغل، من خلال ضخ استثمارات. والرفع من جاذبية المنطقة بالارتقاء إلى قطب إفريقي.

خاتمة:

نخلص إلى القول، بأن المغرب قد عمل على تحديد مجموع الخيارات الاستراتيجية التي تساهم في بلورة الدولة التنموية، وذلك بالاعتماد على حزمة من الإجراءات لتعزيز العدالة الاجتماعية والمجالية، من خلال الحد من الفوارق الكبيرة في الدخل ومحاربة الفقر والهشاشة ودعم التشغيل كرافعة أساسية لتنمية اجتماعية شاملة وجعل الصحة كمدخل أساسي لخلق التنمية، بالإضافة إلى تنفيذ سياسة مندمجة لإعداد التراب والاستفادة المتكافئة من البنيات التحتية بتسريع ورش الجهوية كرافعة لتحديث هياكل الدولة وتحسن الحكامة الترابية.

إذن، هناك مجموعة من الخيارات والأهداف الاستراتيجية والرهانات التنموية المعقودة على الفعل التنموي ببلادنا، لخلق نموذج تنمية متوازنة ومنصفة ومستدامة، وذلك بتبني عدة الاختيارات الاستراتيجية المجالية أهمها العمل على انبثاق "مغرب الجهات" مزدهر وحيوي وضمان إعادة تنظيم متجدد للمستويات الترابية وتشجيع ترابطها، وكذلك تيسير تهيئة مندمجة للمجالات الترابية وتحسين السكن وإطار العيش وتعزيز الربط بالشبكات والتنقل ثم الحفاظ على الموارد الطبيعية وتقوية قدرات الصمود لدى المجالات الترابية أمام التغيرات المناخية.

سياسة المدينة في ظل النموذج التنموي الجديد

فريزة أشهبار

أستاذة باحثة

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

عين الشق الدار البيضاء

ملخص:

التطور المختل للحواضر المغربية، وسرعة التمدن الغير المتحكم فيه على مدى عقود نتج عنه تغيير في الوظائف الحضرية، وبروز مدن مكدسة، توسع في العمران بشكل عشوائي، مما استدعى التفكير في سياسة جديدة للتنمية الحضرية.

الكلمات المفتاحية: سياسة المدينة-النموذج التنموي الجديد، الجهاز الحضري المواطن، التنمية

Résumé:

Le développement irrégulier des villes marocaines, et la vitesse de l'urbanisation incontrôlée sur des décennies ont entraîné une modification des fonctions urbaines, et l'émergence de villes surpeuplées, une urbanisation élargie au hasard, ce qui a nécessité réflexion sur une nouvelle politique de développement urbain.

Les mots clés : Politique de la ville - le nouveau modèle de développement, l'appareil urbain citoyen, le développement

Abstract:

The unbalanced development of Moroccan cities and the rapid and uncontrolled urbanization over decades have resulted in a change in urban functions and the emergence of densely populated cities, characterized by unplanned urban expansion. This situation has necessitated the consideration of a new urban development policy.

Key words : City policy - the new development model, the citizen urban apparatus, development

مقدمة:

تواجه المدينة المغربية مجموعة من التحديات كمية ونوعية، رغم أنها لا تشكل في مجملها سوى 2% من مساحة التراب الوطني لكنها تحتضن أكثر من 63% من الساكنة، وتنتج أكثر من 75% من الناتج الداخلي الخام. وتستأثر بـ 70% من الاستثمارات¹ و 43% من الساكنة النشيطة للبلد. فهذه المدن هي مرتع لإنتاج الثروة، ومجالات للتنافس بين المجموعات الاقتصادية والاجتماعية. فهي موقع تركز مكثف لكافة مشاكل المجتمع.

أمام هذا الوضع صار لزاما على المسؤولين على هاته الحواضر العمل على تلبية الاحتياجات المتزايدة للسكان وفي نفس الوقت مواجهة كل التحديات والإكراهات التي تعرفها المدن المغربية:

- من ارتفاع في النمو الديمغرافي، التدفق الهائل لسكان البوادي نحو المدن، أدى إلى بروز أنواع جديدة من السكن العشوائي الإسمنتي إضافة إلى مدن الصفيح ...؛
- أما المستوى الاقتصادي فقد أدت هشاشة البنيات التحتية من طرق، وقلة المناطق الصناعية ووسائل الاتصالات إلى تحول الاقتصاد المهيكل لفائدة الاقتصاد غير المهيكل، ما يحتم على المسؤولين على تدبير المدن إلى ابتكار رؤى جديدة وإطلاق مبادرات جادة للتنمية تسمح بإقامة مشاريع للاقتصاد المحلي تمكن من استقطاب الاستثمارات وإنتاج الثروة؛
- أما في المجال البيئي فإن المدن تعاني إضافة إلى مشكل التلوث الناجم عن المصانع والمعامل وارتفاع عدد السيارات، والازدحام الذي أضحت تعيشه معظم شوارع المدن وخاصة الكبرى منها. تعاني تلوث ناجم عن القصور في معالجة تدبير النفايات الصلبة والسائلة حيث أن أكثر من 4,5 مليون طن من النفايات الصلبة و 600 مليون م³ من مياه الصرف الصحي تبقى غير معالجة سنويا²؛

- أما على المستوى الاجتماعي فإن التوسع غير المخطط له أدى إلى ظهور أحزمة (إن لم نقل مدن) فقر تحيط بضواحي المدن أو تنبت وسطها. والتي تبقى وكرا للجريمة ومنجما للبطالة،

¹ حسب المندوبية السياسية للتخطيط، انتقل معدل التمدن بالمغرب من حوالي 30% من بداية الاستقلال إلى 55% سنة 2004 ليصل إلى حوالي 65% في السنوات الأخيرة ومن المتوقع أن يبلغ معدل السكان الحضريين 75% بحلول سنة 2050.

² وزارة الطاقة والمعادن والماء والبيئة 2010.

وفضاء للآمية والهشاشة والفقر والاقتصاد الغير المهيكل وبؤرا للانحراف قابلة للانفجار في أي لحظة؛

فتدهور النسيج الحضري يعود إلى مجموعة من العوامل، يأتي في مقدمتها اختناق المدار الحضري، وتسارع حركة توسع السكن الغير المرخص بالهوامش بفعل تزايد السكان، وقوة تيار الهجرة من البوادي، وقد أدى ذلك إلى اتساع حركة استهلاك الأراضي الزراعية لفائدة المنشآت العمرانية، واشتداد المضاربة العقارية. كذا بالإضافة إلى العجز المهول في البنيات التحتية والتجهيزات الحضرية وتزايد التلوث وتنوع مصادره.

استفحلت بذلك ظاهرة التمدن الموازي في مقابل التمدن الرسمي أو القانوني، وعلى الخصوص السكن الصفيحي والسكن العشوائي والتجزئات السرية، أبرز تجلياتها حيث أصبح هذا الأخير يشكل أحد المكونات التي تؤثر سلبا على المشهد العمراني لأغلبية المدن المغربية¹.

فالتطور المختل للمدينة، وسرعة التمدن الغير المتحكم فيه على مدى عقود من الزمن أدى إلى تغيير الوظائف الحضرية، وبروز مدينة مكدسة توسع فيها العمران بشكل عشوائي، مما قلص أو انعدمت معه نسب المساحات الخضراء داخلها وفي محيطها.

لكن المهم في هذا الصدد أي أسلوب يمكن الأخذ به لإنقاذ العديد من الأحياء الهامشية والمتهالكة والبنائات الآيلة للسقوط بأهم المدن وتوفير حياة لائقة لسكانها من ذوي الدخل المحدود، والذين يعيشون الفقر والتميش والبطالة، وكيف يمكن التنسيق بين عدد من المتدخلين والتوفيق بين مختلف البرامج والقطاعات الاجتماعية؟ ثم ما هي المؤسسات والأجهزة الممكن استخدامها والقوانين والأنظمة التي ينبغي تطبيقها؟ عدة أسئلة تطرح في هذا المجال وتتعدد الأجوبة والاقتراحات المدلى بها حولها.

لكن يبقى أبرزها ما عملت به عدد من دول العالم التي عانت نفس الأوضاع والإكراهات التي عاشتها مدنها. وهو ما اقترحه أيضا عدد من الفعاليات الوطنية والذي يتمثل في أسلوب مخطط "سياسة المدينة"¹ مقارنة مندمجة لحل الإشكاليات المذكورة.

¹ المملكة المغربية، وزارة الإسكان والتعمير والتنمية المجالية حصيلة تنفيذ البرنامج الوطني مدن بدون صفح إلى غاية نهاية 2010 يناير 2011، ص.4.

صحيح أن هناك مجهودات قطاعية هامة بذلت على سبيل المثال، إعداد الميثاق الوطني للتعمير، مقارنة أجندة 21 المحلية، في بعض المدن تكريس وحدة المدينة، برنامج مدن بدون صفائح، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية إلخ... لكن تأثير ذلك غير كاف ولا يحدث تغييرا ملموسا على وضعية الفئات المعنية، ويبقى محل استفهام مما استدعى التفكير في سياسة جديدة للتنمية الحضرية المتمثل في سياسة المدينة، كنمط تدبير جديد للجهاز الحضري، ومقاربة جديدة لتدبير الشأن المحلي بالمدن، وتسييل الضوء على كل ما يرتبط بتحقيق رغبات وتطلعات وانتظارات ساكنة المدن خاصة منها التي تعاني مظاهر الإقصاء من خلال سياسة تتوحد من خلالها استراتيجيات كل الفاعلين من دولة ومؤسسات وخواص ومؤسسات منتخبة للرقى بالمعيش اليومي لسكان المدن.

المحور الأول: مضمون سياسة المدينة كنمط تدبير جديد للجهاز الحضري

أولا: مفهوم سياسة المدينة وتمظهراتها

يطرح مفهوم سياسة المدينة مجموعة من الإشكاليات تتعلق بتعريف هذه السياسة وتحديد مجال تطبيقها، والقضايا المرتبطة بها، ودور الفاعلين الأساسيين فيها حيث أنه من الناحية اللغوية يرتبط مفهوم سياسة المدين بمفهوم المدينة نفسها.

أما من الناحية التدبيرية العملية فإن هذه السياسة تشمل عدة تدخلات من حيث ارتباطها بمقاربات واختصاصات قد تلتقي أو تختلف مع بعضها وللتوضيح أكثر فقد تم وضع تعاريف مختلفة لسياسة المدينة²، والتي تتفق كلها في النهاية على هدف واحد ألا وهو تنمية المدينة وإعدادها وتطويرها لضمان عيش كريم لسكانها.

سياسة المدينة هي سياسة للتدبير العمومي تستهدف بالأساس تصحيح الاختلالات وإعادة الإدماج والتهنية العمرانية وتسعى لرد الاعتبار للإنسان والأحياء الناقصة التجهيزات الفقيرة والمهمشة،

¹ عبد الرحمان الدكاري، سياسة المدينة بين إكراهات السياسات الحضرية المتعاقبة والرغبة في تجاوز مظاهر الأزمة، مقال منشور بمؤلف سياسة المدينة الواقع وأفق التفعيل الصادر عن الملتقى الثقافي لمدينة صفرو في دورته الثالثة والعشرون.

² على أنها سياسة عمومية بين وزارية مندمجة وتشاورية وتشاركية وتعاقدية يتم وضعها من طرف الدولة والجماعات الترابية بإشراك القطاع الخاص والمجتمع المدني.

وجعل المواطن في صلب سياساتها¹.

♦ فموضوع سياسة المدينة جد متشعب، كما أنها سياسة قابلة للتطوير وللتجويد وترتكز على ثلاثة قواعد أساسية هي التنافس، الاندماج والاستمرارية" وتصب كلها في اتجاه يفضي إلى المشاركة بين الدولة والجماعات الترابية والقطاع الخاص والمجتمع المدني؛

♦ وعند تحليل سياسة المدينة نجدها تتمظهر في ثلاث جوانب أساسية هي سياسة عمومية سياسة ترابية وسياسة إرادية.

1-كونها عمومية، يعني أنها تستجيب لنوع من التدخل العمومي في إطار برامج محددة تهدف إلى إدماج المجالات الترابية المتضررة في إطار سياسة شمولية لإعداد التراب الجهوي والوطني²؛
2-وكونها إرادية تتجسد في وسائل مادية وبشرية وتقنية، تعمل الدولة وشركاؤها على توفيرها بانتظام لفائدة منطقة أو تراب وسكان معينين في شكل "عقد برامج" محددة إضافة إلى البرامج القطاعية³؛

3-الجانب الثالث المتمثل في كونها ترابية وشمولية، يعني أنها تضم عددا من الفاعلين "الدولة المصالح الوزارية، الجماعات الترابية القطاع وجمعيات المجتمع المدني.

ثانيا: المستهدف والمسؤول عن سياسة المدينة

بمعنى من المستهدف من سياسة المدينة، وما هي الجهة المسؤولة عن هاته السياسة، ففي المغرب سياسة المدينة ترتبط بوزارة هي وزارة الإسكان والتعمير وسياسة المدينة. لكن رغم ذلك فإن

¹ بلاغ للوزارة (فأي وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسته المدنية) حول المصادقة على مشروع الميزانية الفرعية الخاصة بالوزارة برسم السنة المالية 2022 بلجنة الداخلية والجماعات الترابية وسياسة المدينة بمجلس النواب.

² هذا ما ثم إبرازه والتأكيد عليه في مداخلة وزيرة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة، حول برنامج العمل المزمع اعتماده خلال هذه السنة والذي يهم تسريع تنفيذ عقود البرامج الموقعة مع الجهات والانخراط في وضع وتوقيع عقود برامج جديدة لمواكبة الدينامية الجهوية، وتأهيل المدن والمراكز الصاعدة والانخراط في الجيل الجديد لتأهيل ورد الاعتبار للمدن العتيقة إلى جانب وضع قاعدة للمعطيات تتعلق بالمجالات ذات الأولوية للتدخل عبر جميع جهات المغرب، أمام مجلس النواب خلال تقديمها لميزانية الوزارة برسم سنة 2023.

³ فالبرامج التي تهم التدخل في البناءات المهددة بالانهيار المتعاقد بشأنها من جهة، والتعاقد بشأن البناءات التي ستشملها الخبرة التي ستنجزها الوكالة الوطنية لتأهيل المباني الأيلة للسقوط والتجديد الحضري من جهة أخرى.

تنزيل هاته السياسة يطرح عدة أسئلة¹ ذات طبيعة سياسية وتنظيمية ووظيفية.

فعلى المستوى السياسي فهل تعبر تلك السياسة عن نهج استراتيجية وزارية مشتركة بين وزارة تهتم بمعالجة أوضاع المدينة. أم أنها تعبر عن سياسة قطاعية تتعلق باختصاصات وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة على وجه التحديد. أما بخصوص المستوى الوظيفي فإن السؤال المحوري، هل تقتصر سياسة المدينة التي تم تبنيها من طرف الوزارة على المهام الأساسية مثل إعداد التراب الوطني، السكنى التهيئة الحضرية والمجالية، أم تنضاف إلى ذلك باقي المهام الأخرى مثل التجهيز والتعليم، الثقافة، الصحة، الوقاية من الانحراف، البيئة والاندماج الاجتماعي....

وهكذا، في إطار تطور مفهوم سياسة المدينة في المغرب كان المفهوم لا يتداول إلا على هامش اللقاءات والندوات الدولية، لكن دخل بعد ذلك رسميا في أدبيات القاموس الحكومي منذ أواخر سنة 2011، تحت إشراف وزارة قائمة الذات تحمل في الوقت الحالي اسم وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة².

اعتبرت السلطات العمومية أن سياسة المدينة هي تصور شمولي للمدينة يرمي إلى وضع إستراتيجية عمومية وفي نفس الوقت إدماجية تقوم على مقاربة شمولية أفقية الهدف منها تنمية المدينة والتقليص من مظاهر العجز والإقصاء الاجتماعي بالمناطق الحضرية الحساسة التي تعرف ضغطا اجتماعيا على عدة مستويات³، بل أن هذه المقاربة انصبت على جعل المواطن في صلب اهتماماتها كشخص باعتبار الحالات والمشاكل التي يواجهها وإيجاد الحلول لها.

والارتقاء بالمستوى الاجتماعي والاقتصادي للسكان الذي يجب أن يكون مستديما ومحافظا على مصادر الثروة وتنميتها بدل استنزافها⁴، فسياسة المدينة اليوم مرتبطة بمشروع مجتمعي حيث

¹ فالبرنامج الحكومي لسنة 2012 يعتبر بمثابة الإطار المرجعي لسياسة المدينة وذلك وفق السياق المتعلق بالإكراهات الحضرية والاهتمام الملكي، دون إغفال التأثير بالتجربة الفرنسية.

² تم استبدال اسم وزارة السكنى وسياسة المدينة باسم وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة بموجب التشكيلة الحكومية الجديدة 2021.

³ رئيس الحكومة البرنامج الحكومي 2017-2021 أبريل 2017، ص.4.

⁴ هشام زوبر، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام الداخلي وتنظيم الجماعات الترابية تحت عنوان: "سياسة المدينة في ضوء متطلبات التدبير العمومي الجديد"، جامعة القاضي عياض كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، السنة الجامعية 2014-2015، ص.81.

ينبغي على التمثيلية والمشروعية والسياسة. كما تصب في اتجاه تدعيم قناة الاستثمار وخلق المشاريع التنموية¹.

فالمدن المغربية تتسم بوضعيات متناقضة ومقلقة وحالات هشاشة متباينة، ومختلفة تتمثل في المؤثرات السلبية للفقر والبطالة ولنسب التغطية الصحية والتمدرس والامية.

طرح هذه المقاربة جاء نتيجة التحولات السريعة والمتلاحقة التي تشهدها كبريات الحواضر المغربية، حيث لم يعد يواكب النمو الحضري السريع وثيرة التنمية الاقتصادية والاجتماعية فغالبية المدن المغربية صارت فضاء مفتوحا لانتشار الظواهر السلبية.

فأغلب المشاكل التي تواجه السياسة التنموية بالمغرب تمثلت في غياب التنسيق فيما بينها وغياب رؤية موحدة ومنسجمة بأجندات زمنية.

ما أثارته لجنة النموذج التنموي حيث سجلت غياب تحديد وترتيب الأولويات ومراعاة القدرات والنتائج مع ضرورة توافر الانتقائية والانتقائية بين البرامج، وتوفير الأدوات المادية والمالية واللوجستكية والبشرية لضمان فعاليتها، وذلك لبلوغ الأهداف المسطرة وتحقيق مؤشر نمو أساسية من بينها مؤثر التنمية البشرية ورفع مستوى الدخل الفردي، وتحسين الخدمات العمومية. فتقرير لجنة النموذج التنموي المكون من 152 صفحة لم يذكر مصطلح سياسة المدينة، وإنما تطرق فقط لبعض مرتكزات هذه المقاربة ما سيكون موضوع المحور الموالي.

المحور الثاني: مرتكزات سياسية المدينة المتضمن بالنموذج التنموي الجديد

في إطار تنمية تدبير المدن أو المجال الحضري، كما وردت في التقرير المتعلق بالنموذج التنموي الجديد. وفي الاختيار الاستراتيجي الثالث² بحث التقرير على ضرورة تيسير تهيئة مندمجة للمجالات الترابية وتحسين السكن وإطار العيش، وتعزيز الربط بالشبكات والتنقل.

إذن فهذا التقرير ركز في مجال التدبير الحضري على مدخلات أساسية تتمثل في:

¹ Charif Mhamed, Les prolématique de l'urbanisme et les stratégies de développement local au Maroc, Revue enjeux Locaux, N° 4, Octobre 2011, P.42.

² النموذج التنموي الجديد، "تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وثيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، التقرير العام، ص 123 أبريل 2021.

أولاً: اعتماد مراجعة عميقة لمنظومة إعداد التراب الوطني

بشكل يتلاءم وتطلعات التنمية المستدامة وأهدف تحقيق رفاه المواطنين، الوضع يتطلب اعتماد تصور جديد للتعمير ووضع إطار مرجعي ولائي للتنمية الحضرية، الذي يركز على مجموعة من المبادئ:

- 1- توزيع للمجال الترابي يعزز جودة إطار عيش المواطن عبر امتزاج وظيفي أفضل للمجالات، وخصوصاً بواسطة تأطير إلزام الجماعات ببرمجة مناطق خضراء، وبنيات تحتية سوسيو ثقافية تستجيب لحاجيات المواطنين وضمان تدبير فعال للمرافق العمومية الحضرية (النقل-النفائات...):
 - 2- تدبير مستدام للوعاء العقاري خصوصاً عبر مراقبة صارمة لسياسة الرخص الاستثنائية¹ والتركيز على استغلال الوعاء العقاري المفتوح للتعمير من أجل تقليص امتداده الأفقي وضمان تمركزه، موازاة مع فتح مناطق جديدة عند الاقتضاء وفق تخطيط مسبق؛
 - 3- دعم الإدماج والتمزج الاجتماعيين في المدن خاصة من خلال إعادة توجيه سياسة دعم الولوج إلى السكن وعلى أن تتمحور حول منطق المساعدة المباشرة للمواطنين على اقتناء السكن² واختيار السكن الملائم لهم، أكثر منه على سياسة العرض المرتكز على مشاريع السكن الاجتماعي في ضواحي المدن والتي تفضي إلى ظهور أحياء منعزلة ومدن نامات.
- ويجب أن تستجيب سياسة الولوج إلى السكن لمتطلبات "إطار العيش" الذي يدعو إليه التصور الجديد للتخطيط الحضري، حتى لا يقتصر المجهود فقط على السكن بل لابد من مرافقته بفضاءات ثقة للعيش ومتصلة بشبكات النقل وتوفير خدمات عمومية للقرب.
- وهذا التصور الجديد للتدبير الحضري يتطلب توضيح معنى حكمة التخطيط الحضري، سواء على مستوى المؤسسات والفاعلين المحليين والمركزيين لدور كل منهما ونطاق تدخله، وكيفية التعاون

¹ التي تتجلى في الترخيص الاستثنائي للمشاريع الاستثمارية دون التقيد بمحتوى وثائق التعمير المصادق عليه... وذلك وفق الدورية الوزارية بين وزارة المشتركة بين وزارة الداخلية والوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلف بالإسكان والتعمير، الصادرة في مارس 2003، ج.ر.ع 27/3020.

² الحكومة المجالية وباسم ماطقها الرسمي مصطفى بايتاس أكدت عزمها منح دعم مباشر للراغبين في اقتناء سكن رئيسي، وفق مقارنة جديدة تروم دعم الطلب بذل دعم العرض الذي استفاد منه المنعشون العقاريون لسنوات، هسبريس 23 أبريل 2023.

واتخاذ القرار أو على مستوى معايير التعمير وأدوات التخطيط. مما يستلزم تزويد الفاعلين المحليين بالإمكانات التقنية والبشرية اللازمة بما يؤهلهم لتحمل المسؤولية وآخرون على النتائج.

ثانياً: مواكبة تنمية الحواضر الكبرى

بتزايد عدد الحواضر الكبرى بفعل النمو الديمغرافي والعمراني توصي اللجنة المكلفة بالنموذج

التنموي بـ:

- إرساء أدوات تخطيط وتدير تتلاءم وخصوصيات الأقطاب الحضرية الكبرى، ويتطلب ذلك حكمة جديدة، وطرقاً للتنسيق لدعم تظافر الجهود بين الفاعلين المؤسستين المعنيين بتنمية وتدير المدينة ومرافقها في مختلف المجالات الاقتصادية، التنقل، البنية التحتية، ولتحقيق تنمية متينة للحواضر الكبرى؛
- أوصت اللجنة بضرورة اعتماد مقاربة تدمج المناطق المتواجدة في ضواحي الحواضر الكبرى وذلك بالتفكير في إحداث وحدة بمشاركة الجماعات المعنية، تتكلف في حدود الاختصاصات الموكولة لها بمهمة تنسيق تنمية تلك المناطق وتوزيع الوسائل المخصصة لها بشكل أفضل؛
- ولتنمية الحواضر الكبرى لابد من تعبئة مصادر جديدة للتمويل من خلال تدبير أكثر نجاعة للنفقات والتعاون في استعمال الوسائل، وكذا تدبير أمثل للموارد العقارية. وعلاوة على ذلك يجب تشجيع شراكات مبتكرة لرفع تحديات تدبير وصيانة التجهيزات العمومية والبنى التحتية على مستوى الحواضر الكبرى¹.

ثالثاً: تكريس دور مرفق النقل العمومي كخدمة عمومية أساسية وكوسيلة مفضلة للتنقل

أمام تزايد المنحى الديمغرافي والتعميري، من الضروري الزيادة في حصة النقل الجماعي ضمن باقي طرق التنقل وضمان جودة² الولوج إليه وذلك حسب ما جاء في تقرير النموذج التنموي لآبد من:

¹ النموذج التنموي الجديد، مرجع سابق، ص. 124.

² تجهيز مدينة الدار البيضاء بـ 80 كلم من شبكة النقل العمومي المتطور:

1- إنجاز خطوط للترامواي.

2- انخفاض بنسبة 5% للغازات المسببة للاحتباس الحراري.

- إنجاز 2 شبكات خاصة بالحافلات العالية الخدمة (L5 و BHN5) (L6).

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

- وضع استراتيجية وطنية للتنقل تمكن من إشراك جميع الأطراف المعنية الدولة والجماعات الترابية؛
- دعم حكاما التنقل الحضري اعتمادا على هياكل المواكبة المحدثة مؤخرا على مستوى وزارة الداخلية، لتتكفل بالقيادة الاستراتيجية والتنظيم وتوحيد المعايير؛
- وكذلك لابد من توجيه منظومة النقل الحضري نحو تنقل أخضر من خلال دعم موقع المغرب في سلسلة القيمة العالمية المتعلقة بالتنقل بواسطة الطاقة الكهربائية أو الطاقة الهجينة.

رابعا: تبني سياسة سكنية تعزز التمازج الاجتماعي وتوفير إطار أفضل للعيش

- أبرزت كوفيد 19 أهمية السكن اللائق¹ وجودة إطار العيش، يضمن الرفاهية والكرامة ومن خلال المنهجية الجديدة للتمدين التي يدعو إليها النموذج التنموي الجديد توصي اللجنة ب:
- وضع سياسات للسكن لا تقتصر فقط على منطق العرض السكني منخفض التكلفة، بل وتسمح للأسر خاصة تلك ذات الدخل المنخفض بالولوج إلى إطار للعيش لائق ومرن ومستدام، وذلك عن طريق إنشاء هيئة تنظيمية مستقلة مسؤولة عن تحديد الحاجيات بشكل دقيق، على مستوى كافة الجماعات، وضمان الملائمة بين العرض والطلب المتعلق بالسكن الاجتماعي من حيث العدد ونوعية العرض، لتحديد المعايير والمواصفات اللازمة للسكن الاجتماعي.
- كما ينص على احترام وتأطير المقاولات في هذا القطاع وضمان استدامة وفعالية الموارد العمومية من خلال العقار والتمويل من أجل السكن الاجتماعي.

- إنشاء 15 موقف لركن السيارات و160 محطة لركاب المسافرين.

- اعتماد برنامج "مسالك" للتنقل القروي من طرف مجلس جهة الدار البيضاء-سطات لفك العزلة عن المناطق القروية بتأهيل وتجهيز حوالي 3000 كلم من الطرق الغير مصففة.

¹ الدستور يصنع الحق في السكن في الفصل 31 ضمن تصنيف "الحقوق والحريات" الواردة في الباب الثاني من دستور 2011، إلى جانب التربية والتعليم والتكوين المهني والصحة والضمانات الاجتماعية والتغطية الصحية والشغل... وقد ورد السكن اللائق في الخطابات الملكية السيامية كشرط من شروط "الكرامة الإنسانية" و "التماسك الاجتماعي" والعيش المشترك".

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

- ويقترح التقرير إلغاء النفقات الضريبية المخصصة للقطاع وتعويضها بمساعدات مالية مباشرة تستهدف الأسر من أجل اقتناء أو البناء الذاتي للسكن الاجتماعي.
- وفيما يتعلق بالأفق والالتزامات الخاصة بالأجندة الحضرية الجديدة يسعى المغرب بخصوص تعزيز وإنعاش التنمية الحضرية المستدامة إلى اعتماد نموذج جديد للتخطيط الترابي يركز على القراءة المستقبلية للمجالات الترابية في أفق 2050.
- ويعتبر المغرب كذلك الأنظمة الرقمية أولوية، لهذا تمت بلورة برنامج شامل للتحويل الرقمي¹ للمدن والمجالات الحضرية الوظيفية.

¹ تدخل ضمن الاستراتيجيات والأولويات التي وضعت من قبل البرنامج الحكومي وإحداث وزارة خاصة بهذا المجال "الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة وعلى رأسها الوزير غيثة مزوار وكذلك تماشي المنظومة القانونية والتشريعية التي توأمت وتأسست بالتحول الرقمي في مجموعة من القطاعات، كلها مؤشرات لأهمية هذا المجال.

تحولات الإدارة العمومية المغربية في ظل النموذج التنموي الجديد

محمد المودن

أستاذ التعليم العالي

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي

مقدمة:

إن الرغبة في الإصلاح وتحديث أجهزة الدولة بالمغرب ثابتة ترجع إلى السنوات الأولى للاستقلال، حيث دخلت المملكة في مسار متواصل من الإصلاحات الهادفة لتطوير وتجويد التدخل العمومي والفعل التنموي للدولة ومؤسساتها، وقد همت هذه الإصلاحات عدة أصعدة، الدستوري منها والقانوني والاقتصادي... وجدير بالذكر، أن هذا المسار واكب التحولات العميقة والدورية التي يشهدها العالم منذ عقود، والتي فرضت تطويراً دورياً لخطابات ومقاربات أدوار الدولة ووظائفها، الأمر الذي استتبعه وضع الإدارة العمومية باعتبارها تجسيد مؤسساتي وأدواتي للدولة¹، بغية إدخال إصلاحات لتجاوز اختلالات الإدارة بالشكل الذي يستجيب لمتطلبات التنمية الشاملة والمندمجة والمستدامة والهادفة لتحقيق التغيير الجذري الشامل بالمجتمع في إطار مؤسسات عادلة تتيح مشاركة كل المواطنين².

إن التحولات التي عرفتها وتعرفها الإدارة تدفع إلى التسليم بالرأي القائل بأن الدولة هي مؤسسة المؤسسات أي تركيبة منسجمة من الإدارات والمؤسسات والمصالح العمومية، وبالتالي فإن صيرورة تحولات الدولة من حيث أدوارها وآليات تدخلها هي صيرورة تطور الإدارة العمومية.

وفي هذا السياق، يمكن التأكد من هذا الطرح من خلال مسار تطور القطاع العام بالمغرب بشكل عام والإدارة العمومية بشكل خاص، حيث عرفت الدولة المغربية تطورات عديدة في إطار تجويد تدخلها العمومي الهادف لتحقيق التنمية، الأمر الذي انعكس على الإطار العام بكل مؤسساته وإداراته لتحقيق التنمية.

¹ المختار حيمود، الحكامة الإدارية "أسسها وعوائقها"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 93، يونيو 2010، ص.87.

² محمد حركات، أثار الفساد على حكمة وتقويم السياسات العامة، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 40، 2015، ص.5.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

هذا التطور تمخض عنه بروز ثقافة ذات أبعاد سياسية وإدارية تطالب بتكريس مبادئ التشاور والحوار والشراكة والتوافق ضمن المعادلة القائمة في العلاقة ما بين الدولة والمجتمع، والتي من شأنها أن تساهم في تجاوز الطابع البيروقراطي وتلبيين أسلوب المركزية في التعامل مع مسألة تدبير الشأن العام، وذلك مقابل توسيع وتدعيم اللامركزية الإدارية وأسلوب عدم التركيز الإداري، حيث أصبحت علاقة الدولة بالمجتمع مطبوعة بمبادئ الديمقراطية كالشراكة والحوار والتشاور في تدبير الشأن العام، وبالتالي إضفاء طابع الليونة على أسلوب الإملاءات والتعليمات والأوامر الموجهة من طرف المركز تجاه المحيط¹.

منذ سنوات شكلت الإدارة العمومية نقطة محورية في كل عمليات الإصلاح الأفقية والعمودية، وبصريح تعبير تقارير النموذج التنموي الجديد، باعتبارها آخر محطات الإصلاح والتنمية، فإنه من المستحيل تنزيل أي برنامج أو مشروع أو ورش تنموي أو سياسة عمومية بشكل فعال في غياب إدارة عمومية تتسم بالكفاءة والنزاهة، وتتوفر على موارد بشرية معبأة ومؤهلة، ذلك أن الإدارة، ومقوماتها البشرية والمالية، تعتبر الحجر الأساس في توجيه أي فعل تنموي أو تدخل عمومي، وهذا ما يفسر المكانة التي حظيت بها الإدارة العمومية ومواردها البشرية في تقرير اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، حيث حدد الإدارة كرافعة أفقية للتنمية تلتقي حولها عديد الأوراش والمشاريع التي جاءت في إطار النموذج الجديد².

بناء على ما سبق، تأتي هذه المقالة بهدف تسليط الضوء على واقع اختلالات الإدارة المغربية، وذلك من خلال المزاوجة بين التشخيصات التي وفرتها بعض الدراسات السابقة حول الإدارة المغربية، وكذا بين تشخيص اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي في تقريرها النهائي، مع التدقيق في توصياتها ومقترحاتها لتعزيز نجاعة الإدارة المغربية، لاسيما أن القراءة الأولية لتقرير النموذج التنموي تفيد بأنه أعطى أهمية كبيرة للإدارة باعتبارها رافعة أفقية تلتقي حولها الأوراش التنموية.

¹ المختار حيمود، الحكامة الإدارية "أسسها وعوائقها"، مرجع سابق، ص. 87.

² المذكرة الموضوعية: "إدارة فعالة"، ضمن: مجموع المذكرات الموضوعية والرهانات والمشاريع المقترحة في إطار النموذج التنموي الجديد، الملحق رقم 2، للجنة الخاصة بالنموذج التنموي، أبريل 2021، ص. 275-279.

سيتم تحليل الموضوع من خلال التقسيم التالي:

المطلب الأول: الوضعية الراهنة للإدارة المغربية "الاختلالات والمعوقات"

المطلب الثاني: التحولات المرتقبة للإدارة المغربية في ظل النموذج التنموي الجديد

المطلب الأول: الوضعية الراهنة للإدارة المغربية "الاختلالات والمعوقات"

كانت ولا تزال الإدارة العمومية بالمغرب منذ الاستقلال تشغل حيزاً مهماً داخل مطلب الإصلاح والنقاشات الدائرة حوله والهادفة لتجويد التدخل العمومي للدولة ومؤسساتها وإداراتها، وقد تجسد هذا في صيرورة إصلاح القطاع العام المغربي وحجم الاهتمام الذي حظي به من قبل عديد المؤسسات الوطنية والدولية التي درست وضعية هذا القطاع وأنتجت عدة تقارير، أولها تقرير توجهات برنامج الاستقرار الذي سبق برنامج التقويم الهيكلي، مروراً بتقرير Makinsez:

وتقرير علاقة الدولة بالمقاولات العمومية المعروف بتقرير الجواهري، إلى تقرير البنك الدولي لسنة 1995 المعد بناء على طلب الراحل الحسن الثاني في خطاب السكتة القلبية، وصولاً لتقرير الخمسينية وتقاريره الفرعية، إلى تقارير المجلس الأعلى للحسابات وانتهاءً بتقرير النموذج التنموي. وقد قدمت كل هذه التقارير وغيرها من الدراسات تشخيصات شاملة ودقيقة لاختلالات الإدارة العمومية المغربية، والتي تجعل هذه الإدارة عائقاً في وجه التنمية، وتحيد بتدخلاتها عن أهدافها الجوهرية. وفي سياق هذا المطلب سيتم تسليط الضوء على أهم الاختلالات والمعوقات التي تعتري عمل الإدارة العمومية بالمغرب، وذلك من خلال فقرتين تخصص الأولى لاختلالات الإدارة العمومية ومعوقات الإصلاح، فيما تخصص الفقرة الثانية لوضعية الإدارة العمومية وفق تشخيص تقرير النموذج التنموي.

الفقرة الأولى: اختلالات الإدارة العمومية ومعوقات الإصلاح

كما سبق الإشارة لذلك، شكلت وضعية الإدارة العمومية المغربية باختلالاتها ومعوقات موضوع عدة دراسات وأبحاث أنجزتها مؤسسات وطنية ودولية، وقد أجمعت هذه الدراسات في مخرجاتها على تحول الإدارة العمومية بالمغرب من محرك ودافع للتنمية إلى عائق لها، وذلك بسبب ما تعانيه هذه الإدارة من اختلالات ومعوقات تحد من فعاليتها.

بشكل مبدئي لا يمكن إنكار التحولات الكبيرة التي عرفتتها الإدارة المغربية نتيجة المسار الإصلاحي الذي مرت به منذ سنوات التسعينيات على الأقل، غير أن دينامية هذه التحولات كانت متثاقلة شيئاً ما، الأمر الذي أفضى إلى عدم استيعاب الإدارة المغربية لتوصيات الإصلاح وبالتالي تحقيق كل أهدافها. في هذا الصدد، لازالت الإدارة المغربية تواجه عدة صعوبات واختلالات، أهمها البيروقراطية ومظهراتها المجسدة في تضخم البناء الإداري لبعض المؤسسات والإدارات، إضافة لتعدد المساطر والإجراءات الإدارية، وتركز القرار نتيجة التفاوتات التي تطبع توزيع السلطات والاختصاصات على مستوى الوزارات¹.

على مستوى آخر، تعاني الإدارة العمومية عدة اختلالات متصلة بالموارد البشرية ومقاربات تدبيرها، حيث تتجلى أزمة الإدارة في مجال الموارد البشرية في محدودية الكفاءات التي تعاني منها الإدارة في تعاملها مع الموارد البشرية، وعدم تعميم الأخذ بالتدبير التوقعي للموارد البشرية، حيث تفتقد الإدارة للقدرات الأساسية لتفعيل هذه المقاربة ووضع تخطيط مستقبلي لاستقطاب الكفاءات اللازمة. وذلك عن طريق تحديد التخصصات والكفاءات التي تحتاجها الإدارة بشكل مفصل ودقيق²، دون إغفال النظام الأساسي للوظيفة العمومية الذي يعاني من تعديلات متكررة في كل حين، وإشكاليات التكوين المستمر للموظفين المرتبطة بنقص الاعتمادات المالية ومحدودية الأخذ بهندسة التكوينات، وكذا ما تعانيه منظومة الترقية والتقييم من اختلالات أفقدته مغزى الإصلاح الذي كان يصبو تحقيقه.

ومن جانب آخر، تعتبر محدودية علاقة الإدارة والمتعاملين معها، سواء مواطنين أو مقاولات، من أهم اختلالات الإدارة العمومية بالمغرب، حيث يغلب عليها انعدام الثقة والارتياح، وقد ولد هذا الأمر تخوفات لدى المواطنين اتجاه الإدارة، الشيء الذي يدفعهم إلى تفادي ولوج المصالح الإدارية وإرجاء أو الاستغناء عن بعض حقوقهم³.

¹ هند أهرواش، تحولات دور الدولة المغربية تجاه متطلبات إدارة التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، 2017-2018، ص. 109-112.

² مصطفى عبيدي، التدبير التوقعي للوظائف والكفاءات كآلية حديثة لتدبير منظومة الموارد البشرية، مجلة تنمية الموارد البشرية للدراسات والأبحاث، المركز الديمقراطي العربي، العدد 9، ص. 9-10.

³ رشيد باجي، تحديث الإدارة المغربية بين رصد اختلالات وتطبيق أسس الحكامة الجيدة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 125، 2015، ص. 200.

ويعزى هذا إلى عدم وضوح قواعد ومعايير العمل الإداري في غالب الأحيان، مما يؤدي إلى نفور المواطنين الإدارة بسبب الإفراط في الشكليات والمراقبة القبلية، مما يترتب عنه تأخر الإنجاز يتحمل عبأه المواطن والمستثمر، إضافة إلى الإفراط في اللجوء إلى استعمال السلطة التقديرية للمسؤولين في اتخاذ المصالح الإدارية لقراراتها والتي كثيرا ما تكون سببا في تعقيد المساطر وتفشي الممارسات السلبية¹، وقد أدت كل هذه الاختلالات وغيرها إلى بروز نظرة سلبية حيال الإدارة، وترسخ صورة سلبية في ذهن المواطنين، مما أدى إلى تصدع ثقة المواطنين بالإدارة².

في سياق الحديث عن معوقات الإدارة المغربية والإصلاحات الإدارية التي عرفتها، تجدر الإشارة أن هذه العملية تشوبها عدة ملاحظات تعمق اختلالات الإدارة وتسهم في خلق بنيات لمقاومة الإصلاح. ومن أبرز هذه الملاحظات، نجد أن عملية الإصلاح تفتقد للتشخيص الدقيق لوضعية الإدارة، إضافة لافتقار الإصلاحات السابقة للمقاربة التشاركية، سواء من حيث التشخيص أو من حيث اقتراح الحلول.

هذا إلى جانب عدم الاهتمام في عملية الإصلاح بالثقافة المؤسسية، حيث كان يجب أن يرافق الإصلاح كعملية إدخال مبادئ جديدة للإدارة وإعادة تشكيل الثقافة السائدة داخلها، حيث إن قبول أو رفض أي مبدأ يعتمد على ثقافة ومعتقدات الموظفين بالمؤسسة³.

كما لا يجب إغفال محدودية وتناقل تنزيل برامج الإصلاح السابقة، لاسيما في مجال مكافحة الفساد وتخليق الحياة العامة ورقمنة الإدارة، بفعل محدودية انخراط جميع القطاعات الوزارية، وغياب برنامج عمل جهوي ونقص التشاور والتنسيق والتعاون مع القطاع الخاص والمجتمع المدني⁴.

¹ محمد بحار، تقييم لعلاقة المواطن بالإدارة المغربية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 107، 2012، ص. 115.

² عبد الرزاق العكاري، مفارقات إصلاح الإدارة بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 72-73، أبريل 2007، ص. 126.

³ محمد بحار، تحديات الإدارة المغربية في أفق الدستور المغربي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ع. 144، 2014، ص. 144.

⁴ مولاي عبد الله العزاوي، الإدارة العمومية والاستثمار: المعوقات وسؤال الإصلاح، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 14، ماي 2018، ص. 221-222.

كما أن هذه الإصلاحات اتسمت بالتعدد وعدم تجانسها أو على الأقل عدم سيرها في نفس الاتجاه في إطار تحقيق استمرارية الإصلاح¹.

وحري بالذكر أن الصعوبات التي يواجهها القطاع العام المغربي والمؤسسات والمقاولات العمومية تثقل كاهل الدولة، حيث تجر وراءها عدة اختلالات متوارثة منذ أواخر القرن الماضي، والمتثلة أساساً، رغم مسلسل الخصخصة والتصفية، في تضخم مؤسساته وانعدام التجانس والتنسيق فيما بينها، الأمر الذي نتج عنه تزايد التكاليف المالية لهذا القطاع².

الفقرة الثانية: وضعية الإدارة العمومية وفق تشخيص تقرير النموذج التنموي

تجدر الإشارة بداية أنه تم تحليل وضعية الإدارة العمومية المغربية وفق تشخيص التقرير العام النموذج التنموي³، معززا بالتحليل بالذي تضمنه الملحق الثاني⁴، خاصة المذكرة الموضوعاتية المعنونة بـ: "إدارة فعالة".

وفي سياق الحديث عن تشخيص وضعية الإدارة العمومية المغربية، يجدر القول إن النتائج التي خلصت إليها اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد قد استندت على مقارنة تشخيصية قائمة على بعدين، الأول تحليلي مبني على المعطيات والبيانات التي وفرتها تقارير عدد من المؤسسات الوطنية والدولية، بينما تمثل البعد الثاني في المقاربة التشاركية التي نهجتها اللجنة في سياق إعدادها للتصور التنموي الجديد.

وفي إطار المقاربة التشاركية، فقد استنتجت اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي من خلال جلسات الاستماع أن مسؤولي الإدارات العمومية يشكون من ضعف الموارد البشرية ومن القرارات المتناقضة لتنفيذ سياسات عمومية مفتقرة للوسائل اللازمة، حيث اعترف هؤلاء بالمستوى الضعيف لروح المبادرة لدى الموظفين والمسؤولين، وهي الظاهرة التي لا يمكن فصلها عن منظومة تدبير الموارد البشرية المعمول بها، التي تركز على الأقدمية وعلى الحرص على الامتثال أكثر منه على حسن الأداء في

¹ عبد الرزاق العكاري، مرجع سابق، ص. 134.

² راجع هند أهرواش، تحولات دور الدولة المغربية تجاه متطلبات إدارة التنمية، مرجع سابق، ص. 94-103.

³ النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، التقرير العام، اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، أبريل 2021.

⁴ مجموع المذكرات الموضوعاتية والرهانات والمشاريع المقترحة في إطار النموذج التنموي الجديد، الملحق رقم 2، اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، أبريل 2021.

العمل، وفي اعتقادهم، فإن اتخاذ لمبادرة ما قد يعرض صاحبها للجزاء في ظل ثقافة سائدة لا تعترف بالحق في الخطأ¹.

وقد استشفت اللجنة، وفق ما أكدته تقرير النموذج التنموي، أن الإدارة العمومية المغربية تدرك بعمق تفاقم سلبية صورتها لدى المغاربة، المتجسد في ضعف ثقة المواطنين والفاعلين إزاءها². إلى جانب هذا، أقر تقرير النموذج التنموي أن سيادة ثقافة الامتثال داخل الإدارة بدل ثقافة الريادة وحسن الأداء تولد الإحباط ولا تشجع على المبادرة وعلى الإنتاج التلقائي للأفكار والمشاريع، كما أدى افتقار الإدارة للكفاءات أو ضعف تعبئتها إلى اللجوء، بكيفية شبه ممنهجة، إلى الخبرة الخارجية لإعداد الإستراتيجيات وبرامج التنمية، وإذا كان هذا اللجوء يبدو مجديا وصائبا، فإنه يؤدي أحيانا إلى ضعف تملك الأطر الإدارية للحلول المقترحة، وقد يكبح تنفيذها على الوجه الأكمل³.

على مستوى الكمي للموارد البشرية، ورغم الحديث عن التعداد الضخم لحجم الموظفين المدنيين (564.549 موظفا) وكذا الجماعيين (105.065 موظفا)، وما يرافق هذا التعداد من تضخم لكتلة الأجور، فإن معدل تغطية هذا التعداد بالنظر للعدد الإجمالي للسكان يظل ضعيفا، حيث يساوي 15.9 موظفا لكل 1000 نسمة، مقارنة مع دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية⁴. في شق آخر، اعترف التقرير أن عبء البيروقراطية وتعقيد المساطر الإدارية والعدد المرتفع للتراخيص المطلوبة كلها تحد من دينامية المقابلة ومن أخذ المبادرة، بالنظر لارتفاع تكلفة المعاملات التي تنتج عنها، وتعاني المبادرة الخاصة أيضا من التفاوت القائم بين بعض المساطر وبين الواقع الاقتصادي وضرورات التنمية⁵.

أما على مستوى القيادة، أكد تقرير النموذج التنموي عدم وجود قيادة وإدارة واضحة الشيء الذي يعيق قدرات القطاع العمومي فيما يخص تصور وتنفيذ سياسات وخدمات عمومية ذات جودة⁶، ويتضح هذا الأمر بشكل واضح من خلال العلاقة بين الحكومة والمنتخبين المحليين من جهة،

¹ النموذج التنموي الجديد: التقرير العام، مرجع سابق، ص. 21.

² نفس المرجع، ص. 21.

³ نفس المرجع، ص. 31.

⁴ مجموع المذكرات الموضوعاتية والرهانات والمشاريع المقترحة في إطار النموذج التنموي الجديد، مرجع سابق، ص. 257.

⁵ النموذج التنموي الجديد: التقرير العام، مرجع سابق، ص. 32.

⁶ النموذج التنموي الجديد: التقرير العام، مرجع سابق، ص. 31.

والإدارة بما فيها الإدارة الترابية من جهة أخرى، وما تعرفه هذه العلاقة من تدهور، مما أدى إلى غياب التنسيق الأفقي والعمودي¹.

المطلب الثاني: التحولات المرتقبة للإدارة العمومية في ظل النموذج التنموي الجديد

لتحقيق التنمية الشاملة والدامجة والمستدامة، أسس النموذج التنموي الجديد مجموعة من الاختيارات والمقترحات في إطار أربع محاور استراتيجية للتحويل، ولتفعيل هذه الاختيارات وضع النموذج رافعات أفقية للتغيير، هدفها أجرأة الخيارات المعتمدة.

وما دام النموذج التنموي الجديد وآلياته لإدارة التنمية "الميثاق الوطني من أجل التنمية"، و"هيئة تتبع النموذج التنموي، وحفز الأوراش، ودعم إرادة التغيير"، فإنه يعتبر بدرجة أولى إطارا محددا وتوجيها وضابطا للتنمية وما دامت التنمية بدرجة أولى هي تدخل عمومي يتمظهر في شكل سياسات عمومية، فإنه من المستحيل الحديث عن فعل عمومي تنموي فعال وخدمات عمومية ذات جودة في إطار الوضعية الحالية للإدارة. لهذا الغرض، أدمج النموذج التنموي الإدارة ضمن الرافعات الأفقية لإدارة التغيير ووضع لها مجموعة من التوجهات لبناء إدارة عمومية فعالة (الفقرة الأولى)، وترتكز على الموارد البشرية والرقميات دعائم مكملة للإصلاح الإداري (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: توجهات بناء إدارة عمومية فعالة

تحتل الإدارة العمومية أهمية كبرى على المستويين المركزي والترابي باعتبارها إطارا مؤسساتيا وتنظيميا وأدواتيا، يتموقع بحكم تأثيراته وتفاعلاته في قلب عملية التنمية، حيث تلعب دور الوسيط في الحياة العامة بين الشرعية السياسية وجمهور المواطنين وكذا الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، مما يجعلها نقطة التقاء جميع أوراش التنمية، وبالتالي محددا أساسيا لتوجهات التنمية الضابطة للتدخل العمومي التنموي².

تبعا لهذا، فقد تمت معالجة الإدارة باعتبارها رافعة أفقية للتغيير، بالنظر لأدوارها الهامة في إنجاز الأوراش الكبرى للنموذج التنموي الجديد، وذلك بالتعاون مع المجتمع المدني والقطاع الخاص

¹ مجموع المذكرات الموضوعاتية والرهانات والمشاريع المقترحة في إطار النموذج التنموي الجديد، مرجع سابق، ص. 276.

² مولاي عبد الله العزاوي، الإدارة العمومية والاستثمار: المعوقات وسؤال الإصلاح، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 14، ماي 2018، ص. 213.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

باعتبارهم شركاء¹ وقد انعكست هذه الأهمية على مكانة الإدارة العمومية ليس فقط باعتبارها رافعة أفقية للتنمية في إطار النموذج التنموي الجديد، بل أيضا في تركيبة تقرير النموذج التنموي، الذي خصص لها ضمن ملحقه الثاني مذكرتين، الأولى موضوعاتية بموسومة بعنوان: "إدارة فعالة"²، والثانية عبارة عن مشروع بعنوان "إدارة ناجعة ومواطنة"³، يحدد الأهداف الاستراتيجية المنشودة للتحولات المرتقبة للإدارة العمومية بالمغرب في إطار النموذج التنموي الجديد.

وتجدر الإشارة، في سياق تحليل التوجهات المستجدة لبناء إدارة عمومية فعالة أن النموذج التنموي يضع طموح اتجاه الإدارة المغربية يتمثل في الرقي بها لتكون حافزا للتغيير، وذلك بتحقيق قفزة نوعية في شقي الإدارة العمومية، سواء فيما يتصل بتقديم الخدمات للمواطنين والقطاع الخاص أو في تنفيذ السياسات العمومية، وأن تتسم بالفعالية والنزاهة والشفافية وفي خدمة المواطنين والقطاع الخاص، وأن تستجيب خدماتها لميزات القرب والجودة، وأن تضم موارد بشرية محفزة وذات كفاءة عالية تشتغل بحياد سياسي⁴.

بغية تحقيق هذا الطموح، وحكامة معالجة اختلالات ومعيقات الإدارة العمومية بالمغرب وتعزيز مكانة مواردها البشرية كرافعة أفقية للتنمية تسهم في تنزيل أوراوش ومشاريع النموذج التنموي الجديد، تم وضع عدة مقترحات عملية تندرج في إطار رؤية متكاملة تروم تحقيق طموح إدارة ناجعة ومواطنة عبر زيادة فعالية الإدارة وتعزيز نجاعة تدخلها العمومي التنموي، وتمثل هذه المقترحات في:

1. تعزيز فعالية واستقلالية الإدارة العمومية: ينطلق التقرير في هذا الصدد، من أولوية حسم في جدلية السياسي والإداري، وتوضيح حدود ودوائر الإدارة والسياسة⁵، وذلك

¹ مجموع المذكرات الموضوعاتية والرهانات والمشاريع المقترحة في إطار النموذج التنموي الجديد، مرجع سابق، ص. 281.

² المذكرة الموضوعاتية: "إدارة فعالة"، ص. 275-279.

³ مذكرة مشروع: "إدارة ناجعة ومواطنة"، ص. 281-286.

⁴ النموذج التنموي الجديد: التقرير العام، مرجع سابق، ص. 277.

⁵ ترتبط جدلية الإداري والسياسي في جذورها التاريخية بتطور الدولة والديمقراطية، وترجع بالأساس إلى ديناميتين سياسيتين عرفتهما الدولة الحديثة، الدينامية الأولى ترتبط بالدولة كجهاز إداري بيروقراطي تبلور نتيجة مسلسل العقلنة، أما الدينامية الثانية فترتبط بالدولة كشكل سياسي: حكومة تمثيلية، تبعية الإدارة لتوجهات الإدارة العامة، إنها الدولة كتبلور لمسلسل الديمقراطية.

- حسن طارق، السياسات العمومية: بين السياسة والإدارة، ملاحظات حول الحالة المغربية، دفاتر السياسة والقانون، العدد 6، 2012، ص. 30.

عبر تحديد المجالات وتوضيح المستويات، بين المستوى الاستراتيجي الذي يندرج ضمن الحقل السياسي وكذا المستوى التنظيمي التابع للجهاز الإداري الدائم، وأخيراً المستوى العملياتي للتنفيذ والتتبع الذي يقع تحت مسؤولية الفاعلين على الصعيد الترابي من القطاع العام والخاص¹؛

2. تعزيز فعالية عمل وأداء الإدارة عن طريق تبسيط مساطر التدبير الداخلي في الإدارة والمؤسسات العمومية، واعتماد قواعد التدبير والحكمة التي تعطي الامتياز للأداء، إضافة لتعزيز المساءلة، وذلك بغرض تجويد المهام الأفقية والنتائج، وتشجيع المجالات الترابية للبروز كملتقيات للفعل العمومي².

في جانب آخر، وباعتبار المقاولات والمؤسسات العمومية مكوناً من مكونات الجهاز الإداري، فإنه يجب أن تنخرط بدورها كرافعة عملية بالقطاعات المهيكلية، نظراً لتوفرها على القدرات التقنية والبشرية المطلوبة³.

وفي نقطة تتصل بثقافة تعامل الإدارة مع المواطن، يطرح النموذج التنموي في إطار خدمة المواطن مسألة اعتبار المواطن مرتفق أي دافع للضرائب بدرجة أولى، وبالتالي، يجب خلق إدارة نزيهة وذات جودة في خدمته، من خلال مكافحة الفساد وتعزيز آلية فعالية التظلم والتقييم وتفعيل آراء وسيط المملكة لضمان الشفافية وجودة الخدمات⁴.

هذا، وفي سياق الحديث عن جودة الخدمات، ينبغي تقييم وتتبع الإدارة وجودة الخدمات العمومية⁵، عبر إرساء حكمة مركزية لتنسيق وتشجيع الفاعلين على وضع إجراءات لتتبع وتقييم جودة خدماتهم بأهداف قابلة للقياس¹.

¹ مجموع المذكرات الموضوعاتية والرهانات والمشاريع المقترحة في إطار النموذج التنموي الجديد، الملحق رقم 2، اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، أبريل 2021، ص. 278.

² نفس المرجع، ص. 278.

³ النموذج التنموي الجديد، التقرير العام، مرجع سابق، ص. 139.

⁴ مجموع المذكرات الموضوعاتية والرهانات والمشاريع المقترحة في إطار النموذج التنموي الجديد، مرجع سابق، ص. 279.

⁵ عرفه القانون الإداري الفرنسي الجودة في القطاع العام على أنها "القدرة على تلبية الحاجة للمصلحة العامة المنتجة بشكل مشترك. وعرف آخرون "الجودة العامة بأنها كل خصائص الخدمة التي تمنحها القدرة على تلبية المتطلبات القانونية وتميزها، والتلبية التقنية إلى الاحتياجات الصريحة والضمنية للمرتفقين".

الفقرة الثانية: الموارد البشرية والرقميات دعامتان مكملتان للإصلاح الإداري

تعتبر كل من الموارد البشرية والرقميات دعامات أساسية في مسار تحقيق طموح إدارة ناجعة ومواطنة، وحي بالذکر، أن الموارد البشرية جاءت كمكون من مكونات إصلاح الإدارة العمومية من خلال احتلالها لمكانة هامة بالمداخل المقترحة للإصلاح الإداري المنشود في النموذج التنموي الجديد، بينما الرقميات ورغم تضمن المذكرة الموضوعاتية حول الإدارة إشارات قوية حول أدوارها في تعزيز نجاعة الإدارة المغربية، فقط جاءت كرافعة أفقية موازية لرافعة الإدارة، وذلك نظراً لأهميتها الكبرى التي تتجاوز المستوى الإداري لتصل للمستوى الاقتصادي والاجتماعي.

أولاً: الموارد البشرية ذات كفاءة ومبادرة مدخل لتعزيز نجاعة الإدارة العمومية

لم يتضمن التقرير العام للنموذج التنموي الجديد ضمن القسم الثالث المتعلق برافعات التغيير إشارات قوية وصريحة عن الموارد البشرية، لكن قراءة الملحق الثاني لاسيما المذكرة الموضوعاتية "إدارة فعالة" تفيد أن للموارد البشرية دور أساسي في الإصلاح الإداري الذي يتبنيه النموذج التنموي الجديد في هذا السياق، قدم هذا الأخير، عدة مداخل هدفها تقوية وتعزيز فعالية ومبادرة الطاقات البشرية لجعلها رافعة لإصلاح الإدارة العمومية.

ويعتبر توفر الإدارة العمومية على موارد بشرية مسؤولة ومعبأة ومؤهلة وذات كفاءة وقادرة على المبادرة، مدخلاً مهماً لنجاعة الإدارة وفعاليتها، ذلك أن مردودية الإدارة تبقى رهينة بفعالية هذا العنصر، حيث خلصت الدراسات الحديثة المتعلقة بمجال التدبير التي أفرزت حيزاً مهماً لاعتبار تطور الإدارة وإصلاحها يجب أن يواكب بتطور الموظف فيها بنفس سرعة تطورها²، كما أن تدبير الموارد

وفي المغرب فهناك من الفقه من يرى أن مبدأ الجودة " هو أحد المفاهيم المتطورة باستمرار في مجال تدبير المرافق العامة تتغير حسب طبيعة هذه الأخيرة وحسب تطور نشاطاتها والظروف البيئية المحيطة بها".

- Voir Nassera TOUATI, "La Gestion De La Qualité Dans Le Secteur Public : A - T – On Fait Le Tour De La Question?", La Revue De L'innovation Dans Le Secteur Public, Vol.14(3), article 1, 2009, P. 3.

- Voir Aussi; Kiane Goudarzi and Marcel Guenoun, Conceptualisation et mesure de la qualité des services publics (QSP) dans une collectivité territoriale. Recherche publiée dans le Journal of Policy and Public Administration. Volume le (27/3).2010. P. 6.

¹ مجموع المذكرات الموضوعاتية والرهانات والمشاريع المقترحة في إطار النموذج التنموي الجديد، مرجع سابق، ص. 279.

² لولو تشنغوي، فن إدارة المؤسسات، دار المنار، ترجمة: شادي محمود، الطبعة الأولى، 2018، ص. 100.

البشرية داخل الإدارة يجب أن يمر بانخراط الموظفين في أهداف الإدارة وإدماجهم الفعلي في مسلسل التغيير¹.

وعلى العكس من كل هذا، يعترف تقرير النموذج التنموي بأن تدبير الموارد البشرية يطبعه الجمود ويحد من جذب الكفاءات، وأن الموظفين هم "أكبر المندسين"، حيث لا يتم إشراكهم بشكل كافٍ في عملية الإصلاح، وللحد من هذه الوضعية، أوصى التقرير بإزالة نمط تدبير الموارد البشرية القائم على المسار المهني وتعويضه بالتدبير القائم على الكفاءات والاستحقاق.

وفي هذا الصدد، ينبغي الاهتمام بالتدبير التوقعي للوظائف والكفاءات لاستشراف الحاجيات من الموظفين والاستجابة لها في ظروف جيدة، وكذا مراجعة عميقة للإطار التنظيمي المتعلق بالتكوين المستمر، وأخيراً، مراجعة نظام التوظيف والأجور والتقييم والترقية، على أن يتم تقييم الموظفين بطريقة موضوعية ودقيقة، وعلى أساس النتائج وبناءً على الأهداف المحددة².

ومن جانب آخر، وبغية تجويد الوظيفة العمومية العليا، فإنه ينبغي الأخذ بـ" فكرة إنشاء مجمع كفاءات الوظيفة العمومية العليا، لتكوين خزان للكفاءات، على غرار برامج الكفاءات العليا المعمول بها في بعض التجارب الدولية والمجموعات الخاصة الكبرى، وتكوينهم لولوج الوظيفة العمومية العليا³، والذي يتأسس على ستة محاور:

- 1- وضع آلية مكلفة بتكوين مجمع كفاءات الوظيفة العمومية العليا؛
- 2- تحديد وانتقاء الكفاءات من أجل تشكيل المجمع؛
- 3- تبني فكرة التكوين والتكوين المستمر؛
- 4- مسطرة تعيين واضحة؛
- 5- تبني عقود حسن الأداء؛
- 6- اقتراح إطار تعويضات تنافسي وبآفاق واضحة.

¹ محمد بحار، تقييم لعلاقة المواطن بالإدارة المغربية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 107، 2012، ص. 113.

² مجموع المذكرات الموضوعاتية والرهانات والمشاريع المقترحة في إطار النموذج التنموي الجديد، مرجع سابق، ص. 278.

³ مجموع المذكرات الموضوعاتية والرهانات والمشاريع المقترحة في إطار النموذج التنموي الجديد، مرجع سابق، ص. 285.

ثانياً: الرقميات رافعة أفقية للتحويل التنموي المنشود

بالنظر إلى الأهمية التي تمثلها الرقميات كرافعة أفقية للتغيير والتنمية، فقد تم إيلانها أهمية وعناية خاصة، باعتبارها محفزاً للتحويلات الهيكلية، وذات أثر قوي في مجمل التحويلات الاقتصادية والاجتماعية¹، حيث تتميز الرقميات بكونها ثورة سريعة من حيث انتشارها وأعمق من حيث أثرها، إذ لها القدرة على تسريع تنفيذ عدد من أورش التحول المقترحة في إطار النموذج التنموي الجديد. وتبعاً لذلك، فقد أخذت الرقمنة حيزاً مهماً في بنية تقرير النموذج التنموي ووثائقه الملحقه، فبالإضافة إلى تخصيص مذكرة خاصة للرقميات في شكل رهان تنموي معنون بـ "الرهان على الرقميات كرافعة للتحويل"، تم تناول الرقميات أيضاً كمدخل استراتيجي من المداخل المقترحة لتعزيز نجاعة الإدارة العمومية.

وفي هذا السياق، ينبغي تبني استراتيجية رقمية غايتها تسريع خلق إدارة إلكترونية وشفافة لتبسيط المساطر أمام المواطنين والمقاولات، إلى جانب تعزيز ثقافة التقييم والتتبع وجودة الخدمات العمومية داخل الإدارة، مع السير على نفس مسار التحول الرقمي الذي نهجته عدة إدارات مركزية وكوزارة الاقتصاد والمالية والداخلية، عبر تبني منصة للخدمات العمومية، تهتم بالخدمات الإدارية سواء الخدمات التي تهتم المواطنين أو الخدمات المقدمة للفاعلين الاقتصاديين.

كما ينبغي توحيد ودمج الخدمات المقدمة للمواطنين في منصة واحدة، مع تعميم التعريف الرقمي على جميع الخدمات (بطاقة تعريف، ضرائب، التعليم، الصحة، التقاعد، العدالة)، إضافة لتبسيط المساطر ونشرها على المنصة، وتبادل المعلومات بين الإدارات العمومية².

أما فيما يتعلق بالخدمات العمومية الموجهة للفاعلين الاقتصاديين، فإنه ينبغي العمل على ضرورة تضافر الجهود بين الإدارات العمومية والمراكز الجهوية للاستثمار، بغية إنشاء منصة فريدة للخدمات المقدمة للمقاولات، والوصول لإلزامية الرقمنة وتعميم الرمز التعريفي، وتبسيط المساطر³.

وفي الأخير، ورغم كل هذه التحويلات التي ينشدها النموذج التنموي، فإنه لا يجب فهم إصلاح الإدارة العمومية بالمغرب على أنها عملية مبنية على مرحلة واحدة أو إصلاح واحد يستطيع مواجهة كل

¹ سعيد جفري، المغرب والنموذج التنموي الجديد، مكتبة الرشاد، سطات، الطبعة الأولى، 2021، ص. 124.

² مجموع المذكرات الموضوعاتية والرهانات والمشاريع المقترحة في إطار النموذج التنموي الجديد، مرجع سابق، ص. 281.

³ نفس المرجع، ص. 282.

اختلالات الإدارة، بل إن هذه الإصلاحات ينبغي أن تبقى مستمرة في الزمان، قائمة على وضع السياسات اللازمة وتتبعها وتقييمها لتجاوز العثرات التي يمكن أن تعترض تنزيلها، ذلك أن التحولات المجتمعية وما تفرزه من حاجات جديدة تضي على عمل الإدارة صعوبات جديدة، كما تتطلب النجاعة الإدارية الاستشراف المستمر للتحولات المطلوبة للاستجابة لحاجات المواطنين في أحسن الظروف والأوقات، مع إدخال التغييرات اللازمة بشكل تدريجي وتفاذي مقاومته ضمانا لنجاح النموذج التنموي ولبلوغ التنمية الإدارية المنشودة.

لائحة المراجع:

الكتب:

- سعيد جفري، المغرب والنموذج التنموي الجديد، مكتبة الرشاد، سطات، الطبعة الأولى، 2021.
- لولو تشنغيوي، فن إدارة المؤسسات، دار المنار، ترجمة: شادي محمود، الطبعة الأولى، 2018.

المقالات العلمية:

- بحار محمد، تقييم لعلاقة المواطن بالإدارة المغربية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 107، 2012.
- بحار محمد، تحديات الإدارة المغربية في أفق الدستور المغربي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ع. 144، 2014.
- حسن طارق، السياسات العمومية: بين السياسة والإدارة، ملاحظات حول الحالة المغربية، دفاتر السياسة والقانون، العدد 6، 2012.
- حيمود المختار، الحكامة الإدارية: أسسها وعوائقها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 93، يونيو 2010.
- رشيد باجي، تحديث الإدارة المغربية بين رصد الاختلالات وتطبيق أسس الحكامة الجيدة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 125، 2015.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

- عبد الرزاق العكاري، مفارقات إصلاح الإدارة بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 72-73، أبريل 2007.
- محمد حركات، أثار الفساد على حكمة وتقويم السياسات العامة، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 40، 2015.
- مصطفى عبيدي، التدبير التوقعي للوظائف والكفاءات كآلية حديثة لتدبير منظومة الموارد البشرية، مجلة تنمية الموارد البشرية للدراسات والأبحاث، المركز الديمقراطي العربي، العدد 9.
- مولاي عبد الله العزاوي، الإدارة العمومية والاستثمار: المعوقات وسؤال الإصلاح، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 14، ماي 2018.
- مولاي عبد الله العزاوي، الإدارة العمومية والاستثمار: المعوقات وسؤال الإصلاح، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 14، ماي 2018.

الأطاريح:

- هند أهرواش، تحولات دور الدولة المغربية تجاه متطلبات إدارة التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، 2017-2018.

التقارير:

- النموذج التنموي الجديد، تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، التقرير العام، اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، أبريل 2021.
- المذكرة الموضوعاتية، "إدارة فعالة"، ضمن: مجموع المذكرات الموضوعاتية والرهانات والمشاريع المقترحة في إطار النموذج التنموي الجديد، الملحق رقم 2، اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، أبريل 2021.

إصلاح نظام الوظيفة العمومية العليا مدخل لتنزيل النموذج التنموي الجديد

هشام زويير

أستاذ محاضر

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال

مقدمة:

يعتبر الإصلاح الإداري ظاهرة عالمية إذا أعارته حكومات جل الدول اهتماما بالغاً بحيث لم تتردد في إدماجه ضمن مخططاتها التنموية وذلك قصد تحسين أداء موظفيها وتحديث هياكل الإدارة وتحسين قوانينها، ولمصطلح الإصلاح مدلول واسع، ذلك أنه يعني التغيير من أجل تحقيق وضع أفضل يرمي إلى إعادة النظرة في بعض المفاهيم التقليدية وبعض المبادئ التي تحكم المجتمع، وذلك قصد الرفع من مستواه الاقتصادي والاجتماعي والثقافي وكذلك الإداري، حيث إن الإصلاح الإداري يعتبر وسيلة تهدف إلى تجنب أو القضاء على عوائق تدبير الشأن العام القانونية منها والمادية¹.

إن الجهاز الإداري ومن خلاله الموظفين العموميين يعد العصب الرئيس في الدولة لتنفيذ أهداف السياسات العامة، ولذلك نجده حظي باهتمام بالغ، في تحمل مسؤولية نجاح أو إخفاق السياسات العامة، فهو يؤدي دوراً جوهرياً في عمليتي رسم السياسات العامة وتنفيذها، فالعلاقة بين السياسة العامة والنظام الإداري تتسم بالتعقيد والتشابك والترابط والتفاعل فيما بينها، إذ قد يسهم الجهاز الإداري في بعض الدول بدور كبير ليس في عملية التنفيذ فحسب وإنما في رسم السياسات العمومية وتقييمها².

وفي الحقيقة، فالوظائف والمناصب العليا وجدت من أجل التحقق والتسيير الجيد للمرفق العام، والعمل على التطبيق الكامل والسليم لبرامج الدولة، كل في مجال عمله، وفي حدود المهام

¹ رضوان بوجمعة، الوظيفة العمومية المغربية على درب التحديث، الطبعة الأولى 2003، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ص.443.

² إسراء علاء الدين نوري، مساهمة النظم الإدارية في صنع السياسات العامة دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى 2017، ص.5.

الموكلة له، أين ما كان وحيث ما وجد، على الصعيدين الداخلي والخارجي، وهي كذلك إحدى الركائز الأساسية التي يعتمد عليها في التسيير الجيد للموارد البشرية، وفي تنفيذ المخططات أو البرامج المختلفة للدولة.

ومن هذا المنطلق، تقوم الوظيفة العمومية العليا -التي تتكون من "النخبة الإدارية" ذات المؤهلات العليا من حيث الكفاءة، والخبرة والتجربة المهنية، والمستوى الأكاديمي- بدور مهم في مركز اتخاذ القرار ووضع التصورات بشأن السياسات العمومية والسهر على تنفيذها وتقييمها، وحلقة الوصل بين الإداري والسياسي، من جهة، والاستراتيجي والتنفيذي، من جهة أخرى¹.

إن نظام اتخاذ القرارات، ومكانة الوزير الأول أو رئيس الحكومة، ومدى استقلالية الوزراء ومسؤولية كل واحد منهم، وتوزيع الحقائق الوزارية، ومكانة البرلمان، والنظام الإداري، والعلاقة بين الإداري والسياسي، المختلفة في مساراتها التاريخية والممارساتية من نظام سياسي إلى آخر، تعد من بين المتغيرات الأساسية المحددة للمناصب العليا داخل كل نظام².

هذا وينفرد شاغلي الوظائف العليا عن غيرهم من الموظفين الآخرين وذلك بسبب وضعهم لدى السلطة السياسية، إذ إن عملهم ليس إداريا فحسب وإنما هو إداري وسياسي في الوقت ذاته، فهم همزة الوصل بين الهيئات السياسية والإدارية ويتولون بهذه الصفة تطبيق القرارات السياسية الكبرى إلى جانب قيامهم بتقديم المشورة للسلطة السياسية.

وبالتالي، يمكن تعريف هذه الوظائف بأنها الوظائف التي تأتي بعد الوزير مباشرة وتمارس عملها بقصد تنفيذ السياسة العامة في الدولة وتحدد أنواعها بموجب القوانين والقرارات بإيراد تعبير خاص بأنها مناصب سامية أو وظائف مدنية عليا أو درجات خاصة أو وظائف قيادية، ويعود التعيين فيها إلى السلطة التقديرية للإدارة ويصدر بظهير ملكي أو بمرسوم، أو هي مجموعة الوظائف المتصلة بالتخطيط

¹ فريزة أشهب، آليات تدبير القانون المالي ومتطلبات التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بأكادال، السنة الجامعية 2009-2010، ص.250.

² محمد الرضواني، الدواوين الوزارية في المغرب 1956-2015 البنية والوظيفة، سلسلة بدائل قانونية وسياسية، مطبعة المعارف الجديدة-الرباط، الطبعة الأولى 2015، ص.13.

ورسم السياسة العامة والتي تطلق يد السلطة في تعيين شاغلها واقتهم على النحو الذي يلاءم سلامة تنفيذ سياستها¹.

إذ إن هذه الوظائف الإدارية العليا تتفوق فيها الأيديولوجية على التقنية، فالولاء السياسي يهم أكثر من الكفاءة، حيث إن السلطة السياسية تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في التعيين الذي يكون أساسه هو الولاء السياسي ويلتزم شاغلوا الوظائف الإدارية العليا بالالتقييد الدقيق بسياسة الحكومة وتوجهاتها بكل تفاصيلها، فإذا ما تم الحياد عن هذه التوجهات السياسية فأنها تكون كافية من أجل إقالة شاغلها من منصبه أو حتى إنهاء خدمته من الوظيفة العامة بصورة نهائية بدون القيام حتى بأي إجراء من الإجراءات التأديبية التي تضمن له حقه في الدفاع عن نفسه².

وتكمن أهمية إصلاح الوظيفة العمومية العليا بالمغرب في مواكبة المستجدات التي حبل بها دستور 2011، وتنصيبه على مجموعة من المقتضيات التي تركز مبادئ تكافؤ الفرص والاستحقاق والشفافية والمساواة والنزاهة في تولي المناصب العمومية العليا، حيث صدرت نصوص جديدة تتعلق بالتعيين في المناصب العليا ومناصب المسؤولية، تم بموجبها تخويل الحكومة سلطة واسعة في التعيين بهذه المناصب، بما يمكنها من اختيار الأطر الكفاءة القادرة على تحمل المسؤولية التدبيرية للمرافق العمومية³.

كما تجدر الإشارة أن خطوات الإصلاح أخذت بعدا تجزيئا تارة، وذلك من خلال الاكتفاء بإدخال تعديلات على بعض فصول ظهير 24 فبراير 1958 بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة

¹ رشيد أكديرة، النخب الإدارية بالمغرب مدراء الإدارات المركزية نموذجا للانتقاء-المسار-المآل، أطروحة لنيل الدكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال-الرباط، السنة الجامعية: 2004/2005، ص.10.

² نورا عدنان جهاد المجمع، المركز القانون لشاغلي الوظائف الإدارية العليا-دراسة مقارنة-ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة النهريين، جمهورية العراق، السنة الجامعية 2017-2018، ص.25.

³ أنظر:

- ظهير شريف رقم 1.12.20 صادر في 27 من شعبان 1433 (17 يوليو 2012) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقا لأحكام الفصلين 49 و92 من الدستور الجريدة الرسمية عدد 6066 بتاريخ 29 شعبان 1433 (19 يوليو 2012)، ص.4235.

- المرسوم رقم 2.12.412 بتاريخ 24 من ذي القعدة 1433 (11 أكتوبر 2012) من القانون التنظيمي رقم 02.12 فيما يتعلق بمسطرة التعيين في المناصب العليا التي يتم التداول في شأن التعيين فيها في مجلس الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 6091 بتاريخ 28 ذو القعدة 1433 (15 أكتوبر 2012)، ص.5404.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

العمومية، أو إصدار نصوص تنظيمية تروم إدخال بعض آليات التدبير الحديثة، وهو ما ينطبق مثلاً على التكوين المستمر والتقييم والتعاقد....، بينما جاءت أحياناً أخرى ضمن توجه أكثر شمولية¹. وتستهدف هذه المقاربة الإصلاحية، وفقاً للمقتضيات الدستورية، تحسين أداء الإدارة العمومية عبر دعم الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة، وتحقيق الإنصاف المجالي والحياد والشفافية والنزاهة، مع تيسير ولوج المواطنين إلى المعلومات وضمان استمرارية المرفق العام في أداء الخدمات والحرص على جودتها، باحترام مبدأ المساواة بين المواطنين وترسيخاً للعدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص.

هذا ويرتكز إصلاح نظام الوظيفة العمومية العليا على مضامين الرسالة السامية بتاريخ 27 فبراير 2018، التي وجهها الملك محمد السادس إلى الملتقى الوطني للوظيفة العمومية العليا المنعقد بالصخيرات، والتي شخّص فيها واقع الإدارة العمومية والإكراهات التي تعرفها، وحدد فيها معالم الإصلاح الكبرى التي ينبغي العمل على تنزيلها خاصة الوظيفة العمومية العليا، باعتبارها آلية من آليات قيادة النموذج التنموي الجديد، وتساهم في الرفع من مستوى أداء الإدارات والمؤسسات العمومية عبر تطوير المهنية، وربط المسؤولية بالمحاسبة، بما يجعل منها أدوات فعالة وناجعة في خدمة المواطن والمقاولة، ويضمن استمرارية المرافق العامة في أداء مهامها.

وفي هذا الصدد يقول جلالتة "إن الإدارة المغربية، المركزية والمحلية على السواء، تمر اليوم بمنعطف جديد وحاسم، يتطلب من القائمين بها الانخراط الحازم في عملية التحول الاقتصادي والاجتماعي، ومواكبة السياسات العمومية والأوراش التنموية، التي تشهدها بلادنا"².

كما جسّد إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية محورا أساسيا في البرنامج الحكومي (2016-2021) الذي تضمن مجموعة من الالتزامات المتعلقة بتعزيز قيم النزاهة والعمل على إصلاح الإدارة

¹ محمد أشنيفة، المرسوم رقم 2.11.681 الصادر بتاريخ 2018/12/26 في شأن كفايات تعيين رؤساء الأقسام ورؤساء المصالح بالإدارات العمومية: ضرورة إصلاحه، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 158، ماي-يونيو، 2021، ص.259.

² مقتطف من نص الرسالة السامية بتاريخ 27 فبراير 2018، التي وجهها الملك محمد السادس إلى الملتقى الوطني للوظيفة العمومية العليا المنعقد بالصخيرات.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

وترسيخ الحكامة الجيدة، وأيضا محور من محاور البرنامج الحكومي (2021-2026) لحكومة السيد عزيز اخنوش.

فالدولة في أحيان كثيرة تروم توظيف الأطر العليا والقيادات الإدارية على رأس هرم الإدارات العمومية والمؤسسات العمومية قصد بلورة استراتيجيات وهندسة مشاريع الإصلاح والتنمية، ولكن يجب الوعي بأهمية المعايير والشروط التي ينبغي أن تتوفر في المسؤولين الكبار ومنصب المسؤولية¹؛

لأن ذلك سينعكس إما سلبا أو إيجابا على عمل المنظمة العمومية في تأدية المهام المنوطة بها، وعلى الرغم من الانتقادات الموجهة لمساطر التعيين في الوظيفة العمومية بسبب ما يشوبها من انحرافات بفعل تحكم السلطة الرئاسية في تعيين لجن الانتقاء وهو ما يؤثر على استقلاليته، فإن تحديثها وإحاطتها بالضمانات اللازمة للحيلولة دون الانحرافات يعتبر مكانيزم ناجع لاستقطاب الكفاءات والخبرات، خاصة إذا توفرت شروط النزاهة والاستقامة والحياد والثقافة المالية².

وعلى وجه الخصوص، يظل التجديد المنتظم لمسؤولي الوظيفة العمومية العليا، على المستويين الوطني والمحلي، أحد أهم الرهانات التي يجب أن تحظى بالاهتمام البالغ، وذلك من خلال اعتماد آليات للرفع من جاذبية هذه الوظيفة، وتحديد وانتقاء خزان للكفاءات المرشحة لتحمل المسؤوليات المرتبطة بها، واثمين قدراتها القيادية قصد تمكينها من اتخاذ المبادرات التي يتطلبها حل المشاكل المعقدة، دون أن تكون بهاجس الخوف من المخاطرة ومعاقبة روح المبادرة، وكذا تثمين التجربة في مختلف المجالات الترابية³.

¹ ويقول الملك محمد السادس في خطابه الموجه للبرلمان بتاريخ 9 أكتوبر 2020: "ذلك أن نجاح خطة الانعاش الاقتصادي والتأسيس لعقد اجتماعي جديد، يقتضي تغييرا حقيقيا في العقليات، وفي مستوى أداء المؤسسات العمومية. ولهذه الغاية، ندعو الحكومة للقيام بمراجعة عميقة لمعايير ومساطر التعيين، في المناصب العليا، بما يحفز الكفاءات الوطنية، على الانخراط في الوظيفة العمومية وجعلها أكثر جاذبية..."

² غير أن هيمنة الزبونية والقبلية والاتكالية والمصالح التي تسود علاقات التدبير في مختلف القطاعات العربية، لا تسمح بإنتاج قيادات إدارية تتمتع بالكفاءة والخبرة والمؤهلات الضرورية مع إعطائها صلاحيات اتخاذ القرار وذلك لبناء شخصيتها وصقلها لتكون قادرة في العمل الاقتصادي العربي تم إعدادها وإتاحة الفرص لها لتقلد مناصب دولية. للمزيد من التفصيل أنظر: محمد حركات، كيف تستطيع الحكامة المالية الجيدة إبطال مفعول الفساد؟ المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 6، 2005، ص. 23.

³ المملكة المغربية، اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، التقرير العام، مرجع سابق، ص. 137.

كما أن تقديم هذه الدراسة يروم الوقوف عند السياق الدستوري والسياسي والإداري الذي فرض على السلطات العمومية التعجيل بإصلاح نظام الوظيفة العمومية العليا بالنظر إلى كونها تتحمل شقا كبيرا من المسؤولية في تعطيل وتأخير تحقيق أهداف النموذج التنموي، وذلك على اعتبارها الفاعل الرئيسي في رسم وتنفيذ السياسات العمومية والمشاريع التنموية، ويتطلب الأمر اقتراح بعض المداخل الإصلاحية ليس لجعل الوظيفة العمومية العليا أكثر واقعية وأكثر مردودية فقط، ولكن لجعلها أيضا أساس قيادة الفعل العمومي على المستوى الوطني والتراحي في سياق ميثاق اللاتمرکز الإداري الذي دشنته المغرب.

وتطرح هذه الدراسة إشكالية محورية كالتالي:

استقصاء واقع نظام الوظيفة العمومية العليا وتحديد مداخل إصلاحها على النحو الذي يجعل منها مرتكزا لحكامه السياسات العمومية وقيادة النموذج الجديد للتنمية.

وللتأكد من الإشكالية المذكورة ننتقل من فرضيتين أساسيتين:

- مقتضيات الدستورية والقانونية الجديدة مبرر لإصلاح الوظيفة العمومية العليا؛
- مسؤولية الأطر الإدارية العليا عن تعثر النموذج التنموي السابق والسياسات العمومية عامل جوهري في ضرورة إعادة النظر في نظام الوظيفة العمومية العليا الحالية.

وسيتم تفكيك عناصر هذه الإشكالية والتأكد من فرضيات الدراسة وفق التصميم التالي:

المطلب الأول: الإطار القانوني والتنظيمي للوظيفة العمومية العليا بالمغرب

المطلب الثاني: واقع الوظيفة العمومية العليا وأفاق إصلاحها لقيادة مسار التنمية بالمغرب

المطلب الأول: الإطار القانوني والتنظيمي للوظيفة العمومية العليا بالمغرب

تتنوع الوظائف في الدولة الواحدة بتنوع نشاطاتها فمنها الوظائف التقنية ومنها السياسية ومنها الإدارية ومنها وظائف وسط بين الوظائف الإدارية والسياسية، والتي يكون التعيين فيها أو الترقية للسلطة التقديرية للحكومة، فلا تكاد دولة من دول العالم لم تأخذ بعدد من الوظائف يكون اختيار من يشغلها دون الالتزام بالقواعد العامة التي تضمنها قوانين الوظيفة العمومية من إجراء المباراة واختيار الأفضل من بين المتقدمين، وتعدد التسميات التي تطلق على هذا النوع من الوظائف ومنها الوظائف القيادية أو الوظائف العليا أو المناصب السامية.

وبالمغرب تخضع الوظيفة العمومية لمجموعة من المقتضيات المتفرقة بين أحكام الدستور والقوانين التنظيمية والقوانين العادية والمراسيم والناشير، لكن يمكن أن نميز في هذا الإطار بين الوظائف العليا أو المناصب السامية والوظيفة العمومية العليا الترابية واللامركزية، فكيف ذلك؟

الفقرة الأولى: ماهية الوظيفة العمومية العليا ومحددات التعيين

لعل أهم مؤشر يميز الموظفين السامين عن غيرهم من الموظفين الآخرين هو طبيعة الاختصاص، فالموظفون السامون ليست لهم اختصاصات إدارية صرفة كبقية الموظفين الآخرين، وليست لهم اختصاصات سياسية كما هو الغالب في اختصاصات أعضاء الحكومة¹. فالموظفون السامون لا يقتصرون على تنفيذ قرارات الحكومة فحسب بل إنهم يشاركون كذلك في النشاط الحكومي، فعملية اتخاذ القرار لم تعد سهلة كما كان الأمر في السابق بل أصبحت معقدة وتحتاج إلى معلومات كثيرة وإحصائيات دقيقة كما تتطلب القيام بدراسات معمقة في مختلف المجالات².

فهؤلاء الموظفون الساميون بحكم تجربتهم وخبرتهم وبفضل شبكة المعلومات التي يتوفرون عليها وبفضل استقرارهم الطويل نسبيا في وظائفهم يعتبرون سندا أساسيا وداعما قويا للحكومة لوضع سياستها وتنفيذها، فعندما تريد الحكومة اتخاذ قرار ما، فإن الموظفين السامين هم من يقومون بتحضيره وتقديم الاقتراحات الممكنة بشأنه حسب توجهات الحكومة وتظهر كذلك مشاركة الموظفين السامين في النشاط الحكومي في مشاركتهم في بعض الاجتماعات، وأحيانا قد تكون هذه الاجتماعات على أعلى مستوى كجلسات العمل التي يعقدها الملك أحيانا والتي تضم إلى جانب الوزراء الموظفون السامون الذين لهم علاقة بالقضايا المعروضة في تلك الجلسات³.

¹ حسن الدغيمر، الموظفون السامون بالمغرب، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال-الرباط، السنة الجامعية 1995-1996، ص.72.

² ومن هذه القرارات يمكن أن نذكر على سبيل المثال مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، الإصلاحات الضريبية، الإصلاح الإداري والإصلاح المالي.

³ هذا فضلا عن حضورهم في اجتماعات العديد من اللجان الوزارية التي تنعقد تحت رئاسة رئيس الحكومة والتي يدعى الوزراء لحضورها، فقد يصدم الوزير معه في هذه الاجتماعات أحد الموظفين السامين (أحد أعضاء ديوانه أو الكاتب العام للوزارة أو المدير المكلف بهذا الملف) أو قد يكلف بالنيابة عنه في هذا الاجتماع.

إن الترسانة القانونية الحالية لم تتطرق إلى مصطلح "الوظيفة العمومية العليا"، لكن في المقابل، كرست هذا المفهوم من خلال مصطلح "المناصب العليا"، الذي تم التنصيص عليه في الدستور الجديد من خلال الفصلين 49 و 92 والقانون التنظيمي رقم 12-02 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقاً لأحكام الفصلين 49 و 92 من الدستور كما تم تغييره وتتميمه، وبناء على هاته المقتضيات القانونية يمكن التمييز بين نوعين من المناصب العليا، إذ نجد المناصب العليا التي يتم التعيين فيها من طرف الملك، والمناصب العليا التي يتم التعيين فيها من طرف رئيس الحكومة.

هذا ويقصد بالمناصب العليا في المادة الأولى القانون التنظيمي المذكور¹:

■ مناصب المسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية المنصوص عليها في الفقرة الأخيرة من الفصل 49 من الدستور، وهذه الوظائف هي والي بنك المغرب والولاة والعمال والسفراء والمسؤولون عن الأمن الداخلي والمسؤولون عن المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية².

¹ غير وتمم بالمادة الفريدة من القانون التنظيمي رقم 21-08 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 38-21-1 بتاريخ 28 رمضان الأخيرة 1442 (21 أبريل 2021): ج ر عدد 6986 بتاريخ فاتح شوال 1442 (13 ماي 2021)، ص. 3379.
- (غير وتمم بالمادة الفريدة من القانون التنظيمي رقم 20-57 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 13-21-1 بتاريخ 22 من جمادى الآخرة 1442 (5 فبراير 2021): ج ر عدد 6959 بتاريخ 25 من جمادى الآخرة 1442 (8 فبراير 2021)، ص. 1100.
- (غير وتمم بالمادة الفريدة من القانون التنظيمي رقم 19-17 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 120-19-1 بتاريخ 12 من محرم 1441 (12 سبتمبر 2019): ج ر عدد 6816 بتاريخ 26 من محرم 1441 (26 سبتمبر 2019)، ص. 9313.
- (غير بالمادة الفريدة من القانون التنظيمي رقم 18-17 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 01-19-1 بتاريخ 2 جمادى الأولى 1440 (9 يناير 2019): ج ر عدد 6744 بتاريخ 10 جمادى الأولى 1440 (17 يناير 2019)، ص. 104.
- (غير بالمادة الفريدة من القانون التنظيمي رقم 17-21 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 23-18-1 بتاريخ 8 رجب 1439 (26 مارس 2018): ج ر عدد 6659 بتاريخ 8 رجب 1439 (26 مارس 2018)، ص. 1716.
- (غير بالمادة الفريدة من القانون التنظيمي رقم 16-23 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 120-16-1 بتاريخ 6 ذي القعدة 1436 (10 أغسطس 2016): ج ر عدد 6490 بتاريخ 7 ذو القعدة 1437 (11 أغسطس 2016)، ص. 5856.
- (غير بالمادة الفريدة من القانون التنظيمي رقم 14-12 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 61-15-1 بتاريخ 14 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015): ج ر عدد 6368 بتاريخ 23 شعبان 1436 (11 يونيو 2015)، ص. 5666.
² يمارس الملك الصلاحيات الدينية (الفصل 43) ويعين في الوظائف العسكرية (الفصل 53) والسفراء (الفصل 55) والقضاة (الفصل 56 و 57).

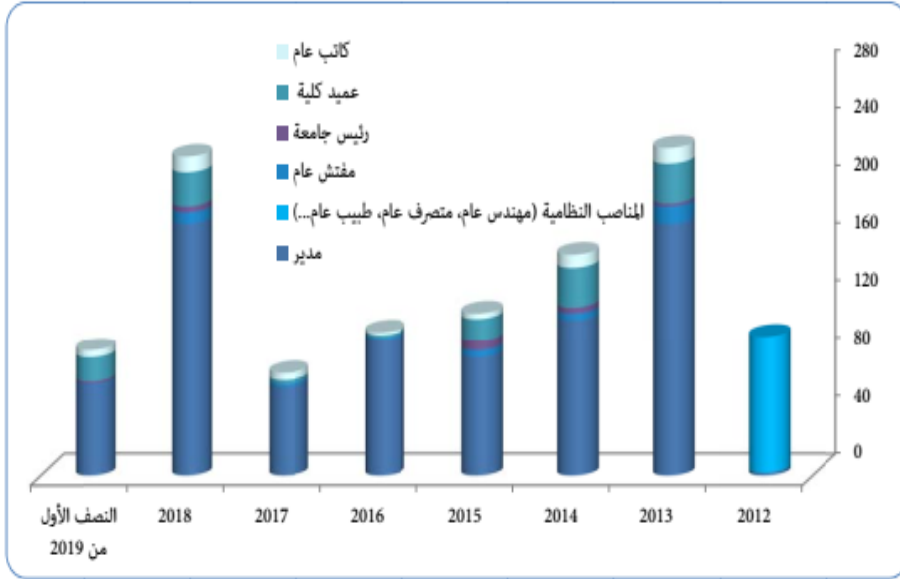
■ الوظائف المدنية في الإدارات العمومية والوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية ، التي يتداول مجلس الحكومة بخصوص التعيين فيها طبقاً لأحكام الفصل 92 من الدستور، وقد حدد المرسوم رقم 412-12-2 الصادر في 24 من ذي القعدة 1433 (11 أكتوبر 2012) بتطبيق أحكام المادتين 4 و5 من القانون التنظيمي رقم 02-12 فيما يتعلق بمسطرة التعيين في المناصب العليا التي يتم التداول في شأن التعيين فيها في مجلس الحكومة: الكتاب العامون للقطاعات الوزارية، ومديرو الإدارات المركزية والمفتشون العامون للوزارات والمفتش العام للمالية والمفتش العام للإدارة الترابية ومديرو المراكز الجهوية للاستثمار، والمسؤولون عن المؤسسات العمومية المشار إليها في البند (أ) من الملحق رقم 2 المرفق بالقانون التنظيمي رقم 02-12 المشار إليه أعلاه.

وحسب المادة الرابعة من القانون التنظيمي، تحدد مبادئ التعيين في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية والوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية ، التي يتداول مجلس الحكومة بخصوص التعيين فيها طبقاً لأحكام الفصل 92 من الدستور، كما يلي في تكافؤ الفرص والاستحقاق والشفافية والمساواة في وجه جميع المرشحات والمرشحين وعدم التمييز بجميع أشكاله في اختيار المرشحات والمرشحين للمناصب العليا، بما فيها التمييز بسبب الانتماء السياسي أو النقابي أو بسبب اللغة أو الدين أو الجنس أو الإعاقة أو أي سبب آخر يتعارض مع مبادئ حقوق الإنسان وأحكام الدستور، و المناصفة بين النساء والرجال، باعتبارها مبدأ تسعى الدولة لتحقيقه طبقاً لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 19 من الدستور، مع مراعاة المبادئ والمعايير المنصوص عليها في هذه المادة.

أما معايير التعيين فهي تحدد في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية والتوفر على مستوى عال من التعليم والكفاءة اللازمة والتحلي بالنزاهة والاستقامة والتوفر على تجربة مهنية بإدارات الدولة أو الجماعات الترابية أو المؤسسات أو المقاولات العمومية أو في القطاع الخاص، داخل الوطن أو خارجه.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

ومنذ دخول القانون رقم 02.12 الصادر في 17 يوليوز بشأن التعيين في المناصب العليا حيز التنفيذ، وإلى حدود 16 يونيو 2019، صادق مجلس الحكومة على 1.071 تعيينا في المناصب العليا، طبقا لأحكام الفصل 92 من الدستور.



الرسم البياني: توزيع التعيينات في المناصب العليا حسب نوعية المنصب خلال الفترة 2012-

2019¹

إن تحليل الجدول أعلاه يبرز أنه منذ بداية العمل بالمسطرة الجديدة المتعلقة بالتعيين في المناصب العليا، يأتي التعيين في منصب مدير على رأس هذه التعيينات بحوالي 727 منصب، يليه منصب عميد الكلية بحوالي 118 منصب.

الفقرة الثانية: الوظيفة العمومية العليا الترابية

مما لاشك فيه، أن الإصلاحات التي عرفها النظام الترابي للمملكة الذي أصبح يقوم على الجهوية المتقدمة وحجم الانتظارات التي أصبحت معقودة على الجماعات الترابية بصفة عامة، ونظرا للاختصاصات التي تمت إنطاقتها بها، وبالنظر لأن تفعيل هذه المهام يتطلب توفر هاته الوحدات على

¹ تقرير حول الموارد البشرية، مشروع قانون المالية 2020، ص.20.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

الموارد البشرية المؤهلة القادرة على رسم وتتبع وتنفيذ السياسات العمومية الترابية، وأيضاً في ظل ضبابية المقتضيات القانونية المنظمة للعاملين بالإدارات الترابية بصفة عامة والمناصب العليا بصفة خاصة، صدرت بالجريدة بتاريخ 2021/08/31 أربعة مراسيم حول نظام الوظيفة العمومية العليا الترابية وهي:

- مرسوم رقم 2-21-578 صادر في 22 من محرم 1443 (31 أغسطس 2021) يتعلق بالتعيين في المناصب العليا بإدارات الجهات والأجور والتعويضات المرتبطة بها؛
- مرسوم رقم 2-21-579 صادر في 22 من محرم 1443 (31 أغسطس 2021) يتعلق بالتعيين في المناصب العليا بإدارات العمالات والأقاليم والأجور والتعويضات المرتبطة بها؛
- مرسوم رقم 2-21-580 صادر في 22 من محرم 1443 (31 أغسطس 2021) يتعلق بالتعيين في المناصب العليا بإدارات الجماعات والمقاطعات والأجور والتعويضات المرتبطة بها؛
- مرسوم رقم 2-21-581 صادر في 22 من محرم 1443 (31 أغسطس 2021) يتعلق بالتعيين في المناصب العليا بإدارات مؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية والأجور والتعويضات المرتبطة بها.

وبتحليل هذه النصوص التنظيمية نجدها قد حددت الوظيفة العمومية العليا بالجماعات الترابية في كون أن إدارة الجهة تتألف المناصب العليا بها من- المدير العام للمصالح ومدير شؤون الرئاسة والمجلس والمدير¹ ومكلف بمهمة² ورئيس قسم ورئيس مصلحة¹، ويتم التعيين في المناصب

¹ المادة 3 من المرسوم رقم 2-21-578 صادر في 22 من محرم 1443 (31 أغسطس 2021) يتعلق بالتعيين في المناصب العليا بإدارات الجهات والأجور والتعويضات المرتبطة بها: يتم التعيين في منصب المدير العام للمصالح ومدير شؤون الرئاسة والمجلس والمدير عن طريق فتح باب الترشيح، وإجراء مقابلة الانتقاء مع لجنة تحدث لهذا الغرض. يتعين أن يستوفي المترشحون والمترشحات للمناصب المذكورة شروط المستوى العلمي والكفاءة والتجربة المهنية الضرورية لشغل المنصب. تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة بقرار لوزير الداخلية تؤثر عليه السلطة الحكومية المكلفة بإصلاح الإدارة.

² المادة 4 من المرسوم رقم 2-21-578 يعين المكلف بمهمة وفق الشروط المطلوبة للتعيين في منصب مكلف بالدراسات في مختلف الوزارات، وتحدد كفاءات التعيين في هذا المنصب في قرار وزير الداخلية.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

العليا بإدارة الجهة بقرار لرئيس مجلس الجهة تؤثر عليه السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، ويعتبر التعيين في هذه المناصب قابلاً للرجوع فيه.

وحسب المادة 7 يتم التعيين في المناصب العليا المتعلقة بمنصب المدير العام للمصالح ومدير شؤون الرئاسة والمجلس والمدير لمدة تنتهي بانتهاء انتداب مجلس الجهة. ويمكن تمديد المدة المذكورة تلقائياً، لفترة تحدد بقرار لوزير الداخلية.

أما على مستوى إدارة العمالة أو الإقليم فقد تم تحديد المناصب العليا في المدير العام للمصالح² ومدير شؤون الرئاسة والمجلس³ ورئيس مصلحة ومكلف بمهمة⁴.

هذا، ويتم التعيين في المناصب العليا بإدارة العمالة أو الإقليم بقرار لرئيس مجلس العمالة أو الإقليم، بعد فتح باب الترشيح لشغل هذه المناصب، تؤثر عليه السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية،⁵ غير أن هذا التعيين في هذه المناصب يعتبر قابلاً للرجوع فيه.

في حين تتكون مناصب المسؤولية بإدارات الجماعات والمقاطعات من: المدير العام للمصالح أو مدير المصالح ومدير مقاطعة ورئيس الديوان ومستشار ومكلف بمهمة رئيس قسم ورئيس مصلحة⁶،

¹ المادة 5 من المرسوم رقم 2-21-578 يعين رؤساء الأقسام ورؤساء المصالح وفق شروط وكيفيات تعيين رؤساء الأقسام ورؤساء المصالح بإدارات الدولة. في حالة عدم توفر إدارة الجهة على مترشحين تتوفر فيهم الشروط المطلوبة أو عدم التوصل بأي ترشيح. طبقاً لمقتضيات الفقرة الأولى من هذه المادة، يمكن فتح باب الترشيح لنقل مناصب رئيس قسم ورئيس مصلحة، في وجه المترشحين المرتبين في درجة متصرف من الدرجة الثالثة أو إحدى الدرجات ذات ترتيب استدلالي مماثل المتوفرين على أقدمية لا تقل عن 8 سنوات بالنسبة لرئيس قسم، و4 سنوات بالنسبة لرئيس مصلحة.

² يعين المدير العام للمصالح وفق الشروط والكيفيات المحددة لتعيين رؤساء الأقسام بإدارات الدولة.

³ يعين مدير شؤون الرئاسة والمجلس وفق الشروط والكيفيات المحددة لتعيين رؤساء المصالح بإدارات الدولة.

⁴ يعين رئيس المصلحة وفق الشروط والكيفيات المحددة لتعيين رؤساء المصالح بإدارات الدولة.

يعين المكلف بمهمة وفق الشروط المطلوبة للتعين في منصب مكلف بالدراسات في مختلف الوزارات. وتحدد كيفيات التعيين في هذا المنصب بقرار لوزير الداخلية تؤثر عليه السلطة الحكومية المكلفة بإصلاح الإدارة.

⁵ المادة 7 مرسوم رقم 2-21-579 صادر في 22 من محرم 1443 (31 أغسطس 2021) يتعلق بالتعيين في المناصب العليا بإدارات العمالات والأقاليم والأجور والتعويضات المرتبطة بها.

⁶ يتم التعيين في منصب المدير العام للمصالح والمدير، بإدارة جماعة الدار البيضاء والمدير العام للمصالح بإدارة الجماعات ذات نظام المقاطعات، عن طريق فتح باب الترشيح، وإجراء مقابلة الانتقاء مع لجنة تحدث لهذا الغرض. يتعين أن يستوفي المترشحين والمترشحين للمناصب المذكورة شروط المستوى العلمي والكفاءة والتجربة المهنية الضرورية لشغل المنصب.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

وتتألف المناصب العليا بإدارة المؤسسات أو المجموعات الترابية من مدير المؤسسة أو المجموعة ورئيس قسم ورئيس مصلحة¹.

تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة بقرار لوزير الداخلية تؤثر عليه السلطة الحكومية المكلفة بإصلاح الإدارة. يعين المدير العام للمصالح بإدارة الجماعات غير تلك المشار إليها في المادة 3 أعلاه، وفق الشروط والكفاءات المحددة لتعيين رؤساء الأقسام بإدارات الدولة. يعين مدير المصالح بإدارة الجماعة التي يساوي أو يفوق عدد سكانها 15 ألف نسمة وفق الشروط والكفاءات المحددة لتعيين رؤساء الأقسام بإدارات الدولة. ويعين مدير المصالح بإدارة الجماعة التي يقل عدد سكانها عن 15 ألف نسمة، وفق الشروط والكفاءات المحددة لتعيين رؤساء المصالح بإدارات الدولة. مع مراعاة أحكام المادة 258 من القانون التنظيمي المشار إليه أعلاه رقم 14-113، يعين مدير المقاطعة وفق الشروط والكفاءات المحددة لتعيين رؤساء الأقسام بإدارات الدولة. يعين المستشارون، بالنسبة للجماعات ذات نظام المقاطعات، ورئيس الديوان والمكلف بمهمة، بالنسبة للجماعات التي يفوق عدد أعضاء مجلسها 43 عضواً، وفق شروط وكفاءات تحدّد بقرار لوزير الداخلية تؤثر عليه السلطة الحكومية المكلفة بإصلاح الإدارة. يجب أن يراعى عند التعيين في المناصب المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة، توفر المترشحين على الكفاءة والمروءة ومستوى دراسي جامعي مكمل بشهادات عليا. يتم التعيين في هذه المناصب لمدة ولاية رئيس مجلس الجماعة. يعين رؤساء الأقسام بإدارة الجماعة وفق الشروط والكفاءات المحددة لتعيين رؤساء الأقسام بإدارات الدولة. يعين رؤساء المصالح بإدارة الجماعة والمقاطعة وفق الشروط والكفاءات المحددة لتعيين رؤساء المصالح بإدارات الدولة. ¹ يتم التعيين في منصب مدير المؤسسة أو المجموعة التي تنتمي إلى الفئة الأولى، حسب التصنيف المشار إليه في المادة 3 أعلاه، عن طريق فتح باب الترشيح، وإجراء مقابلة الانتقاء مع لجنة تحدث لهذا الغرض. يتعين أن يستوفي المترشحين والمترشحات للمنصب المذكور شروط المستوى العلمي والكفاءة والتجربة المهنية الضرورية لشغل المنصب. تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة بقرار لوزير الداخلية تؤثر عليه السلطة الحكومية المكلفة بإصلاح الإدارة. يعين مدير المؤسسة أو المجموعة التي تنتمي إلى الفئة الثانية، حسب التصنيف المشار إليه في المادة 3 أعلاه، وفق الشروط والكفاءات المحددة لتعيين رؤساء الأقسام بإدارات الدولة. ويعين مدير المؤسسة أو المجموعة التي تنتمي إلى الفئة الثالثة، حسب التصنيف المشار إليه في المادة 3 أعلاه، وفق الشروط والكفاءات المحددة لتعيين رؤساء المصالح بإدارات الدولة. يعين رؤساء الأقسام ورؤساء المصالح بالمؤسسات أو المجموعات وفق الشروط والكفاءات المحددة، حسب الحالة، لتعيين رؤساء الأقسام ورؤساء المصالح بإدارات الدولة.

وهذا وقد حددت هذه المراسيم التنظيمية أن التعيين في المناصب المشار إليها أعلاه يتم وفق المبادئ والمعايير التالية: الاستحقاق والمساواة وتكافؤ الفرص ومراعاة مقاربة النوع والتمتع بالحقوق السياسية والمدنية.

كما تجدر الإشارة، أن المرسوم رقم 2-17-618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للتركيز الإداري استحدث على صعيد المصالح اللامركزية مجموعة من الهيئات التي أناط تدبيرها لمسؤولين عموميين على درجة عليا ويتعلق الأمر حسب ما هو منصوص عليه في المادة 9 " تتألف المصالح اللامركزية للدولة، على مستوى الجهة أو على مستوى العمالة أو الإقليم من:

- تمثيلات إدارية مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر متناسقة ومتكاملة الأهداف؛
- تمثيلات إدارية قطاعية اعتبارا لحجم وتنوع المهام المنوطة بها.

ويمكن، عند الاقتضاء، إحداث بنيات إدارية للإشراف وإنجاز مشاريع ومهام مؤقتة وإنهاء مهامها، وقد اعتبرت المادة 44 من نفس المرسوم السالف الذكر التمثيلات الإدارية الجهوية في حكم مديريات بالإدارة المركزية والتمثيلات الإدارية على مستوى العمالة أو الإقليم في حكم قسم بالإدارة المركزية، ويستفيد رؤساء التمثيلات الإدارية الجهوية من الأجر والتعويضات المخولة لمدير بالإدارة المركزية، ويستفيد الكاتب العام للشؤون الجهوية من الأجر والتعويضات الممنوحة للكاتب العام للعمالة أو الإقليم مقر الجهة، ويستفيد رؤساء التمثيلات الإدارية على مستوى العمالة أو الإقليم من التعويضات المخولة لرئيس قسم بالإدارة المركزية¹.

المطلب الثاني: واقع الوظيفة العمومية العليا وأفاق إصلاحها لقيادة مسار التنمية بالمغرب

إن الترسنة القانونية الحديثة التي توطر الوظيفة العمومية العليا، بعد أن كانت خاضعة لمناشير ودوريات، لا يعني أن هذه النصوص التنظيمية الجديدة استطاعت التأسيس لنظام وظيفي يقطع مع الاختلالات التي كانت سائدة، فالواقع الحالي أفرز نسق وظيفي معتل وكرس لمنطق التناقض

¹ محمد اشنيخ، المرسوم رقم 2.11.681 الصادر بتاريخ 2018/12/26 في شأن كفايات تعيين رؤساء الأقسام ورؤساء المصالح بالإدارات العمومية: ضرورة إصلاحه، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 158، ماي-يونيو، 2021، ص.268.

ولم يستطع أن يجعل من الوظيفة العمومية العليا أداة لقيادة المسلسل التنموي، بل تتحمل قسما كبيرا في عدم الوصول إلى الأهداف المسطرة في كل مبادرات التنمية والإصلاح العمومي؛

غير أن هذا الواقع لا يعني انعدام معالم الانطلاق نحو جعل الوظيفة العمومية العليا مدخل لتنزيل السياسات العمومية وقيادة الأوراش التنموية، بل يتطلب الأمر تقييم هذا الوضع والبحث عن السبل الكفيلة بالرفع من أداء الوظيفة العمومية العليا لتكون في المستوى المطلوب لأجراً مخرجات النموذج التنموي الجديد على المستوى الوطني والتراحي، كما يدعو لذلك جلالة الملك بالدعوة إلى:

"فتح مسالك الإصلاح الضرورية، التي ستعلن عن الانطلاقة الفعلية لتدشين مسار الانتقال المتدرج، من نموذج للوظيفة العمومية قائم على تدبير المسارات، إلى نموذج جديد مبني على تدبير الكفاءات؛ نموذج إداري فعال، يتلاءم مع خصائص النموذج التنموي المنشود، ويستجيب لمتطلبات المرحلة الراهنة والمقبلة". فكيف ذلك؟

الفقرة الأولى: بعض مظاهر قصور نظام الوظيفة العمومية العليا بالمغرب

تتأسس شرعية هذه الفرضية على تلك النتائج المتواضعة التي أسهمت بها المقاربة القانونية المعتمدة في تنظيم الوظيفة العمومية العليا، دون استحضار المقاربة السياسية والتدبيرية، وللاستئناس لا غير، يمكن الانطلاق من المثال البيروقراطي الويبري¹، ذلك أن الدراسات القليلة التي اهتمت بتطبيق هذا المثال على بعض المجتمعات العربية، أظهرت عموماً أن الإدارات السائدة في العالم العربي لا تمثل العقلانية بقدر ما تحافظ على نفس العلاقات الموروثة، لذلك لم تتحقق موضوعية القانون والإدارة والمساطر.

حيث إن تشخيص الوضعية الراهنة للوظيفة العمومية العليا تكشف عن وجود عدد من الاختلالات التي تتجلى في عدم انسجام الشروط والمؤهلات المطلوبة لولوج المناصب العليا، من قطاع إلى آخر، أو من منصب إلى آخر؛ فمثلاً لشغل منصب الكاتب العام بوزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات فقد حدد القرار المعلن عن فتح باب الترشيح في أن يكون المترشح حاصلاً على دبلوم جامعي عالي؛

¹ فقد استعمل مفهوم البيروقراطية في صبغته الجينية أولاً في فرنسا للتعبير عن بعض الظواهر الإدارية المعتلة قبل أن ينتقل إلى ألمانيا ليجد هناك من سيتبناه عملياً وهو ماكس فيبر، ففي تحليله هناك ثلاثة أنواع من السلطة، هي الكاريزمية والتقليدية والقانونية.

وأن يكون متوفرا على تجربة لا تقل عن 15 سنة بإدارات الدولة أو الجماعات الترابية أو المؤسسات العمومية أو في القطاع الخاص وأن يكون قد مارس مهام المسؤولية لا تقل عن منصب مدير إدارة مركزية أو جهوية أو مدير بالمؤسسات العمومية أو بالمقاوالات العمومية وأن يتوفر على المؤهلات والكفاءات العالية التي تمكنهم من القيام بالمهام المنوطة بمنصب الكاتب العام¹، وبالتالي فإن ما يلاحظ على هذه الشروط هو أنها قد جاءت عامة وفضفاضة ولم تحدد نوع هذه الشهادات وولا طبيعة المؤهلات.

وإذا أخذنا نفس منصب الكاتب العام بوزارة الصناعة والتجارة واطلعنا على الشروط المحددة لشغله فنجد أنه قد جعل من الترشح للمنصب المذكور مفتوح فقط في وجه من مارسوا مهام المسؤولية والتسيير لا تقل عن مهمة مدير إدارة مركزية أو ما يعادلها لمدة تفوق 8 سنوات بالوظيفة العمومية أو بالمؤسسات أو المقاوالات العمومية².

أما منصب كاتب عام بوزارة الشباب والثقافة والتواصل فقد حدد إلى جانب الشروط العامة المشتركة بين مختلف القطاعات الوزارية أنه لشغل هذا المنصب يجب أن يكون المرشح متوفرا على تجربة في منصب مسؤولية كمدير مركزي لمدة لا تقل عن 3 سنوات بإدارات الدولة.

نستنتج مما سبق أن هناك تباين من قطاع وزاري لآخر في تحديد شروط الترشح، حيث تفرض بعض القطاعات شروط معينة بينما قطاعات أخرى لا تعتد بها. وهذا يجعل من الصعب معرفة معايير الاختيار والتعيين، التي قد تختلف بالنسبة للمنصب الواحد، ومن عضو لآخر، ذلك أن المناصب متعددة، والمؤهلات المطلوبة تختلف من منصب إلى آخر، والمعايير متداخلة بين ما هو موضوعي تفرضه نوعية المنصب، وانتماء الوزير، وبين ما هو شخصي تحتمه العلاقات العائلية والشخصية، إذ أن هناك من الوزراء من يركز على الصداقة والعلاقات الشخصية في تعيين المسؤولين عن الوظائف العليا³.

كما أن تحليل طرق وصول بعض الأشخاص لمناصب المسؤولية العليا، يبين أن البعض استطاع تسلق المناصب السامية عبر الالتجاء إلى الوساطات التقليدية والحديثة لشغل المناصب أو

¹ قرار وزير الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات رقم 4990 صادر بتاريخ 2021/12/3.

² قرار لوزير التجارة والصناعة رقم 522 صادر بتاريخ 17 نونبر 2021.

³ محمد الرضواني، مرجع سابق، ص. 131.

الحفاظ عليها وإقصاء المنافسين¹، إذ أن منافذ المناصب العليا محكومة بجملة من المحددات والمتغيرات، فهي تتأثر بالانتماء السياسي للوزير أو عدم انتمائه، وبطبيعة المرفق الوزاري، كما تتأثر بالنسق السياسي، والمعايير والقيم الاجتماعية والسياسية المنتشرة².

ولا شك، أن هذه الظاهرة تعود إلى "التسييس المتزايد" للإدارة العمومية والسياسات العمومية وظاهرة الولاءات الحزبية، وتعويض توزيع الحقائق الوزارية بالتعيين في مناصب المسؤولية بين الأغلبية الحكومية، كلها عوامل تحد من قدرتها في قيادة المشاريع والبرامج العمومية. كما نجد في مفهوم القرب من الدوائر العليا، أداة ذات قوة تفسيرية خاصة، فالفرد الذي يدمجه النظام السياسي في دوائره القريبة منه، معناه أن هذا الفرد قد نجح في أدائه للدور الذي اسند إليه وبذلك ينال رضا السلطات العليا، ويتم ترجمة هذا القرب والرضا من خلال المناصب المهمة، ذات الخطوة والامتيازات³. ومن بين المؤاخذات التي أفرزها الواقع التديري هو صعوبة وضعف المرونة في مسطرة ولوج المناصب العليا وذلك عبر تضمين قرارات الإعلان عن شغل الوظائف العليا لشروط يكون الغرض منها الوصول إلى أشخاص معينين وهذه الظاهرة تنطوي على إخلال بمبدأ المساواة في حق تولي الوظائف بحيث تؤدي إلى تضيق فرص التقدم أمام المواطنين لاعتبارات غير موضوعية وتكون منطبقة على شخص معين بذاته أو مجموعة من الأشخاص.

إذ على الرغم من أن القانون التنظيمي المتعلق بالتعيين في المناصب العمومية العليا، جاء لتجاوز واقع عدم استيعاب مساطر التعيين في مناصب المسؤولية لمواكبة مستلزمات تحديث الإدارة وانفتاحها على الأساليب والآليات الحديثة للتدبير العمومي، بسبب غياب معايير موضوعية للانتقاء وعدم اعتماد المؤهلات الأكاديمية والعلمية في التعيين، إلا أن هاته المساطر لا تحفز الكفاءات والخبرات نتيجة استفحال ظاهرة المحسوبية والزبونية في كثير من الحالات.

¹ حميد قهوي، إشكالية إصلاح الهياكل التنظيمية الوزارية إعادة بناء بمواد مغربية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 25، أكتوبر-دجنبر 1998، ص.59.

² محمد الرضواني، مرجع سابق، ص.132.

³ رشيد اكديرة، مرجع سابق، ص.428.

بالإضافة إلى غياب معايير لاختيار أعضاء لجان دراسة الترشيحات، وقواعد توطر اشتغالها، إذ غالبا ما يتم تعيين لجان على المقاس وإجراء مباريات شكلية لإضفاء الشرعية على الاختيارات القبلية وتزكية أو شرعنة العملية الانتقائية للمسؤولين.

■ غياب الربط بين الإصلاح المالي والإصلاح الإداري، إن الإصلاح المالي الذي دشنه

القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 130.13 كرس مفهوم المسؤولين عن البرامج والمشاريع، الذين هم عادة الكتاب العامون والمدراء العامون والمدراء للقطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية، وأن تولي هاته المهام يتطلب توفر هؤلاء على حد أدنى من المهارة والخبرة في مجال التسيير الإداري والمالي ودراية بكيفية إعداد الميزانيات وصياغة البرامج والاهداف وتحديد المؤشرات، لأن التنزيل السليم لا يتوقف على النصوص القانونية، بل يقوم على العنصر البشري المؤهل.

فإذا كانت المبادئ الأساسية التي قام عليها الإصلاح المالي الجديد، هو منح حريات ومسؤوليات أوسع بالنسبة للمدبرين الماليين، وبالتالي تحميلهم المسؤولية عن نتائج تسييرهم، فإن مساطر تعيين هؤلاء المدبرين في مناصبهم سواء على المستوى المركزي أو الترابي لا تسمح بتطوير علاقات هؤلاء مع السلطات التي تقترحهم لهذه المناصب، حيث يباشرون صلاحياتهم تحت إشراف وتوجيه رؤسائهم، وهو ما يحد من حريتهم في ممارسة مهامهم بالفعل، فإنه في الكثير من الحالات يقتصر على تنفيذ تعليمات وتوجيهات السلطة الرئاسية وهو ما تصعب معه المحاسبة عن النتائج حسب ما تسعى إليه المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية¹.

كما أن واقع الوظيفة العمومية بالمغرب يوضح غياب اعتماد مبادئ الحكامة الجيدة، لاسيما مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، في ظل غياب التقييم، وضعف اعتماد مبادئ وآليات التدبير الحديث، لاسيما: التدبير المبني على النتائج المجسد في إطار عقود-برامج سنوية أو متعددة السنوات والدلائل المرجعية للوظائف والكفاءات، الأمر الذي يؤثر على مردودية وأداء المرفق العام.

¹ فريزة أشهب، مرجع سابق، ص. 271.

ومن جهة، إلى تقليص هامش الحرية للمدبرين لخضوعهم للسلطة التقديرية للرؤساء بكيفية تحد من قدراتهم على الابتكار ومن حريتهم في الابداع¹، وعدم توصيف وتصنيف الوظائف العليا، وغياب آليات لتدعيم قدرات المسؤولين وتطوير مؤهلاتهم، لاسيما التأهيل والتكوين المستمر، غياب تأطير واضح ودقيق للمهام والأدوار التي يتعين أن يضطلع بها الأشخاص المعنيين في المناصب العليا.

تسييس الوظيفة العمومية العليا: لا بد من الإشارة إلى أن واقع الوظيفة العامة في المغرب، يعاني من السيطرة السياسية والحزبية، مما أدى إلى ضياع معالم وأهداف الوظيفة العامة، فما يحدث داخل النظام الوظيفي لا يختلف كثيرا عما في الدول المجاورة سيطرة حزبية ومحسوبيات، مما جعل الوظيفة أشبه بسلاح مسلط على رقاب الفئة الضعيفة التي تنتمي إلى حزب.

بالإضافة ذلك، أصبحت الوظيفة العامة تجارة مربحة إلى فئات معينة مستغلين السلطة الوظيفية للإتجار بها، وفي ظل غياب التنظيم للدرجات الوظيفية في الوقت الحالي جعل فئات معينة تسيطر على الوظيفة بكل النواحي، بالرغم من سعي القوانين للحد من التجاوزات التي يتعرض لها النظام الوظيفي في المغرب ومحاولات لسن قوانين تحد من هذه التجاوزات ولكن حصول على المرتبة 130 من بين 180 دولة في الفساد الإداري، ما هو إلا دليل على أن الوظيفة لم تجد نظاما فعلا يطبق على أرض الواقع².

المعوقات التنظيمية والإدارية: نجد أن الكثير من النخب الإدارية غير قادرة على حمل برامج وخطط التنمية إلى بر الأمان، بسبب المشكلات الإدارية والتنظيمية التي تواجهها تلك الأجهزة والتي أدت بدورها إلى غياب المحاولات الإبداعية والتطويرية في أجهزتها، ونجد أن كثيرا من هذه المشكلات الإدارية يعود إلى بعض الأسباب، والتي منها عدم وضوح أهداف المنظمة، والمركزية والتسلط، الافتقار إلى

¹ كما أن بعض الوزارات قد أصبحت تلجأ إلى تنظيم مباريات لانتقاء المرشحين لمناصب المسؤولية، فإن هذه المباريات تقتصر على رؤساء المصالح والأقسام، ولا تمتد إلى المناصب العليا الأخرى، كما أنها لا تستند على معايير موضوعية موحدة بالنسبة لجميع الوزارات، فضلا عن تحكم رؤساء الإدارات المعنية في تنظيم هذه المباريات وتعيين لجن الانتقاء وتحديد شروط وغيرها من التدابير، وهو ما لا يتسم دائما بالنزاهة والحياد والموضوعية.

² لقد سعت الدولة المغربية عبر مختلف المراحل التي عاشها إلى تثبيت تمركز السلطة السياسية وهيمنتها على جميع المناصب الإدارية العليا للمملكة مما ترتب عنه سلبية قطاع الوظيفة العمومية الذي لم يكن له دور مميز وفعال ذلك أن موظفي الدولة كانوا بمثابة خدامها يخضعون لأوامرها وتعليماتها، فالإدارة كانت رهن إشارة السلطة السياسية تلجأ إليها كأداة للقيام بمهامها، ص.322.

معايير واضحة للأداء ، وانخفاض الروح المعنوية لدى العاملين، عدم وجود اتصال فاعل، والافتقار إلى العمل الجماعي، هيمنة المديرين المفتقرين للمعرفة والمهارات الإدارية اللازمة على معظم المنظمات الإدارية المعاصرة، وعدم وجود البرامج التكوينية التي تساعد على تنمية المهارات الإبداعية والابتكارية، وعدم الاهتمام بالبرامج التي من شأنها التأثير على عقول وأذهان الأفراد، واقتصار البرامج الموجودة على مواضيع تنظيمية مكررة ليس فيها تجديد ولا تطوير.

إضافة إلى ضرورة الالتزام الحرفي بالقوانين والأنظمة لدرجة تعارضها مع صفات المسؤول المبدع، بحيث لا يجد هذا الأخير الفرصة لاستخدام ما لديه من مواهب في حل ما يواجهه من مشكلات تديرية، فهو يقوم بعمل يشبه العمل الآلي، الأمر الذي يقتل روح المبادرة والطموح والتفكير والتطلع لديه¹.

إن هذه النقائص تحول دون التوفر على رؤية شاملة تسهل عملية التفكير الاستراتيجي في مجال تدبير الوظيفة العمومية العليا، كما أن الرفع من أداء الإدارة العمومية وتوجيهها للتأقلم مع المتغيرات الوطنية، واستيعاب التطورات الدولية، والمساهمة في رفع التحديات التنموية التي تواجه بلادنا قصد تعزيز تنافسيتها لاستقطاب الاستثمارات والكفاءات ورؤوس الأموال، تطلب ولا يزال التوفر على قيادات إدارية عالية المستوى سماتها الأساسية النزاهة والاستقامة والكفاءة لما لذلك من انعكاس مباشر على أداء ومردودية المرفق العام والارتقاء به مستوى النجاعة والفعالية المطلوبتين².

الفقرة الثانية: مداخل جعل الوظيفة العمومية العليا أداة لقيادة النموذج التنموي

والسياسات العمومية

تأسيسا على ما سبق، بالنظر إلى أهمية الوظيفة العمومية العليا في النسق الإداري المغربي والمهام الموكولة إلى هذه الفئة من الموظفين السامين والرافعات التي تم تحديدها لتنزيل مرتكزات النموذج التنموي الجديد بالمغرب، الذي وضع الجهاز الإداري في قلب المعادلة الإصلاحية واعتبره رافعة جوهرية للشروع في التغيير وقيادته، ومن شأن هذا الجهاز أن يكون حاملا ومحركا أساسيا لتنفيذ جزء

¹ حسن فارس عبود طبرة، الطرق العملية لتنمية الإبداع لدى موظفي دوائر الدولة، مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات، طبعة 2021، العراق، ص.85.

² أحمد بن عامر اليوبي، السياسة العمومية في ميدان تدبير الموارد البشرية، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول بوجدة، السنة 2022/2021، ص.347.

مهم من أورايش التنمية بتعاون مع الفاعلين الآخرين، والذي تعتبر قدرته على الاضطلاع بهذه الأورايش، سواء على المستوى المركزي أو الترابي، شرطا لنجاح النموذج التنموي الجديد¹.

1-تنميط الولوج إلى المناصب العليا:

لم يضع القانون الإداري أساسا مواصفات خاصة لمرشح الوظائف الإدارية العليا فشروط التعيين التي تتعلق بأهلية الشخص التي تضعها القوانين غالبا ما تكون عامة وتتناول الأهلية، والسن والشهادة، وكلما ارتفع منصب الوظيفة في السلم الإداري كلما زادت الشروط المطلوبة في شاغلها من المؤهلات الخاصة، والخبرة الإدارية المرتفعة التي تتناسب مع ما تتضمنه هذه الوظيفة من واجبات ومسؤوليات إما الشروط الإدارية المتعلقة بالمهمة الرئاسية فكلها تظهر من خلال هذه الشروط وإنما تكون من خلال الخبرة المطلوبة في الموظف كان أن يتم اختيار ممن شغلوا وظائف معينة أو بعد تأهيله في معاهد خاصة².

وهنا يقول جلالة الملك في الرسالة السالفة الذكر " أن الإدارة مطالبة بالتوفر على موارد بشرية مؤهلة بمختلف الدرجات. وهو ما يطرح تحدي التكوين والتأهيل المستمر للأطر والموظفين، ومراعاة الحاجيات الحقيقية والمؤهلات المطلوبة خلال عملية التوظيف، مع الحرص على الالتزام الصارم بمعايير الكفاءة والاستحقاق وتكافؤ الفرص، فضلا عن ضرورة توفير الظروف والفضاءات الملائمة للعمل وللرفع من المردودية، واستعمال آليات التحفيز والتأديب".

ذلك أنه للرفع من مردودية الإدارة يجب أن يظل الجهاز الإداري بعيدا عن منطق الانتماء الحزبي وأن يتم توضيح اختصاصاته بشكل دقيق بحيث يتم الفصل، من جهة، بين المستوى الاستراتيجي ومستوى وضع السياسات العمومية الذي يدخل في نطاق المجال السياسي، ومن جهة أخرى، بين مستوى التقنيين الذي هو من صميم اختصاص الإداري والمستوى التشغيلي المكلف بالتنفيذ والتتبع الذي يعد به إلى المتدخلين العموميين أو الخواص على المستوى الترابي، ويتطلب هذا الأمر إدارة ذات كفاءات تتحمل المسؤولية ويراعي عملها حسن الأداء وتحقيق النتائج، إدارة شفافة ومسؤولة عن قراراتها وعن قدرتها على اتخاذ المبادرات ومواكبة التغيير.

¹ المملكة المغربية، اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، التقرير العام، مرجع سابق، ص.137.

² نورا عدنان جهاد المجمع، المركز القانون لشاغلي الوظائف الإدارية العليا-دراسة مقارنة- ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة النهرين، جمهورية العراق، السنة الجامعية 2017-2018، ص.25.

إن هذا المطلب لن يتحقق إلى من خلال:

- توحيد شروط الولوج إلى المناصب العليا؛
- إحداث آلية أو لجنة أو بنية معينة يعهد إليها باختيار المترشحين للتعيين في المناصب العليا؛
- وضع شبكة لتقييم المترشحين للمناصب العليا، بناء على معايير مهنية، يعد الأبداع والابتكار من اهتمامات المنظمات الحديثة، والتي يسعيان إلى تحقيق شيء رائع في أحد المجالات الموجود مسبقا، كالتفوق والتميز في أي مجال من مجالات التنظيم والتنسيق الإداري، أي تطوير ما موجود فعلا، كذلك خلق شيء جديد أو فكرة جديدة، أي إضافة شيء جديد مما يجعله أكثر تميزا أو ابتكار شيء جديد برمته.

وتواجه المنظمات على اختلاف أنواعها وأحجامها ومهامها تحديا مشتركا يتمثل في حاجتها لرفع مشتركا يتمثل في حاجتها لرفع مستوى أداءها: حتى يتسنى لها التأقلم مع متطلبات التغير السريع، كما أن الإبداع أصبح الآن بمثابة الأمل الأكبر لحل الكثير من المشكلات التي تواجه المنظمات، لذا فإن مستقبل الأمم لا يعتمد على مجرد القوى العاملة فيها، وإنما يعتمد على توفير نوع ممتاز من العاملين أي أفراد مبدعين في مختلف المجالات، فالفرد المبدع يعد ثروة تفوق الثروة المادية، بل إن الاستثمار في العنصر البشري يعد أنجح مصادر الاستثمار¹.

2-وضع آليات لدعم ولوج النساء إلى المناصب العليا:

وعلى الرغم من أن الإطار القانوني والمؤسسي للوظيفة العمومية يبدو أنه يقوم على الحياد الجنساني وتكافؤ الفرص، فإنه لا يأخذ في الاعتبار الكافي مبدأ المساواة والمناصفة بين الجنسين، وطبقا لروح دستور 2011، فالمنظومة القائمة على الحياد يجب أن يعاد فيها النظر، على اعتبار أن هذا الحياد يكتنفه، ضمنا، بعض أشكال التمييز بين النساء والرجال، حيث لا يراعي الاحتياجات الخاصة لكل جنس في سن القوانين والتنظيمات الضابطة للوظيفة العمومية بالمغرب².

¹ حسن فارس عبود طبرة، الطرق العملية لتنمية الإبداع لدى موظفي دوائر الدولة، مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات، طبعة 2021، العراق، ص.85.

² أحمد بن عامر اليوبي، مرجع سابق، ص.348.

وهو يطرح إجابة على سؤال هل يجوز أن يكون شاغل الوظيفة الإدارية العليا من الذكور أم يجوز تعيين النساء أيضا؟ يمكن القول بأن حق النساء في تولي الوظائف العامة مقرر الآن بوجه عام في الدول ومع ذلك فإن الرأي الغالب يقر حق السلطة العامة في تنظيم التعيين في الوظائف وتحريم التعيين في بعض الوظائف بالنسبة للنساء على أساس القدرة الجسمية وأن للسلطة المختصة بالتعيين الحرية في تفضيل الرجال على النساء لاعتبارات تتعلق بما ترى به المصلحة العامة وليكون قرارها محلا للطعن من أي وجه لصدوره في حدود السلطة التقديرية المقررة للإدارة العامة.

حيث إن نسبة الوظائف التي تشغلها المرأة في فرنسا 4.6% من مجموع الوظائف القيادية، وفي بلجيكا 11.3% وفي أمريكا 2% أما في بريطانيا فإنه يصل عدد كبير من النساء فيها إلى مناصب عليا أما في تركيا وإيطاليا فمن النادر أن تصل امرأة لهذه المناصب، وفي العراق تصل النسبة إلى 20% من مجموع الوظائف القيادية أو الإشرافية¹.

وعلى هذا الأساس، فإن مؤسسة مقارنة النوع في المناصب العليا تتمثل في إعادة النظر في إجراءات التعيين عن طريق دمج معيار النوع الاجتماعي في تشكيل لجان الانتقاء مع اللجوء، عند الاقتضاء، إلى أعضاء خارجين من النساء لتشكيل هذه اللجان، في حالة عدم توفر النصاب الكافي من النساء من داخل الوزارة، إضافة إلى إدخال تدابير تمييز إيجابية من خلال اعتماد قاعدة التخصيص لفائدة النساء على مستوى كل وزارة فيما يتعلق بمناصب المسؤولية، من خلال توفير برنامج متعدد السنوات يمكن من الوصول إلى الحصص المستهدفة بشكل تدريجي.

2- مهنة الوظيفة العمومية العليا:

انطلاقا من مسلمة أن الوظائف أو المناصب العليا في الدولة لا تعد حقا مكتسبا ولا امتيازاً لمرشح عن الآخر، بل هي تكليف وخدمة للمرفق العام بالدرجة الأولى وللسلطة التنفيذية التي لها صلاحيات التعيين في إسناد تلك المسؤوليات لمن تشاء من المواطنين أو الموظفين الذين تتوفر فيهم شروطا معينة، سياسية أكثر منها إدارية بالنسبة للوظائف العليا، وإدارية خالية إلى حد كبير من الوصف السياسي بالنسبة للمناصب العليا فضلا عن النزاهة والالتزام وقدر من الكفاءة²، هذه

¹ نورا عدنان جهاد المجمع، المركز القانون لشاغلي الوظائف الإدارية العليا-دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص.13.

² علي بن أحمد، الوظائف والمناصب العليا في قوانين الوظيفة العمومية الجزائرية، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، العدد 2، 2018، ص.77.

المسلمة تتطلب اعتماد مخططات وبرامج للتأهيل ولتطوير مهارات القيادات الإدارية، من خلال المدرسة الوطنية العليا للإدارة، وذلك بهدف توسيع المعارف وصل كفاءاتهم.

وفي هذا الصدد، يدعو جلالة الملك " يجب العمل على إعداد أجيال جديدة من القيادات الإدارية بمختلف الإدارات والمرافق العمومية، عبر استقطاب الكفاءات ذات التكوين العالي، وضرورة التحلي بروح المسؤولية العالية، ومؤهلات التواصل الفعال والتخطيط الاستراتيجي، والقدرة على تدبير المشاريع. وكلها معايير جوهرية يجب أن تحكم مساطر التعيين في الوظائف السامية".

3- تحديد وتدقيق المهام المرتبطة بالمناصب العليا وإعداد دليل مرجعي للوظائف والكفاءات الخاصة بها، لقد أجتهد الباحثون في تبويب مجموعة من الخصائص، أو السمات القيادية العامة التي يجب توافرها أو تواجد بعضها على الأقل أو عدم وجود خصائص مضادة لها في تركيب شخصية القائد الإداري ومنها الثقة في نفسه وفي تنظيمه والإيمان بأهداف هذا التنظيم والمهارة، وحسن الأداء والقدرة على التكيف واستعداده الطبيعي في الإقناع والافتناع، وخلق حوار بناء في التنظيم والبعد عن الأسلوب التسلطي وأن يكون على قدر من العدالة في علاقته مع أعضائه وتواجد مهارات اجتماعية وإدارية غير عادية تسعفه في تفهم طبيعة السلوك الإنساني وغيرها. وفي هذا المقام يقول جلالة الملك في الخطاب المذكور:

"وإذا كانت المرافق العمومية تابعة قانونيا، لمسؤولية الوزراء الذين يشرفون عليها، لكون الإدارة موضوعة تحت تصرف الحكومة، فإن الدستور كرس أيضا ضرورة التزام موظفيها بمعايير الجودة والشفافية والمسؤولية والمحاسبة، لضمان القرب من المواطنين، والإصغاء لمطالبهم، والعمل على تلبية حاجياتهم المشروعة".

4-وضع ميثاق للأخلاقيات خاص بالوظيفة العمومية العليا: ويقصد به مجموع الصفات التي يتحلى بها الشخص وتوحي بالثقة فيه وتدعو إلى الاطمئنان إليه وإلى تصرفاته بالوظيفة وألا تؤدي إلى ما يمس ويحط من قدره في الوسط الذي يعيش فيه، فحسن السمعة يتحدد وفقا لتقاليد وأعراف المجتمع والقيم الدينية والأخلاقية داخل الوظيفة وخارجها فيؤخذ بنظر الاعتبار ثقافة الشخص، وموقعه الوظيفي فالموظف ليخضع في أدائه لواجباته للقواعد القانونية المكتوبة فقط بل يخضع للقواعد العرفية فعلية واجب الحفاظ على الوظيفة العامة طبقا للعرف الاجتماعي السائد.

وإذا كانت الأخلاق ضرورة بالنسبة لكل موظف يعمل في الدولة فإنها ألزم ما تكون بالنسبة لشاغلي الوظائف الإدارية العليا، الذين هم مستودع السلطة العامة، والذين يطلعون بحكم وظائفهم على أسرار الدولة، ويتحكمون بزمam السياسات والأمر العامة، ولهذا تحرص الدول على أن لا يتولى الوظيفة العامة إلا من كان حسن الخلق، وتشترط قوانين الوظيفة العمومية في المرشحين شروط سلبية وإيجابية من أجل التأكد من توفر الصلاحية الأخلاقية وهو شرط ليس فقط من أجل التعيين لأول مرة وإنما من أجل الاستمرار في البقاء في الوظيفة العامة.

5- تفعيل آليات الحركة في تدبير مسارات المعنيين في المناصب العليا، كان قد ورد في الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول بتاريخ 1993/11/15 أن "من أسباب ضعف إدارتنا بقاء العون الإداري المسؤول في منصبه ومركز عمله مدة طويلة، مما يترتب عنه نشوء عادات تخل بحسن تسيير الإدارة، وقيام علاقات شخصية بين المسؤول الأعلى ومن هم تحت سلطته من الأعوان، الشيء الذي يؤدي إلى بروز ظاهرة الرتابة والتراخي، وما يتولد عنها من سوء تسيير المصالح العمومية.

وتلافيا لكل ذلك، قررنا أن يبقى الموظف المسؤول في نفس المنصب ونفس المركز مدة أقصاها أربع سنوات، وذلك أن انتقاله إلى منصب ومركز آخرين سيمكنه من العمل بنفس جديد، بحكم أنه محالة سيغير عاداته، وسيعمل مع زملاء جدد، مما سيساعد إلى كبير على التخفيف من التباطؤ في العمل وتعثر سير الإدارة، وهما ما يعيبه المواطنون في الأغلب على إرادتنا.

ورغم أن قرار حركية الموظفين السامين قد تم اتخاذ من طرف أعلى سلطة في الدولة، إلا أنه لم يتم تطبيقه منذ سنة 1993، مما يؤشر على مناعة وقوة النخب الإدارية في مواجهة العالم الخارجي، ويمكن أن تتخذ الحركية عدة صور، فكما يرى ميشيل كروزييه في رؤيته لاستراتيجية تغيير النخب الإدارية الفرنسية التي تعرف نفس سمات الانغلاق التي تعرفها النخب الإدارية المغربية مع اختلاف طبيعتها وحدتها¹.

لهذا فإن أهم الطرق والأشكال الجديدة لحركية النخب هو تشجيع أشكال العمل الجماعي بخلق خلايا لإعداد القرارات داخل كل القطاعات الحكومية، ويعتبر تغيير طريقة وشكل إعداد القرار وكذا مسالك المعلومات التي يحتاجها صانع القرار من أهم المداخل الأساسية في تغيير سلوك النخب

¹ رشيد اكديرة، النخب الإدارية بالمغرب مدراء الإدارات المركزية نموذجا للانتقاء-المسار-المأل، أطروحة لنيل الدكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال-الرباط، السنة الجامعية: 2004/2005، ص. 427.

الإدارية، بالإضافة إلى إقحام وتوظيف الطاقات الجديدة من الموظفين السامين ذات القدرة على تحليل وفهم وتغيير أسس النظام الإداري-السياسي التي ستعمل في إطاره¹.

7-إحداث منصب نائب المسؤول: حتى يتم ضمان ومد الإدارة بالنخب الإدارية فإنه يتعين خلق منصب جديد ينوب عن المسؤول وذلك بهدف تأمين استمرارية المرفق العمومي وتكوين الخلف لتأهيله مستقبلا لتحمل مسؤولية القيادة، على الرغم من أن إحداث هذا المنصب من شأنه أن يساهم في زيادة التكاليف وحجم تعويضات، وبالتالي من الأحسن إسناد هذا المنصب لأحد المرؤوسين بصفة دورية بينهم لضمان تأهيل أكثر عدد من المسؤولين وتكوين احتياطي من الكفاءات القادرة على تحمل المسؤولين في أي وقت.

8-تأمين الوظيفة العمومية العليا الجهوية: إذ أن نجاح مشروع الجهوية المتقدمة والقضاء على التفاوتات المجالية أمر لن يستقيم إلى من خلال مواصلة مسيرة تقوية الإطار القانوني المنظم للوظيفة الجهوية ووضع مسافة بين ممثل السلطة المركزية الوالي أو العامل والمسؤولين عن المصالح اللامركزية والإدارة الجهوية، وذلك حتى يشعر هؤلاء بالطمأنينة الإدارية ومنح هامش التصرف.

9-اعتماد التعاقد والتقييم:

إن إنجاح إصلاح نظام الوظيفة العمومية العليا وتحقيق أهدافها، يمر عبر اعتماد التعاقد بناء على عقود برامج واضحة، مع وضع ميثاق تعاقدى مرجعي موحد لهذا التعاقد. وذلك انطلاقا من المبادئ التي حددها جلالة الملك بالقول في رسالته السامية "وإننا لنتطلع لأن يشكل هذا الملتقى الوطني للوظيفة العمومية العليا، لحظة قوية لاستحضار مبادئ الحكامة العمومية الجديدة، ولبلورة أفكار متقدمة بشأن التدبير العمومي الناجع، المتشبع بثقافة التعاقد المؤسس على الالتزام بالأهداف، والاحتكام إلى المردودية والنتائج، مع الأخذ بعين الاعتبار منطق الخدمة العمومية القائم على مبادئ المصلحة العامة، والنزاهة، والعدالة المجالية، والتماسك الاجتماعي".

من هنا لا يستقيم معطى التعاقد إلا من خلال ربط الترشيح لمختلف مناصب المسؤولية بتقديم المرشحين المتوفرين على الشروط المطلوبة لبرامج متكاملة يلتزمون بتنفيذها خلال مدة

¹ نفس المرجع، ص.428.

تقليدهم للمناصب المتبارى عليها، التي لا ينبغي أن تتعدى 5 سنوات¹، وتكمن أهمية هذا التدبير في حالة تعميمه على مختلف المناصب بالإدارة المركزية والمصالح اللامركزية في إغناء الإدارات بالقيادات المؤهلة والمدرّبة.

وموازاة مع ذلك، فإنها تتيح الاستجابة لمتطلبات الإصلاحات المالية الجديدة المبنية على النتائج وإناطة المسؤولية للمديرين العموميين، فالمدير المركزي أو الجهوي أو الاقليمي – يعادلون مسؤولين عن برامج ومشاريع ومشاريع فرعية وعمليات-يجد نفسه عندما يتقلد المنصب بناء على مشروع متوفر على هامش من الحرية لإنجاز مشروعه نظرا لوضوح علاقته مع السلطة الرئاسية، حيث تخضع هذه العلاقة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، وليس للسلطة التقديرية التي غالبا ما تؤدي إلى خضوع الرؤوس لهذه السلطة فيصبحون تحت رحمة الرؤساء.

ويتعزز هذا الهامش بفضل إمكانية التعاقد مع الإدارة المركزية من أجل تنفيذ برامج معينة، وهي المكنة التي توفرها ميزانية النتائج²، ويعتبر إطار الإدارة القائمة على النتائج أحد المكونات الرئيسة لهذا المنهج، ويهدف إلى تنظيم تتبع النتائج باستخدام مؤشرات ويتوقع أن يقوم بدور أكبر ومتزايد في المراقبة والتقييم³.

10-وضع نظام تقييم يتلاءم مع المناصب العليا، مبني على مؤشرات مرتبطة بالفعالية والنجاعة والمردودية، تستخدم أعمال المراقبة والتقييم لمراجعة أنشطة تنمية القدرات بغية ضمان المساءلة، ولتقييم مدى أهمية وكفاءة وفعالية وتأثير هذه الوظيفة، ولإستخلاص الدروس⁴، حيث تستخدم بعض المنظمات أو الدول طريقة واحدة للتقويم يتم تعميمها على جميع الإدارات والأجهزة بغض النظر عن طبيعة ومستوى الوظائف، لذلك من الأفضل اعتماد طريقة التدبير القائم على النتائج، لبعض الوظائف وبخاصة وظائف الإدارة العليا، فتعميم طريقة واحدة على جميع الوظائف وجميع الأجهزة قد لا يحقق الكفاءة المطلوبة من العملية، وتعتبر طريقة الإدارة بالأهداف من الطرق الحديثة التي تعتمد على تعاون الرئيس والرؤوس في تحديد الأهداف وكيفية الوصول إليها.

¹ فريزة أشهر، مرجع سابق، ص. 272.

² محمد حنين، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية العامة، مطبعة أمنية، الرباط، 2007، ص. 132.

³ صندوق النقد الدولي، سياسات وممارسات صندوق النقد الولي في مجال تنمية القدرات، غشت 2014.

⁴ صندوق النقد الدولي، سياسات وممارسات صندوق النقد الولي في مجال تنمية القدرات، غشت 2014.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

وبما أن التعيين في الوظائف الإدارية العليا متروك للسلطة المطلقة للملك وللحكومة لذلك فمن المحتمل أن يتسلسل إلى الوظائف المذكورة من هو غير جدير بها وكفاء لأداء مهامها، لذلك فإن الأوفق تماما هو خضوع شاغلي الوظائف المذكورة للتقويم كل ستة أشهر أو سنة واحدة للوقوف على أهليتهم، وكفاءتهم لشغلها فإن اثبتوا ذلك استمروا في شغلها وإلا وجب إقصائهم منها¹، وكذلك فانه بما ان الغاية من السلطة المطلقة للحكومة لاختيار المذكورين هو المصلحة العامة فإنه يجب إن يكون هنالك دليل من أجل معرفة مدى كفاءة الموظف من أجل شغل هذه الوظائف المهمة المتصلة بسياسة الدولة وخير وسيلة هي تقارير الكفاءة قبل الاختيار لشغل المنصب وتقارير الكفاءة للاستمرار بالمنصب². إن ظهور مواصفات جديدة للمدبر والقائد الإداري تفرض إعادة تصور أنظمة التوظيف ومراجعة مساطر الارتقاء إلى مناصب المسؤولية³، بالإضافة إلى وضع استراتيجية لتكوين وتدريب الأطر

¹ انشطرت إلى فئتين : بين مؤيد تقويم أداء شاغلي الوظائف الإدارية العليا ومنها فرنسا ، وتونس ، والجزائر ، والمغرب ، والسودان ومصر، إذ إن إعفاء بعض الموظفين من هذه التقارير يعني افتراض الكفاءة فيهم وهذا قد يخالف الواقع الحالي فالاعوجاج واللامبالاة في الأداء أو السلوك الوظيفي مثلما يكون واردا لدى الموظف الصغير فإنه يكون واردا من الموظف الكبير أو قد يزيد لعدم وجود ضابط لقياس مستوى أداء أعمالهم ولذلك لا نرى مسوغا من إعفاء طائفة دون الأخرى.

أما الدول المعارضة لهذه التقارير فهي الولايات المتحدة الأمريكية ، وبريطانيا ، وليبيا ، واليمن ، والأردن والكويت بحجة أنهم لم يصلوا إلى مناصبهم إلا على أساس الكفاءة ، والمقدرة ، فهم شديدا الإدراك لمسؤولياتهم ولا رقيب عليهم سوى ضمانتهم إضافة إلى ذلك إن الحكومة تتمتع في مواجهة هؤلاء الموظفين بسلطة تقديرية واسعة في التعيين ، أو العزل، أو الترقية ففي استخدام الإدارة لهذه السلطة تستند إلى اعتبارات معينة تقوم من حيث الواقع مقام التقييم السنوي بالنسبة لغيرهم من الموظفين لذلك ليس نافعا إخضاعهم لنظام التقارير فالتقارير الدورية أو السنوية تعتبر إحدى الوسائل المقيدة لسلطة الإدارة التقديرية في الاختيار لشاغلي وظائف الإدارة العليا.

² نورا عدنان جهاد المجمعى، المركز القانون لشاغلي الوظائف الإدارية العليا-دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص.87.
³ ومن خلال استقراء التجارب المقارنة فإن مواصفات وقيم القائد الإداري قد تنوعت حسب البلدان؛ ونذكر في هذا الإطار بعض النماذج: نموذج كندا: هناك أربعة عشر مؤهلات أساسية تم تجميعها في خمس مجموعات: مؤهلات فكرية، القدرة على الاستشراف والتوقع-رؤية مستقبلية-، مؤهلات على مستوى التدبير، مؤهلات علائقية، مؤهلا شخصية، أما بالولايات المتحدة الأمريكية هناك خمس مؤهلات تمت ترجمتها إلى سبة وعشرين عنصر كالتالي:
- قيادة التغيير: للتمرس المستمر، الإبداع والتجديد، المرونة، القدرة على التكيف، الولاء للمصلحة، التفكير الاستراتيجي، وضوح الرؤية.

-تدريب الأفراد: تدبير الخلافات، النزاهة، الاستقامة، القدرة على تسيير فريق.

العليا، فقد أثبت التجارب المقارنة أن إصلاح التدبير العمومي ومراجعة قواعد تدبير الأطر العليا يرتبطان بشكل وثيق، في هذا الإطار، فإن المدير ينبغي أن يتمتع بخاصيات تدبير تستند على ثقافة النتائج والمسؤولية والقدرة على تعبئة الإمكانيات والموارد اللازمة لبلوغ الأهداف، وهي كلها عناصر لازمة للتحديث¹.

-وضع آليات لتفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، وفي هذا التوجه يحظى المدبرون العموميون سواء على المستوى المركزي والتراحي، بهامش من التصرف يشعرون بالاستقرار في مناصبهم كمسؤولين عن البرامج والمشاريع والعمليات عندما يتقلدونها بناء على تباري شفاف بين المرشحين، وهو ما يسمح لهؤلاء بالشروع في تطبيق سياساتهم العمومية دون تأثير السلطة الرئاسية، التي سيقصر دورها على وضع أولوياتها في العقود التي تبرمها مع مصالحها الخارجية، إن هذا البراديف يعطي للمسؤولين على السياسات أداة لتنفيذ البرامج وتقديم الحساب بعد التنفيذ، وبذلك تتم الاستجابة لمتطلبات الإصلاحات المالية الجديدة المرتكزة على التدبير بالأهداف، ومنح مسؤولية والتزامية أكبر بالنسبة للساخرين على الشأن المالي أو المكلفين ببرامج تنمية تستهدف الرفع من التنمية في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية، إضافة إلى تعزيز القدرات التديبرية في مجال الحكامة الاستراتيجية والمؤسسية والسيطرة على المخاطر².

إضافة إلى ما سبق، واعتباراً لأهمية ترسيخ الحكامة الجيدة في تدبير الإدارة، وفي نطاق الترابط بين المسؤولية والمحاسبة، سيكون من المفيد مراجعة مسطرة انتقاء المسؤولين، مع التنصيص على تقديم المترشحين لهذا المنصب لمشروعهم حول تنمية القطاع وتديبره الاستراتيجي، بناء معهم على أساس برنامج دقيق، يكون ذا ارتباط واضح بأهداف السياسة العمومية للقطاع، وتقديم للحصيلة

-تركيز التدبير على أساس النتائج: القدرة على تقديم الحسابات، خدمة المستفيدين، القدرة على اتخاذ القرارات، روح المبادرة، القدرة على حل المشاكل، المصادقية.

- القدرة على التدبير: التدبير المالي وتديبر الموارد البشرية.

- القدرة على التواصل: التأثير، التفاوض، التواصل الشفاهي والمكتوب، القدرة على عقد شراكات.

¹ نوال الهناوي، التدبير العمومي الجديد، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-أكادال الرباط، السنة 2008/2009، ص.277.

² محمد حركات، كيف تستطيع الحكامة المالية الجيدة إبطال مفعول الفساد؟ المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 6، 2005، ص.23.

خلال الولاية المنقضية بالنسبة لإعادة التعيين أو تقديم مشروع جديد في حال الترشح لتقلد مسؤولية جديدة.

بقي أن نشير إلى أن القانون قد يفرض شكلية معينة قبل أن يباشر الموظف عمله كأن يقرر القانون بأن يكون إعلان المباشرة بالعمل في حفل يحضره كبار المسؤولين، كما يعتبر الحلف اليمين بالنسبة لبعض الوظائف بمثابة المباشرة لأعمال الوظيفة كما هو الحال بالنسبة للوظائف التي يحتفظ الملك بسلطة التعيين فيها، في حين أن الوظائف التي يتم التعيين فيها من طرف رئيس الحكومة لا تخضع لهذا التقليد، ومما يجدر ذكره أن قانون العقوبات الفرنسي منع مباشرة الموظف لعمله قبل حلف اليمين إذا كان واجبا عليه.

وفي مصر نص القانون صراحة على صيغة اليمين، وفي الأردن يشترط في كل موظف يعين أن يؤدي اليمين القانونية أمام الوزير المختص. كذلك في جمهورية ألمانيا الاتحادية، وفي الصومال يشترط على وكيل الوزير فقط أن يؤدي اليمين، وفي العراق سابقا اشترط أن يؤدي من يعين بوظيفة مدير عام، أو رئيس مؤسسة إدارية، أو من موظفي الدرجات الخاصة يمينا نص على صيغته القرار وأن يؤدي هذا بعد صدور قرار تعيينه وقبل مباشرته أعمال وظيفته.

أما حاليا فلا يوجد في النظام الإداري المغربي هذا الإلزام وهذا عيب يجب على المشرع تلافيه إذ إن هذه الوظائف تلقى عليها مسؤوليات جسام من تنفيذ القرارات من السلطة الأعلى منها، ومن جهة أخرى يقع تحت تصرفها عدد من الموظفين ولهذا كان لزاما عليها أداء اليمين القانونية وإن كان من الراجح في تقديرنا هو الأخذ بما ذهب إليه المشرع الأردني بأن الموظفين بكل درجاتهم يؤدون اليمين حيث إن الوظيفة واجب وطني وليس فقط خدمة.

خاتمة:

وفي ختام هذا البحث، تم التوصل إلى أن نظام الوظيفة العمومية العليا بالمغرب خضع لإصلاح قانوني استهدف من خلاله ملائمة تديرها مع المبادئ الدستورية والمقتضيات التي توزع الاختصاص بين السلطة الملكية والحكومة في مجال التعيين، كما أن شاغلي الوظيفة العمومية يعدون مسؤولين عن الإخفاق المسجل على مستوى مجموعة من السياسات والبرامج العمومية، وبالنتيجة لذلك فإن نجاح النموذج التنموي يتوقف على إعادة النظر في المنظومة القانونية والسياسة والإدارية

المحيطة بالوظيفة العمومية العليا، على النحو الذي يضمن إدماج المناهج الحديثة للتدبير العمومي التي تركز على قواعد الأداء القائم النتائج، من تعاقد وتقييم وتحفيز.

كما أن إعادة هيكلة الوظيفة العمومية العليا يعتبر جزء لا يتجزأ من استراتيجية الإصلاح الشامل للإدارة، ويهدف هذا الورش إلى وضع الآليات الكفيلة باستقطاب الكفاءات العليا القادرة على تدبير المرفق العمومي وفق طرق حديثة وفعالة مع اعتماد معايير موضوعية تستند على الاستحقاق والمهنية وربط المسؤولية بالمحاسبة، ويعد هذا الورش ترجمة للإرادة الملكية السامية الرامية إلى جعل الوظيفة العمومية العليا في مستوى الإصلاحات الكبرى التي يعرفها في المجالات.

ورغم ما قيل فإنه لا يمكن أن ننكر المحاولات التي قام بها المغرب منذ حصوله على الاستقلال والتي تشكل مرجعية هامة في تاريخ الإصلاح بالمغرب، وكذلك الإصلاحات الإدارية للحكومات المتعاقبة.

النموذج التنموي الجديد وانعكاساته على القانون الإداري

سلطانة ادمين

دكتوراه في القانون العام

جامعة محمد الخامس بالرباط

ملخص:

القانون العام الداخلي، هو مجموع القوانين التي تخص كل دولة، والتي تحدد قواعد تنظيم الدولة وشكل عملها. ولقد عرف تطورات كبرى موازية للتطورات التي عرفها العالم، أهمها تلك الناتجة عن ظاهرة العولمة والتقدم التكنولوجي، وظهور ما يعرف بعولمة القانون. حيث أن أغلب المجالات أصبحت تخضع لتنظيم فوق وطني (كقانون البيئة مثلا أو الهجرة أو الإرهاب) بالإضافة إلى قانون العولمة الذي يهتم بوضع أسس "الحكامة العالمية" فأصبحت القوانين الوطنية تعتمد مفاهيم ونماذج قانونية عروطنية، تتميز بالفعالية والعقلانية، وإدماجها في القوانين الداخلية، كالحكامة الجيدة والشفافية. والدستور المغربي سنة 2011 أدخل هو أيضا مبدأ الحكامة الجيدة في الفصل 155 من الباب 12. ولأن القانون الإداري فرع من فروع القانون العام الداخلي، بالإضافة إلى القانون الدستوري وقانون المالية العامة. والذي هو مجموع القواعد القانونية التي تهتم بتنظيم الإدارة والنشاط الإداري وطرق مراقبتها، فهو يشمل القواعد التي تنظم عمل الدولة والجماعات الترابية والمرافق العمومية، فقد تأثر هذا القانون الفرع بتطور القانون الأصل، أي القانون العام الداخلي، حيث عرف تطورا كبيرا في العقود الأخيرة، وذلك في اتجاه حماية فعالة لحقوق المواطنين بفعل القضاء الإداري، تماشيا مع المفهوم الجديد للسلطة في المغرب الذي يركز بالأساس على احترام مبدأ دولة القانون والاهتمام بمشاكل المواطنين، بالابتعاد عن البيروقراطية. والتوفيق بين احترام حرياتهم والحفاظ على النظام والأمن. لكن هل هذا التطور في القانون الإداري كاف للمساهمة في إرساء النموذج التنموي الجديد، والذي نص عليه الدستور المغربي لسنة 2011، والقائم على مفهوم الجهوية المتقدمة وتحقيق نموذج تنموي جديد؟ أم أنه لا زال يعرف بعض الجمود والإكراهات، ولابد من بذل الجهود لجعله مواكبا لتطورات العصر ومتطلباته على جميع الأصعدة؟

Résumé de l'intervention :

Droit public interne, est la somme des lois qui appartiennent à chaque pays, qui déterminent les règles d'organisation de l'État et la forme de son travail. Il a connu des développements majeurs parallèles à ceux connus dans le monde, les plus importants sont ceux résultant du phénomène de mondialisation et de progrès technologique, et de l'émergence de ce qu'on appelle la mondialisation du droit, puisque la plupart des domaines sont soumis à une réglementation supranationale (par exemple le droit de l'environnement, l'immigration ou le terrorisme) en plus du droit de la mondialisation, qui concerne l'établissement des fondements de la « gouvernance mondiale ».

Et les lois nationales adoptent des concepts transnationaux et des modèles juridiques, caractérisés par l'efficacité et la rationalité, et intégrés dans les lois nationales, telles que la bonne gouvernance et la transparence. La Constitution marocaine de 2011 a également introduit le principe de bonne gouvernance au chapitre 155 de l'article 12.

Le droit administratif est une branche du droit public interne, en plus du droit constitutionnel et de la loi sur les finances publiques. Qui est la somme des règles juridiques qui concernent l'organisation de l'administration et de l'activité administrative et les moyens de la surveiller, elle inclut les règles régissant le travail de l'Etat, des groupes territoriaux et des équipements publics, cette loi de branche a été influencée par l'élaboration du droit d'origine, c'est-à-dire la loi.

la somme des règles juridiques qui concernent l'organisation de l'administration et de l'activité administrative et les moyens de la surveiller, elle inclut les règles régissant le travail de l'Etat, des groupes territoriaux et des équipements publics, cette loi de branche a été influencée par l'élaboration du droit d'origine, c'est-à-dire Droit public interne, où elle s'est considérablement développée ces dernières décennies, dans le sens d'une protection efficace des droits des citoyens par la justice administrative, conformément au nouveau concept de pouvoir au Maroc, qui se concentre principalement sur le respect du principe de l'État de droit et la prise en charge des problèmes des citoyens, en s'écartant de la bureaucratie. Concilier le respect de leurs libertés avec le maintien de l'ordre et de la sécurité.

Toutefois, cette évolution du droit administratif est-elle suffisante pour contribuer à la mise en place du nouveau modèle de développement, qui a été stipulé dans la Constitution marocaine de 2011, sur la base du concept de régionalisme avancé et de la réalisation d'un nouveau modèle de développement ? Ou est-il encore conscient d'une certaine inertie et d'une certaine coercition, et des efforts doivent être faits pour suivre le rythme de l'évolution de l'époque et de ses exigences à tous les niveaux ?

Summary of the intervention:

Internal public law, is the sum of laws that belong to each country, which determinethe rules of organization of the state and the form of its work. He has experienced major developments parallel to those known to the world, the most important of which are those resulting from the phenomenon of globalization and technological progress, and the emergence of what is known as the globalization of the law, since most areas have become subject to supranational regulation (e.g. environmental law, immigration or terrorism) in addition to the law of globalization, which is concerned with the establishment of the foundations of "global governance".

and national laws adopt transnational concepts and legal models, characterized by effectiveness and rationality, and integrated into domestic laws, such as good governance and transparency. The Moroccan

Constitution in 2011 also introduced the principle of good governance in Chapter 155 of Section 12. Administrative law is a branch of internal public law, in addition to the constitutional law and the public finance law. Which is the sum of the legal rules that concern the organization of the administration and administrative activity and the ways of monitoring it, it includes the rules governing the work of the state, territorial groups and public facilities, this branch law has been influenced by the development of the law of origin, i.e.

That is, internal public law, where there has been a great development in recent decades, in the direction of effective protection of the rights of citizens by administrative justice, in line with the new concept of power in Morocco, which focuses mainly on respecting the principle of the rule of law and taking care of the problems of citizens, by moving away from bureaucracy.

To reconcile respect for their freedoms with maintaining order and security. However, is this development in the administrative law sufficient to contribute to the establishment of the new development model, which was stipulated in the Moroccan Constitution of 2011, based on the concept of advanced regionalism and the achievement of a new development model? Or is he still aware of some inertia and coercion, and efforts must be made to keep pace with the developments of the times and its requirements at all levels...?

مقدمة:

القانون العام الداخلي هو مجموع القوانين التي تخص كل دولة، والتي تحدد قواعد تنظيم الدولة وشكل عملها ولقد عرف تطورات كبرى موازية للتطورات التي عرفها العالم، أهمها تلك الناتجة عن ظاهرة العولمة والتقدم التكنولوجي، وظهر ما يعرف بعولمة القانون، حيث أن أغلب المجالات أصبحت تخضع لتنظيم فوق وطني (كقانون البيئة مثلا أو الهجرة أو الإرهاب) بالإضافة إلى قانون العولمة الذي يهتم بوضع أسس "الحكامة العالمية".

"فأصبحت القوانين الوطنية تعتمد مفاهيم ونماذج قانونية عبر وطنية، تتميز بالفعالية والعقلانية، وإدماجها في القوانين الداخلية، كالحكامة الجيدة والشفافية. هذه الأخيرة التي نص عليها أيضا الدستور المغربي لسنة 2011 في الفصل 155 من الباب 12.

ولأن القانون الإداري فرع من فروع القانون العام الداخلي، بالإضافة إلى القانون الدستوري وقانون المالية العامة. والذي هو مجموع القواعد القانونية التي تهتم بتنظيم الإدارة والنشاط الإداري وطرق مراقبتها، فهو يشمل القواعد التي تنظم عمل الدولة والجماعات الترابية والمرافق العمومية،

فقد تأثر هذا القانون الفرع أيضا بتطور القانون الأصل-أي القانون العام الداخلي-حيث عرف تطورا كبيرا في العقود الأخيرة، وذلك في اتجاه حماية فعالة لحقوق المواطنين بفعل القضاء الإداري، تماشيا مع المفهوم الجديد للسلطة في المغرب الذي يركز بالأساس على احترام مبدأ دولة القانون والاهتمام بمشاكل المواطنين، بالابتعاد عن البيروقراطية. والتوفيق بين احترام حرياتهم والحفاظ على النظام والأمن.

لكن هل هذا التطور في القانون الإداري كاف للمساهمة في إرساء النموذج التنموي الجديد، والذي نص عليه الدستور المغربي لسنة 2011، والقائم على مفهوم الجهوية المتقدمة وتحقيق نموذج تنموي جديد؟ أم أنه لا زال يعرف بعض الجمود والإكراهات، ولابد من بذل الجهود لجعله مواكبا لتطورات العصر ومتطلباته على جميع الأصعدة؟ هذا ما سنجيب عنه في بحثنا هذا في مبحثين أساسيين:

المبحث الأول: تطور وإصلاح القانون الإداري رافعة لتحقيق نموذج تنموي جيد

المبحث الثاني: تحديات الإصلاح الإداري بالمغرب وعرقلة النموذج التنموي

المبحث الأول: تطور وإصلاح القانون الإداري رافعة لتحقيق نموذج تنموي جيد

تجدر الإشارة، إلى أن هناك قانونا إداريا في جميع المجتمعات لكن هذا الحق يتخذ أشكالا مختلفة حسب المكانة المعطاة للشؤون العامة في ذلك المجتمع¹ وتعد فرنسا مهد القانون الإداري ومنها انتشر إلى دول أخرى²، ويرجع الفضل في ظهور هذا القانون إلى عوامل تاريخية³ تأتي في مقدمتها الأفكار التي جاءت بها الثورة الفرنسية سنة 1789م التي قامت على أساس الفصل بين السلطات ومنع

¹ Histoire et actualité du droit administratif – Cours/2019/04/14 <https://cours-de-droit.net/>

² بدأت هذه الدورة في تاريخ القانون الإداري في القرن الثاني عشر أثناء نهضة المؤسسات الملكية وانتهت في أوائل الخمسينيات من القرن الماضي عندما انتهى الإصلاح الإداري بعد الحرب للمزيد أنظر:

Aurelle Levasseur_ "Histoire du droit administratif" <https://cours.unjf.fr/course/info.php?id=165>

³ فقد نشأ نتيجة حادثة بلانكو الشهيرة التي هي حادثة وقعت لطفل من طرف عربية تابعة لشركة التبغ اي نزاع بين الطفل وعربة تابعة لشركة الدولة. والمحكمة العادية لا يمكن البث فيها لذلك تم التفكير في القانون الإداري، أنظر:

- Histoire définition du droit administratif- cours/ 27/03/2019 —L'Ecole Classique : Maurice Hauriou et Léon Duguit La doctrine essaie de définir le droit administre en distinguant l'organe administratif.

المحاكم القضائية القائمة آنذاك من الفصل في المنازعات الإدارية للحفاظ على استقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية¹ مما أدى إلى وجود نظام القضاء المزدوج الذي مهد لظهور القانون الإداري². أما في المغرب، فإن نشأة القانون الإداري ابتدأت منذ فرض الحماية على المغرب في سنة 1912م، حيث بدأت ظاهرة التقنين للقانون المغربي، وبالتالي ظهور القواعد القانونية المتعلقة بالإدارة المغربية، والتي كانت ترمي إلى وضع نظام قانوني خاص بالإدارة يختلف عن النظام القانوني الخاص بالخواص. هذا القانون الخاص بالإدارة يتميز بثلاثة مبادئ أساسية شكلت أساس نشأة القانون الإداري المغربي، وهي مبدأ مديونية الدولة والإدارات ومبدأ المرفق العام ثم مبدأ الفصل بين السلطة القضائية والسلطة الإداري³ وقد عرف هذا القانون عدة إصلاحات لمواكبته للتنمية والنموذج التنموي الجديد.

فما هو القانون الإداري؟ وكيف نشأ وتطور؟ وماهي الإصلاحات التي طرأت عليه؟

المطلب الأول: نشأة وتطور القانون الإداري المغربي

يعتبر القانون الإداري فرعاً من فروع القانون العام الداخلي، ويتضمن القواعد القانونية التي تتعلق بالإدارة العامة أو السلطة الإدارية ومن هنا وصف القانون الإداري بأنه قانون الإدارة العامة أو قانون السلطة العامة، فهو يحدد النظام البنوي للدولة المغربية ويتكفل بوضع النظم القانونية الحديثة لإنجاز التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عن طريق الإدارة العلمية.

لذا فالإدارة المغربية عرفت منذ بداية القرن التاسع عشر تطورات في هيكلتها وقواعد تسييرها أو في علاقتها مع الأفراد، وذلك عن طريق الاجتهاد القضائي. وقد عرف المغرب قبل الحماية نظاماً إدارياً بأجهزته المتنوعة يحكمها قانون يستمد قواعده من أحكام الشريعة الإسلامية والعادات المنبثقة عن

¹ لا جدال في أنه في بداية الفترة التي نفكر فيها، أي في بداية الثورة، كانت إرادة الحكام هو إزالة الإدارة من السيطرة. للمزيد أنظر:

- Michel Rousset et Olivier Rousset, "Droit administratif/ L'action administrative" Deuxième édition/PRESSES UNIVERSITAIRES DE GRENOBLE, 2004 P.22.

² حسن صحيب، القانون الإداري المغربي "الوسائل القانونية للعمل الإداري"، سلسلة دراسات وأبحاث في الإدارة والقانون، المطبعة والوراقة الوطنية مراكش، الطبعة الأولى أكتوبر 2018، ص. 17.

³ للمزيد أنظر: الدكتور حسن صحيب، المرجع السابق، ص. 26 إلى 31.

الواقع، وبعد إعلان الحماية على المغرب، قامت فرنسا بعدة إصلاحات تخدم مصالحها، وبالنسبة للمجال الإداري فقد قامت بإنشاء محاكم فرنسية تختص بالنظر في بعض القضايا الإدارية.

ولم ير مشروع الحماية آنذاك ضرورة إحداث قضاء إداري متخصص رغم أنه أخذ بازدواجية القانون، لأن النزاعات التي كانت تحدث آنذاك كانت بسيطة وغير معقدة،¹ باستثناء المنازعات الإدارية المتعلقة بصفقات الدولة والأشغال العمومية والمسؤولية الإدارية، والتي أوكل مشروع الحماية حق النظر فيها إلى المحاكم الفرنسية بالمغرب.²

أما بالنسبة لفترة بعد الاستقلال فنشأة القانون الإداري في المملكة المغربية، تقتضي ضرورة التمييز ما بين مرحلتين جوهريتين في عمر القانون والقضاء الإداريين: مرحلة إحداث المجلس الأعلى – أي فترة التأسيس الفعلي لقضاء إداري وطني، ومرحلة إحداث المحاكم الإدارية التي توجت التطور الذي عرفه القانون والقضاء الإداريين.

الفقرة الأولى: مرحلة إنشاء المجلس الأعلى وصدور ظهور التنظيم الإداري

امتدت هذه المرحلة في الفترة ما بين 1957 بإنشاء المجلس الأعلى إلى سنة 1974 بصدور ظهور التنظيم القضائي، فبعد الاستقلال تم إحداث المجلس الأعلى كأعلى جهاز قضائي، ولقد اختص في المادة الإدارية من خلال نظره في المسائل المتعلقة بالطعون بالنقض ضد الأحكام الصادرة في القضايا التي يكون أحد أطرافها شخص معنوي عام، والطعون الموجهة ضد مقررات السلطة الإدارية للشطط في استعمال السلطة. لهذا فقد تم خلق قانون إداري له ذاتيته الخاصة والمستقلة:

ليليه صدور الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 133.74 بتاريخ 15 يوليو 1974 الذي خول للمحاكم العادية الصلاحية في البث في دعاوي المسؤولية الإدارية، وكافة الدعاوي المقامة على الإدارة، والتي لا ترمي إلى إلغاء قرار إداري وعمل قاضي الإدارة المغربي التي من اختصاص المجلس الأعلى. وبقيت المنازعات الإدارية المتعلقة بالتعويض تنظر فيها المحاكم الإقليمية بصفة ابتدائية وتستأنف أمام محاكم الاستئناف ويطعن فيها أمام المجلس الأعلى.

¹ Michel Rousse, « Politique administrative et contrôle social » <https://books.openedition.org/iremam/2423>.

² عماد اميرك، نشأة القانون الإداري العربي: مصر والمغرب نموذجا، الخميس، 8 أغسطس 2019/ مقالة متواجدة على الموقع الإلكتروني التالي: https://alqanunal3am.blogspot.com/2019/08/blog-post_46.html تم الدخول إليه يوم 19 أبريل 2021 .

الفقرة الثانية: مرحلة إحداث المحاكم الإدارية

أنشأت المحاكم الإدارية بالقانون رقم 41.90، وأنشأت محاكم الاستئناف الإدارية بالقانون رقم 80.03 لسنة 2006، والتي بلورت قضاء إداري قصد فرض وتعميم المشروعية وحماية الحقوق، فالمحاكم الإدارية أحدثت لتتولى النظر في القضايا التي تكون الإدارة أو أحد الأشخاص العمومية طرفا فيها، وقد ظهرت نتيجة توافر مجموعة من الأسباب والعوامل سواء منها الداخلية المتمثلة في كبح جماح الإدارة وإرغامها عن طريق الرقابة القضائية بعدم الخروج عن أحكام القانون بإصدار قرارات جائرة أو التهرب من تنفيذ القرارات القضائية.

وبذلك يمكن تكريس دولة الحق والقانون، أو الخارجية التي يمكن إيجازها في استجابة المغرب للحملة الدولية المتعلقة بالمنادة باحترام حقوق الإنسان، بخلق جهاز قضائي يتكيف مع الشروط التي تفرضها المعاملات، وجاءت أيضا كنتاج للتوجهات الملكية الواردة في خطاب الملك الحسن الثاني بتاريخ 8 مايو 1990 وهكذا رأى القانون المحدث لهذه المحاكم النور بعد مصادقة مجلس النواب عليه في دورة يوليوز 1991.

هذا إلى جانب اعتبار خضوع الدولة لحكم القانون، بتقرير جزاء البطلان أو الانعدام بالنسبة لتصرفات الإدارة المخالفة للقانون، أو تعويض الضرر إذا لم يكن ممكنا إعادة الحال إلى ما كانت عليه، من أهم الضمانات التي تقر لحماية حقوق الأفراد، ولا يمكن أن يقوم بهذه الوظيفة إلا القضاء الإداري الذي يقوم بدور الرقابة على أعمال الإدارة كوسيلة أساسية لتأكيد المشروعية وسيادة القانون وحماية الأفراد والجماعات وحرياتهم. وهكذا إذن أصبحت بموجبه هذه المحاكم مختصة بالدعاوى الإدارية، الإلغاء والتعويض وساعد المناخ السياسي الذي واكب إحداثها، بل ومهد لذلك، إضافة على جرأة وتكوين رجالها، على إعطائها قدرة أكبر على الخلق والإبداع¹.

المطلب الثاني: أهم الآليات أو الإصلاحات الإدارية الناجمة لنجاح النموذج التنموي الجديد

ان التحولات التي عرفها العالم والمتمثلة في عولمة الاقتصاد، وإلغاء الحواجز الجمركية بين الدول، وضمان حرية انتقال الأفراد ورؤوس الأموال. هذا بالإضافة إلى ما عرفه المجتمع المغربي من تطور وتمدن، الذي انعكس على تغير العلاقة بين الدولة والمواطنين.

¹ عماد امبيرك، نشأة القانون الإداري العربي: مصر والمغرب نموذجا، مرجع سابق.

كل هذه العوامل فرضت إلزامية البحث عن صيغ جديدة لتعديل النظام الإداري المغربي ككل لمسايرة المعطيات الجديدة، مما أدى إلى خلق إطارات قانونية ومؤسسات جديدة¹ تندرج في سياق إصلاح وتحديث الإدارة، وخلق مفهوم جديد للسلطة في إطار عام وشامل، على أساس الانتقال من نموذج تقليدي بيروقراطي إلى نموذج عصري².

فتعدد الإصلاحات المعتمدة والوضوح في خيارات السياسة الاقتصادية الداخلية والخارجية للمغرب، قد أتاح للمغرب التمتع بمصداقية كبيرة على المستوى الدولي. حيث إن جودة القرض السيادي الذي تتمتع به المملكة لدى وكالات التصنيف الدولية وتزايد جذب استثمارات المجموعات الصناعية الكبرى كلها عوامل تجسد التقدم الذي أحرزه المغرب كجزء من استراتيجية التنمية الشاملة³.

وعلى نفس المنوال، يمثل اعتماد الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للفترة الممتدة بين 2016 و2025 مرحلة هامة من أجل تحسين حكمة الخدمات العمومية. كما توجه المغرب نحو إضفاء الطابع الجهوي على سياساته العمومية لضمان تنمية جهوية متكاملة ومستدامة، وذلك من خلال اعتماد الجهوية المتقدمة ووضع الآليات الكفيلة بتفعيلها. فما هي هذه الآليات؟

الفقرة الأولى: تبسيط المساطر الإدارية

فألية تبسيط المساطر الإدارية لها دور فعال في تحديث وإصلاح الإدارة والذي يشكل خطوة هامة نحو إصلاح إداري وجعل المواطن في قلب الإصلاح كما أن التبسيط سيساهم في تعزيز الثقة ما بين الإدارة والمواطن جلب الاستثمارات وخلق فرص الشغل من أجل نموذج تنموي ناجح وفعال، وهذا ما نستشفه من خطاب عيد العرش سنة 2018 حيث دعا جلالة الملك المراكز الجهوية للاستثمار

¹ Abdallah Harsi, « Les autorités administratives indépendantes à la lumière de l'évolution constitutionnelle récente » publication de L'AMDC, 2014, P.210.

² حسن طارق، هيئات الحكامة في الدستور، السياق، البنات والوظائف، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة (مؤلفات وأعمال جامعية) عدد 125 / 2019، ص.123.

³ وزارة الاقتصاد والمالية: مديرية الدراسات والتوقعات المالية /أبريل 2018، "الحكامة، الجودة المؤسساتية والتنمية الاقتصادية: ما هي الدروس التي استخلصها المغرب؟" www.finances.gov.ma/depf/depf.htm " تم الدخول إليه في 2021/04/11.

باتخاذ القرارات بأغلبية الأعضاء الحاضرين أن يتم تجميع جميع اللجان المعنية، بالاستثمار في لجنة جهوية موحدة.

بل أكثر من ذلك أكد جلالته أن الرد على ملفات الاستثمار يكون داخل أجل شهر، وعدم رد الإدارة يعد بمثابة قبول، وأن الإدارة لا ينبغي عليها أن تطلب من المستثمرين إحضار وثائق تتوفر لدى إدارات أخرى، بل هي تتكفل بهذه المهمة من أجل تشجيع التنسيق وتبادل المعلومات بين الإدارات وفيه تبسيط للمساطر أيضا.

كما تشمل مستجدات القانون 47.18 توسيع نطاق اختصاصات المراكز الجهوية للاستثمار قصد تمكينها من الاضطلاع بمهام طلائعية بما يتقاطع ويتلاقى مع أهداف الجهوية المتقدمة وتعزيز ميثاق اللامركزية الإداري، إضافة إلى الحد من العراقيل التي تواجه المستثمرين¹، ولتحقيق هذا الغرض ستقوم المراكز بتسهيل الاستثمار عبر تكريس دورها كشباك وحيد للمعالجة المندمجة لملفات المشاريع الاستثمارية وفق مقاربة شمولية في كافة مراحلها، فالدور الذي تلعبه هذه المراكز لا ينحصر في مهام الشباك الوحيد بل تقوم بأدوار أخرى تتعدى ذلك وتتمثل في تسهيل الولوج إلى المعلومة ووضعها رهن إشارة مختلف الفاعلين الاقتصاديين، وكذا التعريف بالإمكانيات الاقتصادية والمؤهلات التي تتوفر عليها الجهة².

الفقرة الثانية: إخراج القانون 55.19 إلى حيز الوجود

عبر تحسين علاقة الإدارة بالمواطن أحد أهم مداخل إصلاح الإدارة، فأداء الإدارة العمومية وفعاليتها مرتبط بالأساس بمدى نجاحها في الاستجابة لتطلعات وانتظارات المواطن وقد أكدت التوجهات الملكية السامية في عدة مناسبات على كون خدمة المرتفق أساس وجود الإدارة، وعلى ضرورة الانطلاق من انشغالاته الحقيقية وانتظاراته للارتقاء بعملها والرفع من جودة خدماتها. في هذا الإطار.

¹ سعيد النكاوي، ميثاق اللامركزية الإداري والتدبير اللامركزي للاستثمار، دراسة تحليلية "مطبوعة الأمنية - الرباط، طبعة 2019، ص. 209.

² الرميثي يوسف "إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار على ضوء القانون 47.18" مقال منشور بموقع المركز العربي الديمقراطي للدراسات الاستراتيجية، الاقتصادية والسياسية 29 يوليوز 2019 على الرابط: 61880 <https://democraticac.de/?p> تاريخ الاطلاع: 17 ابريل 2021.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

يشكل القانون رقم 19.55 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية رافعة لتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطن والمقاولة ولتعزيز الثقة بين الإدارة والمرتفق¹، ويحدد هذا القانون الصادر بتاريخ 19 مارس 2020، المبادئ العامة المنظمة للعلاقة الجديدة التي يجب أن تجمع الإدارة بالمرتفق بغية خلق مناخ من الثقة بينهما، وذلك اعتمادا على مبادئ الحكامة الجيدة والتدبير العصري وتسخير التقنيات المبتكرة في مجال المعلومات والتواصل.

وتتجسد أهداف القانون 19.55، المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية في: وضع المبادئ العامة والأسس المنظمة للمساطر والإجراءات الإدارية المتعلقة بالقرارات الإدارية المقدمة للمرتفقين بناء على طلبه، تأطير المساطر والإجراءات الإدارية المتعلقة بالقرارات المقدمة للمرتفقين بناء على طلبهم بأجال قصوى؛ إرساء حق المرتفقين في تقديم الطعن الإداري في حالتي سكوت الإدارة أورها السلي على طلباتهم؛ إقرار التبادل البيني للمعلومات والوثائق والمستندات بين الإدارات العمومية، اعتماد الرقمنة كآلية لتبسيط المساطر والإجراءات المتعلقة بالقرارات الإدارية².

لهذا فقد تم الحث على الإسراع بتفعيل مقتضيات القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية من خلال المنشور رقم 6/2021 الذي صدر يوم الاثنين 22 مارس 2021. والذي دعا إلى تحديد لائحة القرارات الإدارية ذات الأولوية بالنسبة للمرتفقين، التي تدخل ضمن مجال اختصاصات الوزارات والمؤسسات التابعة لها والإسراع في تدوينها لعرضها على مسطرة المصادقة ونشرها بالبوابة الوطنية قبل نهاية شهر مارس 2021، على أساس مواصلة العمل على جرد وتدوين باقي القرارات الإدارية إلى حدود نهاية شهر أبريل 2021.

كما شدد على ضرورة إعداد مشاريع قرارات الوزراء ومشاريع مذكرات مديري المؤسسات العمومية المؤطرة للوثائق والمستندات المطلوبة من المرتفقين، عند الاقتضاء، والعمل على إصدار هذه القرارات ونشرها بالجريدة الرسمية، وعرض مذكرات مديري المؤسسات على المجالس الإدارية المعنية. وبالنسبة للقرارات الإدارية الأفقية التي تتدخل في معالجتها مجموعة من الإدارات، فقد تمت

¹ وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة/ كتابة اللجنة الوطنية لتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية - secretariat-simplification@mmmsp.gov.ma تم الاطلاع عليه يوم 17 ابريل 2012.

² القواعد التي فرضها القانون الجديد <https://www.service-public.ma/t/55.19> تم الاطلاع عليها يوم 17 ابريل 2021.

الدعوة إلى تنسيق العمل مع مختلف المتدخلين لضمان تكامل وتجانس مصنفات القرارات الإدارية واحترامها لمقتضيات القانون رقم 55.19¹.

الفقرة الثالثة: تعميم الإدارة الإلكترونية

تلعب الإدارة الإلكترونية دورا هاما في تبسيط المساطر وهذا ما يتجلى من خطاب جلالة الملك بمناسبة افتتاح البرلمان سنة 2016: "...إن إصلاح الإدارة يتطلب تغيير السلوكات والعقليات ، وجودة التشريعات ، من أجل مرفق إداري عمومي فعال ، في خدمة المواطن " مما يتطلب إعطاء عناية خاصة لتكوين وتأهيل الموظفين، الحلقة الأساسية في علاقة المواطن بالإدارة ، وتمكينهم من فضاء ملائم للعمل مع استعمال آليات التحفيز والمحاسبة والعقاب.

كما يتعين تعميم الإدارة الإلكترونية بطريقة مندمجة تتيح الولوج المشترك للمعلومات بين مختلف القطاعات والمرافق. فتوظيف التكنولوجيات الحديثة، يساهم في تسهيل حصول المواطن، على الخدمات، في أقرب الآجال، دون الحاجة إلى كثرة التنقل والاحتكاك بالإدارة ، الذي يعد السبب الرئيسي لانتشار ظاهرة الرشوة، واستغلال النفوذ.

وتعتبر الجهوية المتقدمة التي أصبحت واقعا ملموسا، حجر الزاوية الذي يجب أن تركز عليه الإدارة لأن الإدارة الإلكترونية تعتبر الوسيلة الناجعة لنجاح هذا النموذج التنموي الجديد. وأيضا لتقريب المواطن من الخدمات والمرافق، ومن مركز القرار، وبالتالي نجد أن الإدارة الإلكترونية ستمكن المواطن من متابعة القضايا وضبطها ومعرفة جميع الأطوار التي قطعها، وهذا فيه تدعيم للشفافية، وإرساء لقواعد الحكامة الجيدة وتفعيل ربط المسؤولية بالمحاسبة.

فنجاح النموذج التنموي الجديد رهين بالإدارة الإلكترونية، وقد اهتم دستور سنة 2011 بالإدارة وذلك بدعم الإدارة الإلكترونية وتقنيات التواصل والإعلام، مع إرساء قاعدة معلوماتية مركزية للموارد البشرية في الإدارة العامة، ناهيك عن مشروع الجهوية المتقدمة الهادف إلى محاربة مركزية القرار، وفرض مبدأ القرب مع المواطنين.

والمغرب يسعى بشكل متسارع في استخدام تكنولوجيا المعلومات في اغلب الإدارات المهمة، وهناك العديد من نظم المعلومات للإدارات المختلفة في انجاز الأعمال وهناك خطط في حوسبة العديد

¹ منشور السيد رئيس الحكومة عدد 2021/06 بتاريخ 22 مارس 2021 حول لإسراع بتفعيل مقتضيات القانون رقم 55.19 بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية.

من النشاطات والخدمات التي تقدم للمواطن¹ وفي نفس سياق دعم الرقمية بالمغرب، تم إحداث وكالة التنمية الرقمية (ADD) بموجب القانون 61.16² الذي أناط بها القيام في إطار برنامج الحكومة الالكترونية، بوضع التصورات المتعلقة بمشاريع الإدارة الالكترونية و تطوير الخدمات العمومية الرقمية بتنسيق وثيق مع السلطات والهيئات المعنية.

وقد أطلقت هذه الوكالة بمناسبة جائحة كورونا مبادرات رائدة رقمية لمواكبة دينامية الإدارات العمومية لتسهيل العمل عن بعد، تهم أولا، إرساء بوابة مكتب الضبط الرقمي يعمل على تدبير المراسلات بشكل الكتروني، وتتعلق ثانيا بإحداث الشباك الالكتروني للمراسلة، يسمح برقمنة مسطرة معالجة البريد بالإدارات بشكل الكتروني من طرف مستخدمي الإدارات، وترتبط أخيرا بالخدمة الالكترونية الحامل الالكتروني التي ستمكن الإدارات من التجريد المادي لمختلف الوثائق الإدارية، وكذا التوقيع الالكتروني.

الفقرة الرابعة: إصلاح نظام القضاء الإداري

يتواصل إصلاح النظام القضائي لتمكينه من الاضطلاع بدوره الكامل في تعزيز الشفافية وترسيخ سيادة القانون. حيث تم إطلاق العديد من الاوراش لجعل الإدارة العمومية أكثر تفاعلا وفعالية، ولتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين والمقاولات.

فالإدارة في مباشرتها لمهامها الإدارية قد تسيء استخدام سلطاتها وامتيازاتها، أو قد تمس بحقوق ومراكز الأفراد، ولما كان مفهوم دولة الحق والقانون يقتضي خضوع السلط والأجهزة الإدارية التابعة للدولة إلى أحكام القانون، فإن الإدارة باعتبارها مرفقا إداريا عموميا، تكون هي الأخرى ملزمة بالتقيد بالقواعد القانونية، وفي حالة مخالفتها وجبت مساءلتها ومحاسبتها عن تصرفاتها غير المشروعة، فقد أصبح من الضروري تنظيم رقابة على أعمال الإدارة خاصة قراراتها الإدارية الصادرة عن سلطاتها التقديرية وذلك لضمان عدم خروجها عن أحكام القانون المنظمة لاختصاصاتها³.

¹ محمد سمير احمد، " الإدارة الالكترونية "، دار المسيرة للنشر والتوزيع عمان/الطبعة الأولى 2009-1430، ص.303.
² الظهير الشريف رقم 1.17.27 صادر في 8 ذي الحجة (30 غشت 2017) بتنفيذ القانون 61.16 المحدث بموجبه وكالة التنمية الرقمية، جريدة رسمية عدد 6604 بتاريخ 23 ذيل حجة 1438 (14 شتنبر 2017)، ص. 5057.
³ عبد الغني السرار، دور القضاء الإداري بالمغرب في حماية الحقوق والحريات، مجلة الفقه والقانون/ دار المنظومة العدد 88/فبراير 2020، ص.69.

إضافة إلى ذلك، يتواصل إصلاح النظام القضائي لتمكينه من الاضطلاع بدوره كاملاً في تعزيز الشفافية وترسيخ سيادة القانون. حيث تم إطلاق العديد من الاوراش لجعل الإدارة العمومية أكثر تفاعلاً وفعالية، ولتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين والمقاولات. وعلى نفس المنوال، يمثل اعتماد الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد للفترة الممتدة بين 2016 و2025 مرحلة هامة من أجل تحسين حكامه الخدمات العمومية¹.

الفقرة الخامسة: مبدأ إلزامية التعليل

ومن بين الإصلاحات الإدارية أيضاً سأخص بالذكر -تخليق العمل الإداري بالتقليص من الفساد المسطري الذي كان يعيب القرارات الإدارية ويضفي على الإدارة سمة الطاغوت المتحكم الغير المهتم بشؤون المواطنين من أجل تدارك الفراغ القانوني المتمثل في عدم وجود نص صريح يجبر الإدارة على تعليل قراراتها السلبية حيث أصدر المشرع المغربي القانون 03.01 والذي كرس لمبدأ إلزامية التعليل. فتعليل القرارات الإدارية وتحت طائلة عدم الشرعية يعني إنهاء المفهوم الأبدي الذي كان يجعل الشرعية مفترضة في كل القرارات الإدارية، مما كان يحول دون مناقشتها أو الاعتراض عليها أما بالنسبة للإدارة فالتعليل يشكل وسيلة لعقلنة العمل الإداري وتحسينه، فهو يسعى إلى التوصل للوضوح والدقة في العمل الإداري، ويلزم الإدارة بأن تفكر وتروى قبل أن تصدر القرار، فهو يعد وسيلة لتناقص سلوك العمل الإداري في المواقف المتشابهة، وأيضاً للتعليل أهمية كبيرة بالنسبة لمتخذ القرار، إذ يجعله رقيباً على نفسه عندما يلتزم بتجانس الأسباب في قراره، كما يجنبه أي خطأ قد يقع فيه.

الفقرة السادسة: الأسلوب الجديد للتنظيم الإداري كمطلب لتحقيق التنمية الترابية

فإذا كان القانون الإداري هو قانون الإدارة العامة، فإن التنظيم الإداري هو أحد فروع القانون الإداري الذي يهتم بالجانب التنظيمي للإدارة العامة، ويستمد أصوله من الدستور والقوانين التنظيمية والعادية².

¹ وزارة الاقتصاد والمالية، مديرية الدراسات والتوقعات المالية /ابريل 2018 " الحكامة، الجودة المؤسساتية والتنمية الاقتصادية: ما هي الدروس التي استخلصها المغرب؟ مرجع سابق.

² مصطفى بن شريف، القانون الإداري -الجزء الأول- التنظيم الإداري، مطبعة الجسور ش م م وجدة الطبعة الأولى 2018، ص. 3.

هنا يمكننا الحديث عن محددات اللاتمرکز الواسع أو الجهوية الموسعة كما تناولته بعض الخطابات الملكية، وخلصات اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة التي تعد إطارا ملائما لبلورة إستراتيجية جديدة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية، وتقوم على تعبئة الموارد والطاقات المحلية من أجل ترسيخ الديمقراطية وتطور البناء الجهوي¹.

بالإضافة إلى التعديلات الدستورية الأخيرة-دستور 2011-الذي عمل على إعادة النظر في عملية توزيع السلطات والوظائف الإدارية وبوأ الجماعات الترابية مكانة متميزة،² وأيضا ميثاق اللاتمرکز الذي يقر مبدأ اللاتمرکز الواسع كأحد الأولويات الملحة لإنجاح كل سياسة تنمية ترابية موسعة وذلك بتقسيم الأدوار في تدبير الشأن العام بشكل عمودي ما بين سلطات مركزية مختصة في تدبير المجالات الكبرى للدولة، وسلطات محلية تأخذ بزمام تدبير شؤونها المحلية فيما يرجع لحرية المبادرة في تأسيس مخططات تنمية محلية³.

لذا فهو يضمن تحقيق ترابية السياسات العمومية التي تعد مقاربة جديدة تضمن تنمية متوازنة لمجموع الفضاءات الجغرافية المكونة للدولة كل تراب حسب خصوصياته واحتياجاته الخاصة به⁴.

أيضا النصوص التنظيمية الثلاث المتعلقة بالجماعات الترابية، سواء الجهات أو العمالات والأقاليم أو الجماعات المحلية في أفق النموذج التنموي الجديد أن يعمل على إرساء دعائم تجربة تنمية جديدة في ظل الجهوية المتقدمة التي كرستها الترسانة القانونية التي ذكرنا، باعتبارها خيارا استراتيجيا لا محيد عنه يضفي دينامية جديدة على الوضع التنموي برؤية مختلفة عن سابقتها وذلك

¹ أبو لاس حميد، الجهوية الموسعة خيار استراتيجي نحو تحقيق التنمية، المجلة المغربية للسياسات العمومية/العدد 6/خريف 2010 دار المنظومة، ص.41.

² احمد أجعون، الوجيز في التنظيم الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 6، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الأولى أبريل 2018، ص.6.

³ اجلاب رشيد، اللاتمرکز الواسع في سياق الجهوية المتقدمة، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية/منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد 7 مطبعة الأمانة الرباط، ص.74.

⁴ Amadou Diop, le territoire un nouveau paradigme de développement et d'intégration sous-régionale, http://www.uqac.ca/leraa/wp-content/uploads/2016/11/Territoire_paradigme.pdf

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

من خلال إعادة التفكير في بلورة نموذج تنموي جديد وفق مقارنة شاملة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمغرب.

وهذا ما أكدته تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي إذ اعتبر الجهوية المتقدمة منعطفا هاما في المسار السياسي والديمقراطي والتنموي بالمغرب، حيث رأى هذا الإصلاح المؤسساتي النور بفضل الإرادة الراسخة لصاحب الجلالة الملك محمد السادس والانخراط السياسي الشعبي الواسع التي تكرسها الوثيقة الدستورية ليوليو 2011، ويستمد هذا المشروع خصوصيته من كونه يروم في الآن نفسه تحقيق هدف توسيع حقل الديمقراطية التمثيلية الجهوية، وجعلها رافعة للتنمية الاقتصادية والبشرية المندمجة والمستدامة، بغاية الحد من الفوارق وصيانة كرامة المواطنين، والنهوض بدينامية النمو وبتوزيع منصف لثماره¹.

وعموما، فقد حسن المغرب وضعه على مستوى مؤشرات الحكامة العمومية المتعلقة بقدرة الدولة على صنع القرار والتنسيق في المجال العمومي والتشاور بين الفاعلين وكذا على مستوى اشتغال الإدارات العمومية، خاصة المتغيرات المتعلقة بأهمية الإعفاءات الضريبية الممنوحة للقطاعات الاقتصادية وتحسين شفافية السياسات الاقتصادية وضعف تأثير كبار الفاعلين الاقتصاديين الوطنيين (جماعات الضغط، واللوبيات) والدوليين أيضا في تطوير السياسات العمومية.

فالمغرب يمتلك إمكانات حقيقية لدخول نادي الدول الصاعدة، نظرا لعدة مقومات يمتاز بها على مختلف المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، على الرغم من أنه لا زال يعاني من صعوبات على مستوى خلق القيمة المضافة الكافية عند التصدير، ومن عدم القدرة على ترجمة نقاط النمو الاقتصادي التي يحققها لمناصب شغل كافية لاستيعاب حاجيات سوق الشغل.

المبحث الثاني: تحديات الإصلاح الإداري بالمغرب وعرقلة النموذج التنموي

لا يمكن لأحد أن ينكر التطور الديمقراطي لبلدنا، والذي يجسده بشكل خاص دستور 2011 ونظام حقوق الإنسان والحريات الذي يتمتع به، وانطلاقة ورش الجهوية المتقدمة. ومع ذلك، فإن الأثر الملموس لهذه الإصلاحات وغيرها يتوقف على تنزيلها وتعبئة النخب المؤهلة لضمان تنفيذها².

¹ السياسات العمومية الترابية الجهوية وفق النموذج التنموي الجديد: موقع العلوم القانونية والاقتصادية بالمغرب <https://law-eco.com/> تم الدخول إليه يوم 2021/04/11.

² خطاب العرش لصاحب الجلالة الملك محمد السادس يوم 30 يوليو 2014.

فكما جاء في هذا الخطاب المكي فقد عرف المغرب إصلاحات متعددة الأبعاد خلال العقدتين الأخيرين مدفوعة بالإصلاح الدستوري لعام 2011، والتي سمحت بتسجيل تقدم كبير في هذا المجال، مما جعل منها نموذجًا إقليميًا، غير أن هذه التطورات المشجعة لا ينبغي أن تحجب عن الأنظار عددا من التحديات الهامة، تم إبرازها في التقارير التي أعدتها بعض المؤسسات الدولية والوطنية) البنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي¹ (والتي ينبغي على المغرب رفعها من أجل تعبئة إمكانات تنميته المؤسساتية بالكامل.

إذ ينبغي القيام بتدابير قوية، لا سيما فيما يتعلق بتعميم تأهيل الإدارة العمومية، والتنسيق الوثيق بين الأطراف الفاعلة، وبتحسين شفافية المعلومات، وكذا تشجيع الابتكار وتعزيز أمن المعاملات والعقود. حيث أن رفع هذه التحديات سيتمكن من توسيع التطلعات التنموية للمغرب وسيسمح له بتبوء مكانة مواتية بين الأمم.

المطلب الأول: أهم تحديات إصلاحات القانون الإداري وعرقلة النموذج التنموي الجديد

لا شك أن المغرب خطى خطوات مهمة على الصعيد التشريعي من أجل جعل مناخ الأعمال أكثر شفافية، وذلك من خلال إصدار مجموعة من القوانين والآليات لإصلاح القانون الإداري كالحصول على المعلومات وقانون التصريح الإجباري لبعض المنتخبين بممتلكاتهم². غير أن هذه التدابير لا تزال أبعد ما تكون عن الاستجابة لتطلعات المجتمع المدني، وتظل أقرب إلى المبادرات العمومية، منها إلى سياسة إرادية للمكافحة الفعلية للفساد على جميع المستويات، تُواكها تدابير لحماية المبلغين عن حالات الفساد.

بالموازاة مع ذلك، يؤدي تسليط الضوء إعلاميا على قضايا الفساد عبر شبكات التواصل الاجتماعي إلى إضعاف الرابط الاجتماعي وزعزعة ثقة الفاعلين الاقتصاديين والمواطنين في نجاعة مسلسل مكافحة الفساد، بالإضافة إلى أزمة سيادة القانون، فعلى مستوى تقارير المؤسسات الدستورية والإدارية الوطنية، ينبغي الوقوف على خلاصات مؤسسة وسيط المملكة المضمنة في تقاريره

¹ وزارة الاقتصاد والمالية- مديرية الدراسات والتوقعات المالية -ابريل 2018، "الحكامة، الجودة المؤسساتية والتنمية الاقتصادية: ما هي الدروس التي استخلصها المغرب؟" مرجع سابق.

² محمد البكوري، تخليق المرفق العمومي ورهانات الحكامة الإدارية بالمغرب على ضوء دستور 2011، مجلة الفقه والقانون، العدد الرابع والثلاثون غشت 2015، ردمد 2336-0615.

السنوية، وتقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تقييم تدبير المنازعات القضائية للدولة، وكذا تقارير الوكالة القضائية للمملكة، والتي من خلال تحليلها ودراساتها يتضح أن هناك مبدأ سيادة القانون يشهد أزمة صارخة كانت سببا رئيسيا في عرقلة مجهودات الدولة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما أنه من شأن عدم إيجاد الحلول الكفيلة بمعالجتها أن يعرقل النموذج التنموي المنشود¹.

الفقرة الأولى: أزمة سيادة القانون

لا يمكن أن نغفل إشكالية عدم تنفيذ الأحكام في مواجهة الإدارة، حيث انه يمكن للإدارة أن تنزع الحقوق من يد أصحابها دون أن تؤدي مقابل، رغم صدور حكم قضائي في مواجهتها وهذا مخالف لمبدأ سيادة القانون الذي يعد مطلباً ضرورياً لفعالية ونجاعة النموذج التنموي، فهو يؤثر على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وقد أشارت تقارير السيد وسيط المملكة إلى هذا،² والتي أشارت أيضا إلى حجم المديونية للإدارة الذي ارتفع، مما قد يؤدي إلى وصف الإدارة بالمعسر أو الممانع عن التنفيذ. وقد تمت دراسة هذا الموضوع منذ إحداث المحاكم الإدارية، عل أساس أن توضع قواعد خاصة بتنفيذ الأحكام في مواجهة الإدارة، هذه الأخيرة التي لا يمكن أن تكون مميزة، وعليها أن تخضع للقانون، في إطار المساواة، لأنها أول من يجب أن تبادر إلى التنفيذ، على اعتبار أنه لا يتصور فيها العجز أو التعتن.

ويجب أن تبقى في متصور الجميع مليئة الذمة ترضخ لقوة الأحكام القضائية مع مراعاة الإجراءات المحاسبية التي على الإدارة احترامها دون أن يكون ذلك مبرر لتعطيل التنفيذ.³ أيضا وبالرجوع إلى تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2015 حول تقييم تدبير المنازعات القضائية للدولة،

¹ عبد المنعم محسني، مصير النموذج التنموي في ظل أزمة سيادة القانون "منبر هسبريس الاثنين 13 يناير 2020 - 15:05، تم الاطلاع يوم 2021/04/11:

<https://www.hespress.com>

² أورد السيد وسيط المملكة في تقريره برسم سنة 2012، ما يلي : " الإدارة التي تمتلك عقارات رغم الحكم القضائي لا يمكن وصفها سوى بالفاصل، ولا يوجد مغربي يرضى للإدارة هذا الموقف " أنظر : عبد المنعم محسني " مصير النموذج التنموي في ظل أزمة سيادة القانون " مرجع سابق.

³ وكذلك أكد الوسيط أن الإدارة هي المصادقية هي الهمية، هي الأمن، ولذلك لا يمكن التسليم بأن الأفراد يجدون في الإدارة العرقلة والرفض والتأخير الذي يولد الإحساس بأنها فوق القانون.

فإن المجلس سجل أن إدارات الدولة ومرافقها لا تحترم القانون وتعتمد في انتهاكه وخرقه، خاصة فيما يتعلق بقضايا العقار إذ تعتمد إلى الاعتداء المادي على عقارات الخواص دون اللجوء إلى مسطرة الاقتناء بالمرضاة أو مسطرة نزع الملكية لأجل المنفعة العامة¹.

كما أن لأزمة سيادة القانون مظهرا ثاني يتمثل في مبدأ دستورية القوانين وتراتبيتها، إذ عوض أن يتم معالجة الأزمة من خلال ما خلصت إليه تقارير مؤسسة وسيط المملكة والمجلس الأعلى للحسابات، أصبحت الأزمة تتعمق من خلال تكريس انحراف تشريعي وتجريد القاعدة القانونية من طابعها المجرد².

الفقرة الثانية: إشكالية سيادة مركزية القرارات

إذا لاحظنا مثلا، 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 2020 وتلتها مجموعة من المراسيم تستهدف نفس الغرض، فإن القرارات كلها مركزية المصدر، حتى وإن كانت تدخل في نطاق السلطة التنظيمية المحلية.

فحساسية واستثنائية الظرفية جعل السلطة المركزية تستأثر بالاختصاص العام لتدبير المرحلة، كدورية وزير الداخلية التي تمنع انعقاد دورة شهر مايو في ظل التدابير الاحترازية التي يستلزمها حفظ النظام العام الصحي، دون ترك هامش الحرية للجماعات الترابية للتفكير في بدائل الكترونية أخرى أو اقتراحها.

وذلك ضمانا لمبدأ التدبير الحر وتأميننا لقاعدة التراتبية ومبدأ سمو الدستور طبقا لمقتضيات المواد 33 و34 من 113.14 المتعلق بالجماعات، إضافة إلى دورية وزير الداخلية في 11 مايو 2020 التي تدعو فيها رؤساء الجماعات الترابية إلى وقف آجال أداء وإيداع الإقرارات الخاصة بالرسوم المحلية التي تقوم بتدبيرها هاته الجماعات الترابية، وكذا بالنسبة للأجال المتعلقة بمختلف المستحقات المترتبة على

¹ كما سجل أيضا أنه خلال الفترة الممتدة من سنة 2006 إلى غاية سنة 2013 أصدرت محاكم المملكة ضد الدولة عشرة آلاف وسبعة وستون (1067) حكما وقرارا ضد الدولة يقضي في مواجهتها بأداء تعويض من ميزانية الدولة بسبب اعتدائها على أملاك الخواص يساوي مبلغا قدره 4.420.969.826,38 درهم، أي بمعدل قدره 550 مليون درهم سنويا.

² للمزيد من التفاصيل أنظر: عبد المنعم محسني "مصدر النموذج التنموي الجديد في ظل أزمة سيادة القانون" مرجع سابق.

المهنيين وتعطيل وتوقيف العمل ببعض مقتضيات القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية¹.

الفقرة الثالثة: انتشار الفساد الإداري ونقص الشفافية والمحاسبة

لقد اعتمد المغرب منذ عقدين من الزمن، ترسانة قانونية وتنظيمية لتحسين حكامه المؤسسات العمومية، مما يعكس الإرادة القوية للدولة في القطع مع الغموض والإفلات من العقاب، وأعطى دفعة مهمة للجهود الرامية إلى إرساء المزيد من الشفافية وتعزيز مبدأ المحاسبة غير أن أعمال هذا المبدأ ظل في الغالب مقتصرًا على الجوانب المالية (الاختلاس، التلاعب... (والقانونية والمسطرية). في حين أن منطق المحاسبة المرتكز على فعالية الفعل العمومي والاستعمال الناجع للمال العام، لم يترسخ بحدٍ بشكل كامل في الممارسة المؤسسية، كما أنه لا يتم إعماله بشكل تلقائي. ويؤدي عدم إخضاع المسؤولين العموميين، بشكل تلقائي وممنهج، للمحاسبة على أساس حصيلة العمل المنجز خلال ولايتهم، إلى تراجع ثقة المواطنين في شفافية المؤسسات العمومية، سيما عندما يكون لتدخل هذه الأخيرة تأثير مباشر في حياتهم اليومية².

ناهيك عن انتشار الفساد بصورة أشد ضرراً، لأسباب متعددة؛ منها ضعف أجهزة الإدارة العامة، وضعف الأخلاقيات الوظيفية، وغياب الرقابة لفعالة في هذه الدول. فالفساد هو استخدام الوظيفة العامة، بجميع ما يترتب عليها من نفوذ وسلطة، لتحقيق منافع شخصية، مالية وغير مالية، وبشكل مناف للقوانين والتعليمات الرسمية. إنه استغلال السلطة للحصول على ربح أو فائدة لصالح الفرد أو الجماعة أو لطبقة بطريقة تشكل انتهاكاً للقانون.

المطلب الثاني: بعض الحلول لرفع تحديات الإصلاح الإداري وتحقيق نموذج تنموي جديد

إن مصير النموذج التنموي المرتقب اعتماده يتوقف على جودة إطاره القانوني والتنظيمي، وعلى طريقة تنزيله على أرض الواقع³؛ إذ كانت الوثيقة الدستورية قد أحاطت هذا المشروع بما يلزم من

¹ مرسوم رقم 2.20.293 صادر في 29 من رجب 1414 (24 مارس 2020) بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا.

² النموذج التنموي الجديد: مساهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي 2019.

³ رضوان زهرو، نموذجنا التنموي من أجل تعاقد جديد، منشورات مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد.

الشروط والمبادئ الديمقراطية لإنجاحه، فإن ذلك يفرض على جميع الفاعلين، مسؤوليات ثقيلة، من خلال التحلي بالمبادئ الدستورية والقيم الديمقراطية.

الفقرة الأولى: فتح المجال أمام الولوج إلى المعطيات العمومية

لترسيخ الحق في الحصول على المعلومات تتيح عملية تحرير المعطيات العمومية المعطيات المفتوحة الكثير من الفرص على المستوى السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي. وهي امتداد للجهود التي يبذلها المغرب في مجال الشفافية السياسية والإدارية، وتعزيز مشاركة المواطنين والمواطنات، وترسيخ الأولوية التي توليها بلادنا لمجال الرقمنة.

فالغاية من الحق في الولوج إلى المعطيات العمومية هي تمكين كل مواطن من الاطلاع على نمط اشتغال وأداء المرافق العمومية، وحسن استعمال المعلومات الموضوعة رهن إشارته بما يُحسِّن من ظروف عيشه ويقتضي بلوغ هذا الهدف الاستراتيجي القيام بإجراء رئيسي، يتمثل في تعيين هيئة مكلفة بمهمة المعطيات المفتوحة والإشراف على سياسة المعطيات المفتوحة وتكون بمثابة تجسيد للسياسة الوطنية في هذا المجال. وينبغي أن تناط بهذه المؤسسة مسؤولية تحديد وتدبير الجوانب اللوجستية للمبادرات المتعلقة بفتح المعطيات العمومية في إطار المنصة الوطنية للمعطيات المفتوحة.

وتتولى هذه الهيئة، تحديد المعطيات ذات الأهمية الاجتماعية والاقتصادية القصوى، التي يتعين نشرها لفائدة عموم المواطنين والمواطنات وحرص بعض المؤسسات التي ستضطلع بدور الريادة في ما يخص سياسة تحرير المعطيات العمومية، لتكون بذلك نموذجا تحتذي به مختلف الإدارات، أيضا تعيين مسؤول عن فتح المعطيات داخل كل إدارة¹.

الفقرة الثانية: سن نظام حكاما جديدة لتسريع مسيرة المغرب نحو تحقيق تنمية شاملة

ومستدامة

يتطلب تحقيق النموذج التنموي الجديد ترسيخ حكاما مبنية على العدالة والتخليق الإداري من ناحية وعلى المرونة والتكيف من ناحية أخرى²، فإرساء هذه الحكامة على تعزيز الذكاء الجماعي وترشيد الموارد والاستعمالات وتفعيل اللامركزية وتنمية المعرفة الوقائية، يهدف إلى بناء السياسات العمومية على أسس علمية متينة حيث لا تغلب عليه التحولات الحالية للتكنولوجيات الأساسية.

¹ النموذج التنموي الجديد: مساهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي 2019.

² المعهد الملكي للدراسات الاستراتيجية، "نحو نموذج تنموي جديد"، التقرير الاستراتيجي 2019-2020.

أيضا تفعيل المرونة لتطوي ر أداء الإدارة والمؤسسات العمومية الأخرى من خلال تشجيع القيام بالتجارب والتأكيد على المنفعة العملية والواقعية والبرغماتية بإتباع الأساليب الفعالة في المشاريع المستوحاة من قواعد التسيير الخاصة، وتطوير عمليات الإصلاحات بعيدا عن الحسابات السياسية والانتخابية وتنظيم التكوين المستمر لمستخدمي القطاع العام وجعل سلسلة القيادة أفضل وأبسط من أجل اتخاذ القرارات بشكلٍ أسرع. كما يبقى تحقيق هذا النموذج التنموي المرتقب رهين بمدى إيجاد حلول كفيلة بتسوية أزمة سيادة القانون، ووقاية التصرف العمومي من مخاطر الاعتداء واغتصاب حقوق الخواص.

خاتمة:

إن دولة القانون هي شكل من أشكال التنظيم السياسي، تخضع في إطاره، جميع سلطات الدولة وبلا استثناء للقانون، وذلك من خلال توفير الآليات والوسائل القانونية والمؤسسية التي تمكن الأفراد من الدفاع عن حقوقهم الأساسية والضغط على السلطة لأجل احترام هذه الحقوق، آليات ووسائل صارمة للمراقبة، تتمثل في الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، بواسطة محاكم إدارية مختصة.

لكن السلطة الإدارية هنا ليست وحدها الملزمة بالامتثال للقانون، بل إن جميع السلطات، كيفما كانت، يتحتم عليها ذلك، بما فيها السلطة التشريعية التي تعد واضعة للقانون إذ يلزم للمشرع ممارسة اختصاصاته في الحدود التي رسمها له القانون الدستوري ولا يتجاوزها، وهنا أيضا، يكون تدخل القاضي ضروريا، لكن هذه المرة قاضي دستوري يحترم الدستور.

أيضا الفساد الإداري يمثل سلوكا مخالفا ليس للقانون فقط، بل للأعراف الاجتماعية والقيم الدينية والأخلاقية، ويقصد منه تحقيق منافع ومآرب شخصية وامتيازات ذاتية غير مستحقة. وتعتبر كل السلوكيات التي تنطوي عليها منظومة الفساد الإداري متفشية ومنتشرة بالجماعات الترابية، وهي مظاهر لا شك أنها مؤثرة في نجاعة التدبير العمومي ككل، وفي التنمية البشرية الوطنية نظرا للعلاقة الجدلية الموجودة بينهما.

وإذا كانت تلك المظاهر كثيرة ومتعددة ولا يمكن حصرها بأي حال من الأحوال، فإننا نجد منها على سبيل الذكر لا الحصر، التباطؤ في انجاز المعاملات وخاصة المهمة والمستعجلة منها، وسوء التدبير

والتماطل في تنفيذ المشاريع التنموية. واتساع دائرة الشطط والتعسف في استعمال السلطة، وانغلاق التدبير المحلي وثقل البيروقراطية.

وكذا تعقيد المساطر الإدارية وضعف التواصل، وغياب المساهمة الفعالة في إعداد وتنفيذ مخططات ومشاريع التنمية المحلية. هذا ناهيك عن تفشي الظواهر أو مظاهر الفساد التقليدية المعروفة، والتي غالبا ما يكون لها طابع بنوي عميق يضرب في جذور المجتمع المحلي، حيث انتشار وتفشي مظاهر الرشوة والمحسوبية والمنسوبية والمحاباة والوساطة، والابتزاز والتزوير وغيرها من الظواهر التي تنتشر نتيجة عدم الالتزام بسيادة القانون. أو نتيجة لعدم تحكيم القيم والمبادئ الأخلاقية في التعامل الإداري والتساهل في المتابعات وشيوع حالات اللاعقاب والتواطؤ أو التكالب من أجل تحقيق المآرب الضيقة.

هذا، وتجدر الإشارة قبل الختم أن القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية، إذا نصت على أن تضع الجماعة الترابية برنامج عملها (مخطط التنمية سابقا) وتعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه، فإن المحدد هنا من خلال مدى تأثير الرقابة في البرامج التنموية التي سيتم إنجازها سيعود للممارسة وما سيكشفه التطبيق على أرض الواقع.

وعموما، يمكن القول أن تداعيات الاختلال الرقابي، وتأثيراته السلبية على التخطيط التنموي بالجماعات الترابية كبيرة وبادية للعيان ولا شك فيها، حيث التأثير السلبي المباشر على الاستقلال الإداري والمالي لتلك الوحدات المنتخبة، وعلى مبدأ المبادرة بالخصوص تخطيطا وتدبرا لتصبح بذلك اختصاصات المخولة للجماعات الترابية بمقتضى القانون ولحد الآن ضعيفة ومحدودة، ليس لها من المبادرة ومن أسلوب اللامركزية الترابية ومبدأ الديمقراطية المحلية إلا الشيء القليل.

وما دمننا نتحدث عن التمثيليات فإننا لا زلنا بعددين عن منح المصالح اللامركزية اختصاصات تقريرية ما دامت هذه المصالح لا تتوفر على الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وبالتالي تعطيل مسلسل تفعيل الجهوية المتقدمة.

فلا يجب أن تكون الجماعات الترابية مجرد استنساخ للبنيات المركزية على المستوى الجهوي، وخلق بيروقراطية جهوية لا تتوفر على أي سلطة تقريرية حقيقية، ولا على وسائل التدخل المناسبة للتدبير بالجهة، وفي نفس الاتجاه، يجب الحرص على ألا يتحول اللاتمرکز إلى مركزة للإدارة بالجهة، ذلك أن كل الجماعات الترابية يجب أن تستفيد من اللاتمرکز، تطبيقا لمبدأي التفرع والقرب.

كما أن إصلاح تدبير الشأن العام وتحرير إمكانياته من أجل إعطاء معنى كامل له رهين بالتطبيق الصارم لمقتضيات الدستور، خصوصا من خلال تفعيل ربط المسؤولية بالمحاسبة، في أفق بلورة رؤية مندمجة للنموذج التنموي المغربي قمينة بإعطاء نفس جديد لتجاوز العراقيل التي تحول دون تطوره ومعالجة نقط الضعف الاعتلالات التي أبان عنها تقييم هذه التجربة مع استحضار إجبارية مراجعة حكمة الاستثمار والبعد الوطني والاستراتيجي في البرامج والمخططات التنموية¹.

وفي هذا الإطار، يشكل الإصلاح في شموليته (الإدارات، الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية)، وكذا تشجيع الاستثمار كمصدر للنمو وتحسن ظروف عيش المواطنين، أولويات أساسية لعمل السلطات العمومية، يستوجب إدراجها في عمق كل سياسة عمومية، تأهيلا للجهات؛ فضلا عن وضع آليات للشفافية والولوج إلى المعلومة، وثقافة المحاسبة، وهو لن يتأتى إلا عبر إنتاج القوانين وتقوية الإجراءات والآليات ذات الصلة، وهو ما سيساهم لا محالة في ترسيخ الإصلاحات الدستورية التي همت التععيد القانوني والمؤسسي للجهوية في ظل الدفعة القوية للامركزية في ضوء دستور 2011، تدعيما للخيار الديمقراطي ومبادئ دولة الحق والقانون، وترسيخ الجهوية المتقدمة وكذا تعزيز قيم النزاهة والعمل على إصلاح الإدارة.

من خلال تجسيد أسس الحكامة الإدارية الجيدة استلهاما من نظرية المفهوم الجديد للسلطة وتفعيلا لميثاق اللاتمرکز الإداري، باعتبارها أسلوبا جديدا - أي الحكامة الإدارية الجيدة - في تسيير المرفق العمومي وجعله يستفيد من قواعد التدبير المعمول بها في عالم المقاولات².

¹ رشيد اقي، "الإصلاح الإداري رهين بتنزيل الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري إقرار للمركزية الدستورية للجهوية المتقدمة: مقاربة في إطار النموذج التنموي الجديد، مغرب القانون، 3 فبراير 2020 مقالات القانون العام/متواجد على الموقع الإلكتروني التالي (تاريخ الزيارة 21 ابريل 2021):

<https://www.maroclaw.com>

² عمر عبد السلام احشاش، الإصلاح الإداري بين مخلفات الماضي واكراهات الحاضر وأفاق المستقبل، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، السنة 2016، أطروحة الدكتوراه، ص. 158.

قائمة المراجع:

- أبو لاس حميد، الجهوية الموسعة خيار استراتيجي نحو تحقيق التنمية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 6، خريف 2010، دار المنظومة.
- اجلاب رشيد، اللاتمرکز الواسع في سياق الجهوية المتقدمة، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد 7، مطبعة الأمنية الرباط.
- أحمد أجعون، الوجيز في التنظيم الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 6، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الأولى، ابريل 2018.
- الرميش يوسف، إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار على ضوء القانون 47.18، مقال منشور بموقع المركز العربي الديمقراطي للدراسات الاستراتيجية، الاقتصادية والسياسية 29 يوليوز 2019 على الرابط: <https://democraticac.de/?p=61880>.
- حسن صهيبي، القانون الإداري المغربي "الوسائل القانونية للعمل الإداري، سلسلة دراسات وأبحاث في الإدارة والقانون"، المطبعة والوراقة الوطنية مراكش الطبعة الأولى أكتوبر 2018.
- حسن طارق، هيئات الحكامة في الدستور، السياق، البنيات والوظائف، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة (مؤلفات وأعمال جامعية) عدد 125/2019.
- رشيد اقجي، الإصلاح الإداري رهين بتنزيل الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري إقرار للمركزية الدستورية للجهوية المتقدمة: مقارنة في إطار النموذج التنموي الجديد، مغرب القانون، 3 فبراير 2020 مقالات القانون العام، متواجد على الموقع الإلكتروني التالي: <https://www.maroclaw.com/>.
- رضوان زهرو، نموذجنا التنموي من أجل تعاقد جديد، منشورات مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد.
- عبد الغني السرار، دور القضاء الإداري بالمغرب في حماية الحقوق والحريات، مجلة الفقه والقانون، دار المنظومة العدد 88، فبراير 2020.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

- عبد المنعم محسني، مصير النموذج التنموي في ظل أزمة سيادة القانون، منبر هسبريس الاثنين 13 يناير 2020 www.hespress.com
- عماد امبيرك، نشأة القانون الإداري العربي: مصر و المغرب نموذجا، الخميس، 8 أغسطس 2019، مقالة متواجدة على الموقع الالكتروني التالي:
https://alqanunal3am.blogspot.com/2019/08/blog-post_46.html
- عمر عبد السلام احرشان، الإصلاح الإداري بين مخلفات الماضي واكراهات الحاضر وآفاق المستقبل، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، السنة 2016، أطروحة الدكتوراه.
- سعيد النكاوي، ميثاق اللاتمرکز الإداري والتدبير اللاتمرکز للاستثمار-دراسة تحليلية، مطبعة الأمنية، الرباط، طبعة 2019.
- محمد البكوري، تخليق المرفق العمومي ورهانات الحكامة الإدارية بالمغرب على ضوء دستور 2011، مجلة الفقه والقانون، العدد الرابع والثلاثون غشت 2015، ردمد 0615-2336.
- محمد سمير احمد، الإدارة الالكترونية، دار المسيرة للنشر والتوزيع عمان، الطبعة الأولى 2009-1430.
- مصطفى بن شريف، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، مطبعة الجسور ش م م وجدة الطبعة الأولى 2018.
- الظهير الشريف رقم 1.17.27 صادر في 8 ذي الحجة (30 غشت 2017) بتنفيذ القانون 61.16 المحدثة بموجبه وكالة التنمية الرقمية جريدة رسمية عدد 6604 بتاريخ 23 ذي الحجة 1438 (14 شتنبر 2017).
- وزارة الاقتصاد والمالية: مديرية الدراسات والتوقعات المالية /ابريل 2018 "الحكامة"، الجودة المؤسسية والتنمية الاقتصادية: ما هي الدروس التي استخلصها المغرب؟ www.finances.gov.ma/depf/depf.htm

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

- وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة/ كتابة اللجنة الوطنية لتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية .secretariat-simplification@mmsp.gov.ma
- القواعد التي فرضها القانون الجديد 55.19 / t / <https://www.service-public.ma/>
- منشور السيد رئيس الحكومة عدد 2021/06 بتاريخ 22 مارس 2021 حول لإسراع بتنفيذ مقتضيات القانون رقم 55.19 بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية.
- السياسات العمومية الترابية الجهوية وفق النموذج التنموي الجديد: موقع العلوم القانونية والاقتصادية بالمغرب <https://law-eco.com>
- النموذج التنموي الجديد: مساهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي 2019.
- المعهد الملكي للدراسات الاستراتيجية، نحو نموذج تنموي جديد " التقرير الاستراتيجي 2020-2019.
- Abdallah Harsi, « Les autorités administratives indépendantes à la lumière de l'évolution constitutionnelle récente » publication de L'AMDC. 2014.
- Amadou Diop, le territoire un nouveau paradigme de développement et d'intégration sous-régionale, http://www.uqac.ca/leraa/wp-content/uploads/2016/11/Territoire_paradigme.pdf.
- Aurelle Levasseur, "Histoire du droit administratif" <https://cours.unjf.fr/course/info.php?id=165>.
- Michel Rousset et Olivier Rousset, "Droit administratif/ L'action administrative" Deuxième édition/PRESSES UNIVERSITAIRES DE GRENOBLE, 2004.
- Michel Rousse, « Politique administrative et contrôle social » <https://books.openedition.org/iremam/2423>.
- Histoire définition du droit administratif- cours| 27/03/2019 —L'Ecole Classique : Maurice Hauriou et Léon Duguit La doctrine essaie de définir le droit administre en distinguant l'organe administratif.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

- Histoire et actualité du droit administratif – Cours/2019/04/14 <https://cours-de-droit.net/>.

تنزيل مخرجات النموذج التنموي:

بين متطلبات نزع الملكية والحماية القضائية لحقوق الأغيار

المصطفى الوالي

باحث في الشؤون القانونية والإدارية

جامعة محمد الخامس بالرباط

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال

غزلان بوعبدلي

دكتورة في القانون العام والعلوم السياسية

جامعة محمد الخامس بالرباط

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا

ملخص:

تُعتبر إشكالية نزع الملكية لأجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت أحد التحديات التي تواجه الاستثمار العمومي في المغرب، وتعيق تنفيذ العديد من المشاريع التنموية ذات الأولوية الاقتصادية والاجتماعية تجسيدا للتوصيات المنبثقة عن تقرير اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي.

إذ أن تنفيذ الأوراش والمشاريع التي انخرطت فيها المملكة المغربية يحتاج إلى وعاء عقاري مهم لا يكون بمقدور الدولة والهيئات التابعة لها توفيره من رصيد الأملاك العائدة إليها، نتيجة لذلك تلجأ إلى مسطرة نزع الملكية لأجل المنفعة العامة، مما يبرز معه الدور البالغ الأهمية للقضاء الإداري في الموازنة بين ترجمة أهداف النموذج التنموي وضمان التعويض العادل للمنزوعة ملكيتهم.

الكلمات المفتاحية: النموذج التنموي-نزع الملكية لأجل المنفعة العامة-الاستثمار-التعويض العادل-الحماية القضائية

Abstract:

The problem of expropriation for the public benefit and temporary occupation is considered one of the challenges facing public investment in Morocco, and hinders the implementation of many development projects of economic and social priority, embodying the recommendations emerging from the report of the committee on the development model.

As the implementation of the projects and projects in which the Kingdom of Morocco has been involved requires an important real estate base that the state and its affiliated bodies cannot provide from the balance of the properties belonging to it, as a result it resorts to the procedure of expropriation for the public benefit, which highlights the extremely important role of the administrative judiciary in the budget. Between translating the goals of the development model and ensuring fair compensation for the dispossessed.

Keywords: Development model - expropriation for public benefit - investment - fair compensation - judicial protection

مقدمة:

تعتبر مسطرة نزع الملكية لأجل المنفعة العامة طريقة فعالة لاقتناء العقارات بغية بناء هياكل إدارية واقتصادية للدولة، وذلك لضمان إقلاع سليم وسريع في الميادين التنموية، إلا أنها تشكل في مقابل ذلك مساسا خطيرا بحق مقدس ألا وهو حق الملكية، الأمر الذي جعل المشرع ينظم هذه المسطرة وفق إجراءات إدارية وقضائية جد دقيقة، تهدف بالأساس إلى الحفاظ على حقوق المزرعة ملكيتهم¹.

وتعد المرحلة الإدارية حلقة مهمة من هذه الإجراءات باعتبارها تشكل مرحلة تمهيدية للدخول في المرحلة القضائية، على اعتبار أن هذه الأخيرة هي المرحلة الحاسمة لنقل الملكية من مالكها الأصلي إلى السلطة العامة التي يخولها القانون حق الاستفادة من نزع الملكية لأجل المنفعة العامة².

والرقابة القضائية في هذا المجال تقوم أساسا على وجود قواعد قانونية محددة سلفا من طرف السلطة التشريعية يناط بقاضي الموضوع مهمة تطبيقها³ في الحكم بنقل الملكية مقابل تحديد التعويض⁴، وهي المحطة الأساسية التي تبسط من خلالها محكمة النقض رقابتها عليه.

مما لا ريب فيه، أن المشرع غالبا ما يترك للإدارة حرية اختيار الغاية التي تستهدفها من وراء القيام بمسطرة نزع الملكية على أن تكون مشروعة وفي نطاق دائرة المصلحة العامة، غير أنه ولظروف معينة يقرر بنصوص قانونية خاصة⁵ أهدافا معينة على الإدارة أن لا تخرج عن إطارها وهي تستخدم امتياز نزع الملكية.

¹ محمد العربي حمزة، المرحلة الإدارية لنزع الملكية - مسطرتي التقييم والاتفاق بالمرضاة-، مجلة المتوسط للدراسات القانونية والقضائية، العدد 7- 2019، ص.69.

² محمد العربي حمزة، المرحلة القضائية لنزع الملكية من أجل المنفعة العامة "دعوى رفع الاعتداء المادي ودعوى نقل الحياة"، مجلة محيط للدراسات والأبحاث القانونية، العدد 2019/2، ص.7.

³ محمد ابن الحاج السلي، مسطرة نزع الملكية من أجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت في القانون المغربي، دار القلم بالرباط، الطبعة الثانية 2021، ص.120.

⁴ Norman Girvan, Corporate Imperialism: Conflict And Expropriation, Copyright 1976 by Norman Girvan, P.200.

⁵ العربي مياد، أي مفهوم للمنفعة العامة؟ في قانون نزع الملكية، مجلة القانون المغربي، العدد 10/ شتنبر 2006، ص.150.

وبالتالي فإن التعويض وفقا لهذه المساطر الخاصة يختلف عن التعويض المحدد في القانون رقم 7.81، وذلك نظرا للاختلاف من حيث الأساس الذي يعتمد عليه التعويض، ومن حيث الآثار المترتبة على كل حالة، إذ لا مناص من التعويض عن نقل الملكية (مع وجود بعض الاستثناءات)، وهو ما يفسح المجال لرقابة محكمة النقض على قضاء الموضوع للتحقق من عدم وقوعه في مسألة الخلط بين الضوابط الموجبة لهذه التعويضات.

وتتجلى أهمية هذا الموضوع في كون القيود القانونية الواردة على حق الملكية العقارية الخاصة تجد مبررها الموضوعي في أن العقار بمثابة الأرضية الأساسية لانطلاق المشاريع التنموية، مما يتطلب أن تكون الملكية العقارية ثابتة ومستقرة وخالية من النزاعات، خاصة وأن المغرب مقبل على التوسع في مجال الاستثمار والتنمية على أصعدة تهم الفلاحة والصناعة والسياحة والإسكان.

إن استمرار إنجاح الأوراش الكبرى للتنمية بمختلف المستويات التي دشنتها المملكة خلال ما يزيد عن عقدين، جعل من الملكية ببعدها العام والخاص¹ محركا رئيسيا للاستثمار في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياحية.

إذ أن تنفيذ تلك الأوراش والمشاريع يحتاج إلى وعاء عقاري مهم لا يكون بمقدور الدولة توفيره من رصيد الأملاك العائدة إليها، نتيجة لذلك تلجأ إلى مسطرة نزاع الملكية لأجل المنفعة العامة، مما يبرز معه الدور البالغ الأهمية للقضاء الإداري في الموازنة بين ترجمة أهداف النموذج التنموي وضمان التعويض العادل للمنزوعة ملكيتهم.

وعليه، كيف يمكن تحقيق التوازن بين متطلبات تنزيل النموذج التنموي، الذي يتطلب في بعض الأحيان نزاع ملكية العقارات الخاصة، وبين ضمان التعويض العادل لأصحاب هذه العقارات، بما يحقق العدالة الاجتماعية والتنمية المستدامة؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية، الأسئلة التالية:

♦ هل يتماشى الإطار القانوني الحالي لنزع الملكية في المغرب مع مبادئ العدالة والإنصاف، وهل يضمن التعويض العادل للملاك؟

¹ تجدر الإشارة إلى أن نزاع الملكية لأجل المنفعة العامة لا يقتصر على الملكية العقارية الخاصة، وإنما هذه المسطرة تمتد لتشمل نزاع ملكية أشخاص القانون العام، بحيث نجد أن بعض الجهات الإدارية تعتمد إلى نزاع أملاك ترجع لأشخاص القانون العام، كما هو الشأن بالنسبة لنزع ملكية الأوقاف، ونفس الشيء يسري بخصوص الاعتداء المادي.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

- ◆ ما هي المعايير والأسس المعتمدة لتحديد قيمة التعويض العادل، وكيف يمكن ضمان أن تكون هذه القيمة عادلة ومنصفة للملاك؟
- ◆ هل الإجراءات الإدارية والقضائية المتبعة في عمليات نزع الملكية فعالة وشفافة، وهل تضمن حقوق الملاك وحمايتهم من التعسف؟
- ◆ ما هو الأثر الاجتماعي والاقتصادي لنزع الملكية على الأفراد والمجتمعات، وكيف يمكن التخفيف من الآثار السلبية المحتملة؟
- ◆ ما هو دور القضاء في الرقابة على قرارات نزع الملكية وضمان التعويض العادل للملاك، وكيف يمكن تعزيز هذا الدور؟

فرضيات البحث:

- **الفرضية الرئيسية:** هناك علاقة طردية بين تنفيذ مخرجات النموذج التنموي وتزايد حالات نزع الملكية لأجل المنفعة العامة؛
- **الفرضية الفرعية الأولى:** عدم كفاية التعويضات الممنوحة في حالات نزع الملكية يعيق تحقيق العدالة الاجتماعية ويشكل تحدياً حقيقياً أمام التنمية؛
- **الفرضية الفرعية الثانية:** القوانين التشريعية المؤطرة لنظام نزع الملكية في المغرب لا تواكب متطلبات النموذج التنموي الجديد وتحتاج إلى تعديل وتحسين للترسانة القانونية؛
- **الفرضية الفرعية الثالثة:** غياب الشفافية والحوار مع ذوي الحقوق المنزوعة ملكيتهم المتضررين يؤدي بالتبعية إلى تفاقم الإشكالات الاجتماعية والاقتصادية المرتبطة بهذه العملية.

ومن أجل معالجة هذه الإشكالية والأسئلة المرتبطة بها، والتحقق من صحة الفرضيات، ارتأينا اعتماد التصميم التالي:

- المطلب الأول: دور النموذج التنموي في الموازنة بين تحفيز الاستثمار وحماية الملكية
- المطلب الثاني: الحماية القضائية للمنزوعة ملكيتهم في ضوء بلورة أهداف النموذج التنموي

المطلب الأول: دور النموذج التنموي في الموازنة بين تحفيز الاستثمار وحماية الملكية

يشكل الاستثمار العمومي آلية لتنزيل المخططات التنموية للدولة التي تجسدها مخرجات النموذج التنموي الجديد في المغرب¹، فهو لا يقتصر على دوره في تحفيز النمو الاقتصادي فحسب، بل يتعداه ليشمل تحقيق تنمية شاملة ومستدامة في مختلف المجالات من خلال توفير البنى التحتية الأساسية، التي تعد ضرورية لتنمية مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية.

ولا يقتصر دور الاستثمار العمومي على تقوية الاقتصاد الوطني التنافسي فحسب، بل يشمل أيضاً تأهيل الإمكان البشري، الذي يعد أحد أهم عوامل استدامة التنمية من خلال ما يوفره من طاقات بشرية مؤهلة تساهم في تعزيز إمكانات الاستثمار في قطاعات التعليم والتكوين، والصحة، والحماية الاجتماعية، بما يضمن توزيعاً عادلاً للثروة وتحسين جودة حياة المواطنين².

تُعتبر إشكالية نزع الملكية لأجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت أحد التحديات التي تواجه الاستثمار العمومي في المغرب، وتعيق تنفيذ العديد من المشاريع التنموية ذات الأولوية الاقتصادية والاجتماعية تجسيدا للتوصيات المنبثقة عن تقرير اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي³.

¹ شكل التقرير العام للجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد، تحولا في آليات تقييم أداء المرافق العامة للدولة، وعلاقة ذلك بمتطلبات التنمية المستدامة اقتصاديا واجتماعيا وبنيويا؛ وهي المخرجات التي تحتم على كافة الفاعلين استلزام فلسفة هذه التصورات، وتحديد الأولويات وحصر مجالات الاشتغال والتدخل، لبلورة رؤية استراتيجية مندمجة ومتكاملة تستهدف تأهيل الاقتصاد الوطني في إطار رؤية جديدة تستحضر من جهة التوجهات الملكية، وتستجيب من جهة أخرى لما خلص اليه التقرير التركيبي للجنة الملكية. (راجع في هذا الأمر تقرير اللجنة الخاصة بالموضوع رهن إشارة العموم بالبوابة الرسمية للجنة الخاصة بالنموذج التنموي على الرابط: <https://csmd.ma/rapport-ar>).

² بلغ حجم تدفق اعتمادات الاستثمار برسم الميزانية العامة 95,9 مليار درهم سنة 2022 مقابل 89,9 مليار درهم سنة 2020 أي بزيادة قدرها حوالي 7% أو 6 مليارات درهم من جانبها، ظلت وتيرة تنفيذ هذه الاعتمادات مستقرة خلال الفترة 2020-2022، حيث بلغ معدل الإصدار 83 علماً أنه واعتباراً من سنة 2020 تجاوز معدل الإصدار عتبة 80% مقارنة بالمعدلات التي تم تحقيقها سابقاً. (راجع نص المشروع على الرابط:

<https://www.finances.gov.ma/Publication/db/2024/note-repartition-regionale-invest-ar.pdf>

³ تفضل صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله وأيده، بإحداث اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي يوم 12 ديسمبر 2019، بعد أن عين جلالته السيد شكيب بنموسى رئيساً للجنة، وذلك يوم 19 نونبر 2019، وتكتسي هذه اللجنة طابعاً استشارياً وترتكز مهامها، التي تنحصر في أفق زمني محدد، على رسم ملامح نموذج تنموي متجدد وفق مقاربة تشاركية وشاملة، (البوابة الرسمية للجنة الخاصة بالنموذج التنموي على الرابط: <https://csmd.ma>).

وتتمثل مظاهر تجلي هذه الإشكالية واقعياً في الصعوبات التي تواجهها الدولة في توفير الوعاء العقاري الكافي لتنفيذ المشاريع العمومية، بسبب تعقد المساطر الإجرائية القانونية والإدارية، وتنامي حالات تضارب المصالح بين مختلف الفاعلين المتدخلين، وعدم رضا بعض الملاك المنزوعة ملكيتهم لهذا الغرض عن التعويض الممنوح من طرف الدولة نازعة الملكية جبراً الأضرار الناشئة عن عملية نزع الملكية أو حالات الاعتداء المادي.

الفقرة الأولى: أهمية الاستثمار العمومي في تحقيق أهداف النموذج التنموي

يساهم الاستثمار العمومي على المستوى الوطني والتراحي، في تنفيذ السياسات القطاعية ومشاريع البنيات التحتية مثلما ورد في مخرجات تقرير اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد الذي كرس المجال التراحي كمحرك للنمو الاقتصادي في هذا السياق، لا بد من العمل على زيادة فعالية الاستثمارات العمومية على المستوى الجهوي وبالتالي ضمان مساهمتها الكاملة في التنمية المستدامة والشاملة والمتناغمة لجميع الجهات¹.

ذلك أن الخلاصات المنبثقة عن هذا التقرير وضعت في مقدمة أولوياتها الوصول إلى تحسين مؤشرات التنمية في بعدها البشري والمجالي وفق مبدأي الشمول والاستدامة، استناداً إلى قدرة الفاعلين على تعزيز إمكانات النمو الاقتصادي، وتحسين المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية، وهو ما سيفضي بالتبعية إلى تقوية التموقع الجيو-سياسي لبلادنا على المستويات الإقليمية والقارية والدولية.

أولاً: توصيف المجهود الاستثماري للدولة

يتسم المجهود الاستثماري للدولة بالدينامية، حيث شهد زيادة في حجم الاستثمارات العمومية، وتنوعاً في القطاعات المستهدفة، من خلال مساهمة عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في ذلك.

تسعى السياسة الإرادية للدولة إلى تعزيز الاستثمار العمومي والخاص في المناطق الأقل نمواً، وتحسين مناخ الأعمال لجذب الاستثمارات الأجنبية بما تمنحه من امتيازات للمستثمرين الأجانب كالإعفاءات الضريبية وتوفير الأرضة العقارية الكافية لإنجاز مشاريع التنمية مع التركيز على البعد المجالي الجهوي لتقليل التفاوتات المجالية بين مختلف جهات المملكة.

¹ مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار الملحق بمشروع قانون المالية لسنة 2024، ص.6.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

تتمثل أبرز ملامح هذا المجهود الاعتباري في التدابير الحكومية التالية:

- **الرفع من اعتمادات الاستثمار العمومي:** تخصيص موارد مالية أكبر للاستثمار في البنية التحتية والمشاريع التنموية؛
- **تنوع مجالات الاستثمار القطاعي:** وذلك من خلال التركيز على توجيه الاستثمار في قطاعات استراتيجية محددة مثل الطاقات المتجددة، إنجاز البنيات التحتية للنقل واللوجستيك، الاستثمار في القطاع الصناعي والفلاحي، القطاع السياحي، والقطاع الرياضي؛
- **إبرام عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص:** إطلاق مشاريع كبرى بالشراكة مع القطاع الخاص لتقاسم المخاطر وتوفير التمويلات وإشراك القطاع الخاص في برامج التنمية المجالية؛
- **التركيز على التنمية الترابية والمجالية:** توجيه الاستثمارات نحو المناطق الأقل نمواً لتحقيق تنمية متوازنة بين جميع جهات المملكة وخلق التوازن المجالي؛
- **تحسين مناخ المال والأعمال:** وذلك عبر تبسيط المساطر الإدارية وإصلاح القضاء لزيادة منسوب الثقة لدى المستثمر الأجنبي في القضاء المغربي لحفزه على الاستثمار المنتج للثروة.

تتطلب مواجهة هذه التحديات تعزيز التنسيق بين مختلف الجهات الحكومية، وتوفير آليات تمويل مبتكرة، والاستثمار في تطوير الكفاءات الوطنية.

بشكل عام، يعكس المجهود الاستثماري للدولة المغربية رؤية واعدة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويتطلب تحقيق هذه الرؤية تضافر جهود جميع الفاعلين والمتدخلين في بلورة السياسة الاستثمارية، وتبني سياسات أكثر فاعلية واستدامة.

ثانياً: التحديات التي تواجه الاستثمار العمومي

إذا كانت الدولة لا تدخر جهداً في الارتقاء بمنظومة الاستثمار ببلادنا، إلا أن ذلك لا يخفي وجود تحديات هيكلية وبنوية متداخلة تحد من نجاعة تدخل الدولة لحفز الاستثمار وتعيق مسار تحقيق الاستراتيجية الحكومية الرامية إلى النهوض بالاقتصاد الوطني، نذكر منها إجمالاً:

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

- **محدودية الموارد المالية والمادية:** تواجه الدولة تحديات في توفير الموارد المالية اللازمة لتمويل الاستثمار العمومي، خاصة في ظل الأوضاع الاقتصادية الصعبة؛
 - **ضعف حوكمة التدبير العمومي:** يعاني قطاع الاستثمار العمومي من ضعف الحوكمة، وعدم الشفافية، مما يؤثر سلباً على كفاءة وفعالية المشاريع الاستثمارية؛
 - **تعقد المساطر الإدارية والقضائية:** تعاني المستثمر الوطني والأجنبي على الأخص من البيروقراطية الإدارية السلبية التي يفسرها تعقد الإجراءات الإدارية المتعلقة بإنجاز المشاريع الاستثمارية، مما يؤدي إلى تأخير تنفيذ المشاريع وزيادة تكلفتها وقد يفضي في حالات عدة إلى التراجع عن تنفيذها؛
 - **ضعف التقائية السياسات العمومية في مجال الاستثمار:** فمن مظاهر ذلك تعدد المتدخلين في ظل غياب رؤية شمولية ومتكاملة إلى جانب ضعف آليات التقييم والتتبع يجعل من قياس الأثر الحقيقي للسياسة العامة في مجال الاستثمار.
- ثالثاً: توصيات لتعزيز دور الاستثمار العمومي في تحقيق أهداف النموذج التنموي**
- لتعزيز مساهمة الاستثمار العمومي في تحقيق أهداف التنمية التي تم التنصيص عليها في تقرير النموذج التنموي ينبغي اتخاذ الحكومة تدابير أكثر واقعية تهدف إلى:
- **الرفع من الميزانية المخصصة للاستثمار العمومي:** من خلال تعبئة الموارد الداخلية والخارجية، وتشجيع الشراكة بين القطاعين العام والخاص؛
 - **تحسين حكمة تدبير الاستثمار الوطني:** من خلال تعزيز الشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة، ومكافحة كل أشكال الفساد، تبسيط ورقمنة المساطر الإدارية؛
 - **توجيه الاستثمار العمومي نحو المجالات ذات الأولوية:** مثل البنية التحتية، والقطاعات الاجتماعية، والطاقات المتجددة؛
 - **تعزيز الية التنسيق بين مختلف الفاعلين في المجال:** من أجل ضمان التكامل والانسجام بين المشاريع الاستثمارية، وتحقيق أهداف النموذج التنموي.

الفقرة الثانية: نزع الملكية لتوفير الوعاء العقاري للدولة: تحد حقيقي أمام الاستثمار العمومي أشار تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2019 / 2020 لنتائج المهام الرقابية المنجزة من طرف المجالس الجهوية للحسابات حول المشاريع العمومية على المستوى الترابي وجود تعثرات

لإنجاز هذه الاستثمارات خاصة في فيما يتصل بعدم قدرة الأجهزة المؤسساتية المعنية على تسوية الوضعية القانونية للوعاء العقاري المخصص لاحتضان مشاريع التنمية أو اختيار مواقع غير ملائمة أو غير متفق بشأنها¹.

أما بخصوص مرحلة الإنجاز، فتشهد كذلك عدة صعوبات تتعلق بمحدودية التزام أطراف المشروع بالالتزامات التعاقدية، مما ينعكس سلبا على أجل إنجاز وتنفيذ المشروع، مع وجود تدبير غير ملائم للمنازعات التي تنشئ بين الأطراف المتدخلة في عملية التنفيذ الذي يسبب بطء وتأخير في الإنجاز، بالإضافة إلى محدودية تتبع المشاريع وتقييمها والتأكد من مدى جودتها².

أولا: نزع الملكية أو الاعتداء المادي عائق أمام الاستثمار العمومي

إذا كان قرار نزع الملكية لأجل المصلحة العامة يشكل امتيازاً من امتيازات السلطة العامة الذي خوله المشرع للإدارة كلما تعارضت المصلحة الخاصة مع المصلحة العامة، فإن هذا الامتياز الاستثنائي قد يخلق، في حالات عديدة، تحدياً للاستثمار العمومي إذا لم تحترم الجهة نازعة الملكية النص القانوني الذي يؤطر وينظم هذه العملية.

ذلك أن الاستثمار العمومي يواجه العديد من الإكراهات تعرقل تنزيل مشاريع التنمية المجالية، نذكر منها:

- **تعقيد الإجراءات القانونية والإدارية:** تتطلب عملية نزع الملكية اتباع إجراءات قانونية وإدارية معقدة وطويلة، مما يؤدي إلى تأخير تنفيذ المشاريع وزيادة تكلفتها؛

¹ عدد نفس التقرير البواعث الحقيقية المفضية إلى ازدياد حالات تعثر إنجاز المشاريع الاستثمارية العمومية والمتمثلة على الخصوص في هشاشة الدراسات التقنية والمالية قبل إنجاز المشاريع، وضعف دراسات الجدوى ومحدودية التنسيق بين الأطراف المعنية بالمشروع خلال مرحلة التخطيط والتنفيذ والاستغلال. (راجع التقرير الموضوعاتي لأنشطة تدخل المجالس الجهوية للحسابات برسم سنة 2020/2019 على البوابة الرسمية للمجلس):

www.courdescopmtes.ma

² حبيدة فاطمة الزهراء، الاستثمار العمومي وسؤال الفعالية، دراسة منشورة بالبوابة الرسمية لمركز تكامل للدراسات والأبحاث، 2024، ص. 14، (الدراسة على الرابط التالي):

www.takamoul.org

- تضارب المصالح بين مختلف الأطراف المعنية: غالبًا ما تتعارض مصالح الملاك مع مصالح الدولة والمستثمرين، مما يؤدي إلى صعوبة التوصل إلى اتفاق يرضي جميع الأطراف؛
- عدم رضا بعض الملاك عن التعويضات المقترحة: يعتبر بعض الملاك أن التعويضات المقترحة من طرف الدولة غير عادلة ولا تعكس القيمة الحقيقية للأراضي المنزوعة، مما يدفعهم إلى اللجوء للقضاء لاستصدار أحكام تعويض قد لا تتماشى وطموحاتهم؛
- غياب الشفافية في تدبير ملفات نزع الملكية: يعاني تدبير ملفات نزع الملكية لأجل المنفعة العامة من غياب الشفافية في تقدير التعويضات المستحقة، مما يزيد من تدني منسوب ثقة الملاك الحقيقيين أو ذوي الحقوق المنزوعة ملكيتهم من عدالة العملية.

ثانياً: نزع الملكية العقارية الخاصة دراسة في الأثرين الاقتصادي والاجتماعي

ينتج عن اتخاذ الإدارة لقرارات نزع الملكية لأجل المنفعة العامة أو الاحتلال المؤقت نتائج ذات بعدين اقتصادي تنفرد به الدولة وإداراتها نازعة الملكية وبعد آخر اجتماعي يهم الأطراف المنزوعة ملكية أراضيهم بدافع المصلحة العامة أو النفع العام¹.

1- محدّدات الأثر الاقتصادي:

- تأخير تنفيذ المشاريع العمومية: تؤدي إشكالية نزع الملكية إلى تأخير تنفيذ العديد من المشاريع العمومية الحيوية، مما يحرم المواطنين من الاستفادة من خدماتها في الوقت المناسب؛
- زيادة تكاليف انجاز المشاريع: تتسبب إشكالية نزع الملكية في زيادة تكلفة المشاريع العمومية، بسبب طول أمد الإجراءات وتعقيدها، وتكاليف التقاضي والتعويضات؛

¹ تعرف المصلحة العامة بسد حاجيات عامة أو تقديم خدمات عامة للجمهور، سواء كانت خدمات مادية كالكهرباء والماء أو معنوية كتحقيق الأمن أو الطمأنينة، وتشمل أساساً الأنشطة التي يعجز الخواص عن تحقيقها أو لا يرغبون فيها لأنها لا تحقق لهم ربحاً أو لا يستطيعون تحقيقها على الوجه الأكمل (مليكّة الصروح ، القانون الإداري دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الرابعة، (1998)، ص.288.

- زعزعة ثقة المستثمر الاجنبي: تساهم إشكالية نزع الملكية في تقويض الثقة في الاستثمار، حيث يتردد المستثمرون في الدخول في مشاريع قد تواجه صعوبات في الحصول على الأراضي اللازمة.

2- محددات الأثر الاجتماعي:

- تفكك النسيج الاجتماعي: الذي قد يؤدي إلى فقدان الروابط الاجتماعية وتنامي ظاهرة الهجرة في الاتجاهين؛
- إثارة النزاعات الاجتماعية: غالبًا ما تؤدي إشكالية نزع الملكية إلى إثارة النزاعات الاجتماعية بين الملاك والدولة والمستثمرين، مما يزيد من الاحتقان الاجتماعي ويعرقل التنمية؛
- تنامي حالات التقاضي والتنازع مع الإدارة نازعة الملكية والتي قد تنشأ بسبب قيمة التعويض الممنوح من طرف الإدارة نازعة الملكية للملاك الأصليين فاقد الرقبة.

ثالثا: معادلة الموازنة بين الحق في التنمية وحق الملكية¹

لقد خول المشرع للإدارة حق الامتياز في نزع الملكية لأجل المنفعة العامة² هو في الأصل إجراء استثنائي قياسا على الحق في الملكية العقارية الخاصة ولا يجوز اللجوء إليه إلا عند الضرورة القصوى أو إذا تعلق حق عام بحق خاص أو تضاربت المصلحتين العامة والخاصة آنذاك ينبغي تغليب المصلحة العامة بقوة القانون. لكن المفاضلة بين الحق في نزع الملكية والحق في التملك ينبغي أن يتم وفقا للمقتضيات القانونية والإجرائية التي تحددها النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها³.

¹ أفرد المشرع الدستوري المغربي لحق الملكية، باعتباره حقا من الحقوق المدنية الأساسية، في دستور 2011 فصلا خاصا، نظرا لخصوصية وأهمية وقداسية هذا الحق، حيث جاء في الفصل 35 منه ما يلي: "يضمن القانون حق الملكية، ويمكن الحد من نطاقها وممارستها بموجب القانون... ولا يمكن نزع الملكية إلا في الحالات ووفق الإجراءات التي ينص عليها القانون".

² نورد في هذا السياق بعضا من هذه الامتيازات التي منحها المشرع للأشخاص الاعتبارية الخاضعين للقانون العام: سلطة إصدار القرارات الإدارية الانفرادية، وصلاحيات إبرام العقود الإدارية، سلطة التنفيذ المباشر، إصدار مراسيم نزع الملكية من أجل المنفعة العامة وغيرها من امتيازات السلطة العامة.

³ القانون رقم 7.81 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة وبالاحتلال المؤقت الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.81.254 بتاريخ 11 من رجب 1402 (6 ماي 1982)، كما وقع تغييره وتتميمه، ج. ر. عدد 3685 بتاريخ 3 رمضان 1403، (15 ماي 1983) ص. 980.

إن معادلة الحق في نزع الملكية لأجل المصلحة العامة والحق في الملكية العقارية الخاصة تعتمد على الموازنة بين المصلحة الفردية للمالك والمصلحة العامة للمجتمع.

ذلك، أن انحراف أي قرار إداري عن تحقيق غاية المصلحة العامة أثناء نزع الملكية لأجل المنفعة العامة، بالشكل الذي يحقق معادلة الموازنة بين حق الفرد وحق الدولة، يدخله في خانة القرارات المعيبة ويعرض إجراءات التنفيذ للبطلان والإيقاف.

وتأسيساً على ما سلف، يتضح إن خصوصية هذه المعادلة تستند على العناصر التالية:

1- **الحق في الملكية العقارية الخاصة:** هو حق أساسي من حقوق الإنسان يكفل للمالك حرية التصرف في ملكيته واستغلالها وفقاً لرغبته، ولا يجوز المساس بهذا الحق إلا في حالات استثنائية محددة؛

2- **الحق في نزع الملكية لأجل المصلحة العامة:** هو حق للدولة يسمح لها بنزع ملكية العقارات الخاصة في حالات الضرورة القصوى لتحقيق منفعة عامة، مثل إقامة مشاريع البنية التحتية أو الخدمات العامة.

3- **الموازنة بين حق الإدارة وحق المالك:**

▪ **لزوم تحقق شرط المصلحة العامة:** لا يجوز نزع الملكية الخاصة إلا إذا كان هناك مصلحة عامة حقيقية ومبررة، ويجب أن تكون هذه المصلحة أرجح من المصلحة الفردية للمالك؛

▪ **منح التعويض العادل المستحق:** يجب على الدولة تعويض المالك عن الملكية المنزوعة تعويضاً عادلاً ومناسباً، ويجب أن يغطي هذا التعويض القيمة الحقيقية للعقار المنزوع تحت طائلة بطلان مسطرة نزع الملكية؛

▪ **تقوية الضمانات القانونية والقضائية:** ينبغي أن يتمتع المالك بضمانات قضائية كافية لحماية حقه في الملكية، وله الحق في اللجوء للقضاء المختص للطعن في قرار نزع الملكية أو الاعتداء المادي.

إجمالاً، يمكن القول إن الحق في نزع الملكية لأجل المصلحة العامة هو استثناء على الحق في الملكية العقارية الخاصة، ولا يجوز اللجوء إليه إلا في حالات الضرورة القصوى وبعد استيفاء جميع الشروط القانونية والإجرائية.

المطلب الثاني: الحماية القضائية للمنزوعة ملكيتهم في ضوء بلورة أهداف النموذج التنموي
لعل أهمية الحد من حق الملكية الخاصة لا سيما العقارية منها¹، تتجلى عند ردود الفعل الاجتماعية التي يولدها نظام نزع الملكية، وخاصة على مستوى فقد الملكية، الأمر الذي يجعل المنزوعة ملكيته يصب كامل اهتمامه على التعويض الذي سيحصل عليه لقاء نزع الملكية المخصصة للأهداف التنموية التي تسعى الدولة وباقي الأجهزة الأخرى تحقيقها (الفقرة الأولى).

وذلك على الأقل في ظل عدم إمكانية مناقشته لمسألة نزع الملكية مادامت مشروعة وفق ما ينص عليه القانون، ويعتبر التعويض من أهم القواعد الموضوعية لجبر الضرر اللاحق بالملك، لذلك حرص المشرع على تنظيم النصوص المتعلقة بالتعويضات الناجمة عن نزع الملكية تحت رقابة القضاء الإداري الذي يسعى إلى تحديد تعويض من المفروض فيه أن يكون عادلا (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الأبعاد التنموية في المسطرة القضائية لنزع الملكية من أجل المنفعة العامة
إذا كان المشرع قد حدد شروط وإجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة في القانون رقم 7.81 وفي المرسوم التطبيقي له، فإننا نجد عددا من النصوص الخاصة تتناول وتنظم بدورها نزع الملكية².
على هذا الأساس، صدرت عدة قوانين للتهيئة ذات طابع خاص واستثنائي، الهدف منها التحكم في عمليات التهيئة لبعض المناطق، بغرض تنظيم وتنسيق تهيئتها وفق نمط يسخر لخدمة الأنشطة السياحية بالخصوص عن طريق تيسير الظروف الملائمة لتفعيل برامج ومخططات الاستثمار السياحي وتسهيل تجسيدها واقعا.

فالدولة ولأجل تنمية السياحة قررت تهيئة المناطق السياحية، واستصدرت لهذه الغاية قوانين خاصة لنزع الملكية، الغرض منها إحداث مسطرة خاصة لنزع الملكية الجبري استجابة للطابع الاستعجالي للتهيئة السياحية.

¹ هشام الميلوي، نسبة حق الملكية بين الشريعة والقانون، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، حق الملكية العقارية بين التقييد والإطلاق، العدد الخاص رقم: 26/2021، ص.43.

² عبد العالي بنلياس، شرط المنفعة العامة في مسطرة نزع الملكية، مجلة الحقوق، سلسلة الأعداد الخاصة 7، العدد السابع أكتوبر 2013، ص.276.

وفي هذا السياق، عمدت الوزارة الوصية إلى تهيئة المناطق ذات الطابع السياحي وفكرت في إنشاء آليات لإعداد وتجهيز المواقع، يكون من مهامها القيام بإجراء الدراسات التقنية اللازمة، واقتناء الأراضي واستصلاحها وتهيئتها لأغراض سياحية.

هذه الأدوات كانت تعني إحداث شركات وطنية للتجهيز السياحي، وقد استطاعت الدولة بواسطة شركات التهيئة السياحية تجنيد احتياطات عقارية ذات تخصيص سياحي، وأسهمت بالتالي في توفير أوعية عقارية مهيئة ومستعدة لاستقطاب مشاريع سياحية.

وهكذا، نلاحظ أن المشرع منح اختصاص ممارسة مسطرة نزع الملكية لفائدة شخص اعتباري خاص يدعى "شركة" بما يحمله مفهوم الشركة من معنى قانوني وبالأخص تجاري، وقد جندت لهذه الشركات إمكانيات مهمة حتى يتسنى لها تفادي العراقيل التي يمكن أن تثني مجهوداتها عن تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها.

لا سيما على المستوى العقاري الذي يعد أكبر عائق أمام كل مشروع تنموي، ذلك أن هذا المشكل تم تخطيه عن طريق منح الشركة سلطة ممارسة نزع الملكية لأجل المنفعة العامة.

إن تصميم التهيئة يعتبر من أهم وثائق التخطيط الحضري، إذ بواسطته يتم التحكم في المجال وضبطه، كما أنه يعتبر الوثيقة الأساسية التي تترجم التوجهات التي يسطرها مخطط توجيه التهيئة العمرانية، وفي هذا السياق نجد القانون رقم 16.04 المتعلق بتهيئة واستثمار ضفتي أبي رقراق¹.

والذي يحدد بمقتضاه تصميم التهيئة الخاص بجميع أو بعض العناصر الواردة في المادة 19 من القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير²، وقد تم خلق وكالة لتهيئة الضفة كمؤسسة عمومية، من أهم أهدافها تدبير وتتبع الأوراش وإعداد الدراسات التقنية والاقتصادية والمالية المتعلقة بتهيئة ضفتي أبي رقراق والنهوض بالمنطقة فيما يخص السكن والتجارة والمنشآت الترفيهية³.

¹ القانون رقم 16.04 المتعلق بتهيئة واستثمار ضفتي أبي رقراق، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.05.70 صادر في 20 من شوال 1426 (23 نوفمبر 2005)، الجريدة الرسمية عدد 5373 - 25 شوال 1426 (28 نوفمبر 2005)، ص.3003.

² المادة 2 من القانون رقم 16.04.

³ تنص المادة 1 من القانون رقم 16.04 "تحدث بضيفي أبي رقراق منطقة تهيئة واستثمار تعين حدودها وفقا للتصميم الملحق بهذا القانون.

يوضع داخل حدود المنطقة المذكورة تصميم التهيئة يسمى "تصميم التهيئة الخاص بضيفي أبي رقراق" يصادق عليه وفقا لأحكام هذا القانون.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

بالنظر إلى النجاح الذي طبع عمل وكالة تهيئة نهري أبي رقراق، فقد تم نقل التجربة إلى مدينة الناظور قصد تأهيل المنطقة المحيطة بموقع بحيرة مارشيك، حيث تم إحداث شركة مارشيك ميد، التي أوكلت لها مهمة تأهيل الموقع.

وبالنظر إلى المشاكل والإكراهات التي واجهت عمل هذه الشركة، فقد تم إحداث وكالة تهيئة بحيرة مارشيك بمقتضى القانون رقم 25.10¹، والذي أعلن عن المنفعة العامة للعمليات اللازمة لتهيئة المنطقة الواقعة على الواجهة البحرية لمدينة الناظور² والتي تعد ثاني أكبر بحيرة بحوض البحر الأبيض المتوسط، حيث تمتد على طول 25 كيلومتر مربع.

وتجسيدا لذلك، فإن الهيئات الخاصة عند التزامها بالضوابط التي رسمها القانون الخاص بها فإنه لا يسع قاضي الموضوع إلا أن يحكم لها بنقل الملكية³ وهو ما جاء في حكم للمحكمة الإدارية بالرباط "وحيث تبين للمحكمة بعد اطلاعها على وثائق الملف، أن الطرف المدعي استوفى جميع الإجراءات الجوهرية المنصوص عليها في الفصول 8 و9 و10 و12 من القانون 7.81 ...

وتطبيقا لمقتضيات القانون رقم 41.90 المحدث بموجبه محاكم إدارية، وقانون المسطرة المدنية، والقانون رقم 7.81 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة وبالاحتلال المؤقت، والقانون رقم 16.04 المتعلق بتهيئة واستثمار ضفتي أبي رقراق، بنقل ملكية العقار غير المحفظ مساحته 445 متر

تقوم وكالة تهيئة ضفتي أبي رقراق المحدث بموجب المادة 37 أدناه داخل المنطقة المذكورة بممارسة اختصاصات الوكالة الحضرية للرباط وسلا ماعدا الاختصاصات المشار إليها في البند 1 بالمادة 3 من الظهير الشريف رقم 1-93-51 بتاريخ 22 من ربيع الأول 1414 (10 سبتمبر 1993) المعتبر بمثابة قانون يتعلق بإحداث الوكالة الحضرية".

¹ القانون رقم 25.10 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.10.144 صادر في 3 شعبان 1431 (16 يوليو 2010)، الجريدة الرسمية عدد 5857-6 شعبان 1431 (19 يوليو 2010)، ص.3761.

- مرسوم رقم 2.10.250 صادر في 29 من شعبان 1431 (11 أغسطس 2010)، بتطبيق القانون رقم 25.10 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك، الجريدة الرسمية عدد 5866-8 رمضان 1431 (19 أغسطس 2010)، ص.4069.

² أيوب الشاوش-أحمد الكيحل، التنمية الترابية بالجماعات الحضرية المحاذية لمدينة الناظور: مقاربة جغرافية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، منشورات مجلة العلوم القانونية والمركز المتوسطي للدراسات والأبحاث المعاصرة، العدد العاشر، الحكامة الترابية ورهانات التنمية المجالية، أشغال اليوم الدراسي المنظم من طرف جمعية التضامن للتنمية والتنشيط الاجتماعي والثقافي بالناظور ومنتدى التعمير والبيئة والتنمية بالناظور بتاريخ 06 ماي 2018، ص.133.

³ المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 3305، الصادر بتاريخ 2016/09/21، الملف رقم 2016/7108/259، غير منشور.

مربع بجميع ما اشتمل عليه والمرقم بالجدول الملحق بمقرر التخلي رقم 1 الكائن بالرباط المدينة العتيقة لفائدة المدعية "وكالة تهيئة ضفتي أبي رقرق"¹.

على الرغم من ذلك، نجد أن الواقع العملي يبين تجاوز المؤسسات الممنوح لها حق نزع الملكية من أجل المنفعة العامة هذا الإجراء القانوني، فإذا كان القضاء الإداري عمل على حماية مسطرة نزع الملكية من أجل المنفعة العامة وكذا الحقوق المرتبطة بها.

بحيث كيف وضع وكالة تهيئة ضفتي أبي رقرق يدها على عقار الغير دون سلوك المسطرة القانونية على أنه اعتداء مادي يستوجب الإنهاء، أو التعويض عنه وعن مدة الاحتلال غير القانوني لعقار المعني، إلا أنه وفي كثير من الأحيان وتحت ذرائع مختلفة من قبيل الاستعجال وتعدد المساطر وطولها، تتملص الإدارة من احترام الإجراءات المسطرية والتقييد بالشكليات القانونية، الأمر الذي يوقعها لا محالة في الاعتداء المادي².

الفقرة الثانية: مظاهر تجسيد القضاء الإداري للتعويض العادل عن نزع الملكية لأجل المنفعة

العامة

يشكل مبدأ التعويض القاعدة العامة في قانون نزع الملكية لأجل المنفعة العامة، حيث يستحق كل من نزعت ملكيته تعويضاً عن فقدانه للملكية وعما كان مقرراً له من منفعة عليها، وهذا التعويض قد يتخذ شكل قبول بما اقترحت له لجنة التقويم³.

¹ وهو نفس المقتضى الذي جاء في حكم آخر للمحكمة الإدارية بالرباط "بنقل ملكية القطعة الأرضية غير المحفظة، رقم 358 بالجدول الملحق بمقرر التخلي، مساحتها 12969 متر مربع لفائدة وكالة تهيئة ضفتي أبي رقرق في شخص ممثلها القانوني...".

- المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 4394، الصادر بتاريخ 2016/11/11، الملف رقم 2016/7108/28، غير منشور.

² حكم صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط، الملف رقم 2010/12/575، الصادر بتاريخ 2013/08/01، بين بوعزة رشوق بن الطيبي ومن معه ضد وكالة تهيئة ضفتي أبي رقرق في شخص مديرها، أورده عبد الحليم الحاج، وكالة مارشيك بين الامتياز القانوني والإكراه الواقعي، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون الخاص، جامعة محمد الأول، الكلية المتعددة التخصصات بالناظور، السنة الجامعية: 2016/2017، ص.89.

³ ينص الفصل 7 من المرسوم التطبيقي للقانون رقم 7.81 "تتألف اللجنة المشار إليها في الفصل 42 من القانون رقم 7.81 لأنف الذكر والمكلفة بتحديد ثمن العقارات أو الحقوق العينية المنزوعة ملكيتها من الأعضاء الدائمين التالي بيانهم:

- السلطة الإدارية المحلية أو ممثلها، ورئيسها؛

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

باعتباره اقتراح لأجل التراضي بين المنزوعة ملكيته والإدارة نازعة الملكية، والذي يجسد في الاتفاق بالتراضي، كما أن قضاء الموضوع حتى في تحريك المسطرة القضائية قد يحكم وفق المقترح المشار إليه أعلاه في الحالات الموجبة لذلك.

أو قد يتخذ صورة تعويض يحدده قضاء الموضوع بمناسبة المنازعة فيه من قبل المنزوعة ملكيته، بحيث أن القاضي يمكنه الاستعانة بمختلف الوسائل التي تمكنه من تحديد التعويض العادل الذي يوازن فيه بين المصلحة العامة ومصلحة المنزوعة ملكيته، وما يتطلبه الأمر من الاستعانة بأهل الخبرة كعرف قضائي في قضايا نزع الملكية.

وفي هذا الإطار، ألغت محكمة النقض¹ حكم المحكمة الإدارية بالرباط الذي قضى في غيبة المنزوعة ملكيتهم بنقل ملكية قطعة أرضية كانوا يملكونها لفائدة وزارة التجهيز والنقل لبناء سد أسمير بولاية تطوان، مقابل تعويض مبلغه 52.875.00 درهما لفائدة المظنون أنهم ذوي الحقوق، وهو المبلغ الذي قدرته اللجنة الإدارية المختصة؛

وقد اعتمدت محكمة النقض في قرارها على التعليل التالي "وحيث يتمسك المستأنفون بأن الحكم المستأنف صدر في غيبتهم، وأن التعويض المحكوم به هزيل جداً، ولا يتناسب مع القيمة الحقيقية للأرض المنزوعة ملكيتها، ولتتمسسون تعيين خبير وحفظ حقهم في تقديم مطالبهم على ضوء نتيجة الخبرة.

-
- رئيس دائرة أملاك الدولة أو منتدبه؛
 - قابض التسجيل والتبر أو منتدبه؛
 - ممثل طالب نزع الملكية أو الإدارة التي يجري نزع الملكية لفائدتها.
- ويضاف إلى اللجنة أعضاء غير دائمين، وهم بحسب طبيعة العقار:
- مفتش الضرائب الحضرية أو منتدبه؛
 - مفتش التعمير أو منتدبه (إذا تعلق الأمر بأراض حضرية مبنية أو غير مبنية)؛
 - الممثل الإقليمي لوزارة الفلاحة والإصلاح الزراعي أو منتدبه؛
 - مفتش الضرائب القروية أو منتدبه (إذا تعلق الأمر بأراض قروية).
- وتتولى السلطة القائمة بنزع الملكية أعمال الكتابة".
- ¹ المجلس الأعلى، قرار عدد 679، الصادر بتاريخ 2000/05/04، الملف رقم 99/1/4/773، أورده محمد محجوبي، دعوى نقل الملكية وإجراءاتها أمام المحكمة الإدارية، م.س، ص.290-291.

وحيث، أن التعويض الذي تقررته اللجنة الإدارية المشار إليها في الفصل 20 من القانون رقم 7.81 المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العامة، يتوقف نفاذه على قبوله من الطرفين (نازع الملكية والمنزوعة ملكيته) ولا يمكن استنتاج هذا القبول من عدم حضور الطرف الأخير للجلسة، وأن المحكمة عندما لم تقم في مثل هذه الحالة المعروضة بإجراء خبرة لتحديد الثمن الحقيقي، يكون حكمها عديم الأساس". وإلى جانب ما تمت الإشارة إليه، إن تفعيل آثار تصميم التهيئة رهين بسلوك مسطرة نزع الملكية، لذلك فالقضاء الإداري ملزم بالتصدي لكل عمل تقوم به السلطة الإدارية خارج مبدأ الشرعية المتمثل في الضمانات القانونية التي جاء بها قانون نزع الملكية، وبالتالي يعد الشطط في استعمال السلطة نتيجة مخالفة القانون المذكور، يرتب حتما الحق في التعويض العادل وفق القواعد العامة للمسؤولية الإدارية.

هذا ويعتبر إصدار القضاء الشامل للحكم الناقل للملكية مقابل التعويض العادل والمنصف من مظاهر تجليات الحماية القضائية للملكية العقارية، إلا أن الحكم في حد ذاته غير كاف إذا لم تقم السلطة القضائية بالحرص على تنفيذه، وعليه فالقضاء الإداري يبقى مسؤولاً حسب القواعد العامة للدستور عن ضمان حقوق الدفاع المتمثلة في حق اللجوء إلى القضاء وحسن سير العدالة، إلى جانب الحق في التنفيذ.

إن الفراغ التشريعي في مجال تنفيذ الأحكام القضائية ضد المؤسسات العمومية، دفع بالقضاء الإداري إلى البحث عن الآليات القانونية التي تتماشى مع روح القانون، والتي من شأنها تعزيز مكانة السلطة القضائية كسلطة مستقلة، حماية للحقوق والحريات وفق ما جاء به في دستور المملكة¹. وهو الموقف الذي جسده المحكمة الإدارية بفاس² في إحدى الأحكام الصادرة عنها "وحيث، إنه وبخصوص الدفع المتعلق بخرق المادة التاسعة من قانون المالية رقم 70.19 للسنة المالية 2020 ... فإن مسطرة التنفيذ هاته إنما تخص الأحكام النهائية أو الباتة الصادرة ضد الدولة أو الجماعات الترابية أو مجموعاتها دون باقي المؤسسات العمومية التي تدخل ضمنها المدعى عليها، باعتبارها مؤسسة

¹ جاء في الفصل 117 من دستور سنة 2011 "يتولى القاضي حماية حقوق الأشخاص والجماعات وحرياتهم وأمنهم القضائي، وتطبيق القانون".

² المحكمة الإدارية بفاس، أمر عدد 2020/8، الصادر بتاريخ 2019/08/07، الملف رقم 2020/7103/1، منشور بمجلة محاكمة، عدد مزدوج 20-19 يناير-مارس 2021، ص.389.

عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري والمالي عملاً بمقتضيات المادة 4 من القانون رقم 01.00 المتعلق بتنظيم التعليم العالي، وبالتالي فهي تبقى خاضعة لأحكام مسطرة التنفيذ المنظمة بقانون المسطرة المدنية...".

ومن وجهة نظرنا، لا نجد حرجاً إذا قلنا إن حجز أموال نازع الملكية المودعة لدى الغير كالخزينة العامة أو المؤسسات العمومية، يجوز قانوناً ولو كانت أموال تملكها أشخاص معنوية عامة، مادام أنه يجوز التصرف فيها، ومادام أنه جرت العادة على تخصيص هذه الأشخاص مسبقاً لجزء من أموالها للتعويضات المحتملة.

خاتمة:

لقد عرف مفهوم وإطار المنفعة العامة تطوراً ملحوظاً على مر الحقب وباختلاف المجتمعات، فلم تعد المنفعة العامة تقتصر على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإنما تجاوزت ذلك لتشمل تكوين أرضة عقارية لتحقيق هذه الأهداف.

وتجد القيود القانونية الواردة على حق الملكية العقارية الخاصة مبررها الموضوعي في أن العقار بمثابة الأرضية الأساسية لانطلاق المشاريع، مما يتطلب أن تكون الملكية العقارية ثابتة ومستقرة وخالية من النزاعات، خاصة وأن المغرب مقبل على التوسع في مجال الاستثمار والتنمية على أصعدة تهم الفلاحة والصناعة والسياحة والإسكان.

وفي سبيل هذا المبتغى، لا يمكن للإدارة أن تضع يدها على الملكية العقارية إلا باتباع الإجراءات الإدارية والقضائية المنصوص عليها في القانون رقم 7.81 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة وباحتلال المؤقت، ما لم يكن هناك نص خاص يعطيها حق الامتياز بإقامة منشآت على عقارات الخواص.

وهو المجال الذي يبرز من خلاله المكانة الهامة التي يحتلها القضاء الإداري من أجل الموازنة بين متطلبات الاستثمار والتنمية التي ينص عليها النموذج التنموي وكذا الحفاظ على حقوق المزرعة ملكيتهم من خلال الضمانات القضائية التي أقرها القضاء في هذا الصدد، وفي سبيل إغناء النقاش على هذا المستوى نتقدم بالمقترحات التالية:

- العمل على زيادة فعالية الاستثمارات العمومية على المستوى الجهوي وبالتالي ضمان مساهمتها الكاملة في التنمية المستدامة والشاملة والمتناغمة لجميع الجهات؛

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

- الرفع من اعتمادات الاستثمار العمومي: تخصيص موارد مالية أكبر للاستثمار في البنية التحتية والمشاريع التنموية؛
- تنوع مجالات الاستثمار القطاعي: وذلك من خلال التركيز على توجيه الاستثمار في قطاعات استراتيجية محددة مثل الطاقات المتجددة، إنجاز البنيات التحتية للنقل واللوجستيك، الاستثمار في القطاع الصناعي والفلاحي، القطاع السياحي، والقطاع الرياضي؛
- وضع قواعد معيارية جديدة لتحديد التعويض عن نزع الملكية، والتراجع عن بعض المبادئ السارية في التعويض عن نزع الملكية، وفقا لقانون التعمير وتماشيا مع المكتسبات الحقوقية الدولية والوطنية لا سيما في إطار الانسجام بين المنفعة العامة والمصالح الخاصة للأشخاص، وكذا في نطاق التلازم بين الحقوق والواجبات؛
- وإن كان لنا من مقترح في هذا الشأن، فهو دعوى نوجهاها لقضاة محكمة النقض من أجل بسط رقابتهم بشكل موسع على العناصر والأسس المعتمدة في تقدير مبالغ التعويض المحكوم بها من طرف محاكم الموضوع، وذلك اعتبارا لما في هذه الرقابة من حماية للأمن القانوني والقضائي الذي ينشده كل متقاض.

لائحة المراجع:

المراجع باللغة العربية:

الكتب:

- محمد العربي حمزة، المرحلة الإدارية لنزع الملكية - مسطرتي التقييم والاتفاق بالمرضاة، مجلة المتوسط للدراسات القانونية والقضائية، العدد 7 - 2019.
- محمد العربي حمزة، المرحلة القضائية لنزع الملكية من أجل المنفعة العامة "دعوى رفع الاعتداء المادي ودعوى نقل الحيازة"، مجلة محيط للدراسات والأبحاث القانونية، العدد 2019/2.
- محمد ابن الحاج السلي، مسطرة نزع الملكية من أجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت في القانون المغربي، دار القلم بالرباط، الطبعة الثانية 2021.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

- العربي مياد، أي مفهوم للمنفعة العامة؟ في قانون نزاع الملكية، مجلة القانون المغربي، العدد 10/ شتنبر 2006.
- الصروخ مليكة، القانون الإداري دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الرابعة، (1998).
- هشام الميولي، نسبة حق الملكية بين الشريعة والقانون، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، حق الملكية العقارية بين التقييد والإطلاق، العدد الخاص رقم: 2021/26.
- عبد العالي بنلياس، شرط المنفعة العامة في مسطرة نزاع الملكية، مجلة الحقوق، سلسلة الأعداد الخاصة 7، العدد السابع أكتوبر 2013.
- أيوب الشاوش-أحمد الكيحل، التنمية الترابية بالجماعات الحضرية المحاذية لمدينة الناظور: مقارنة جغرافية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، منشورات مجلة العلوم القانونية والمركز المتوسطي للدراسات والأبحاث المعاصرة، العدد العاشر، الحكامة الترابية ورهانات التنمية المحلية، أشغال اليوم الدراسي المنظم من طرف جمعية التضامن للتنمية والتنشيط الاجتماعي والثقافي بالناظور ومنتمى التعمير والبيئة والتنمية بالناظور بتاريخ 06 ماي 2018.

النصوص القانونية:

- ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011).
- القانون رقم 7.81 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة وبالاحتلال المؤقت الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.81.254 بتاريخ 11 من رجب 1402 (6 ماي 1982)، كما وقع تغييره وتتميمه (ج. ر. عدد 3685 بتاريخ 3 رمضان 1403 (15 ماي 1983)).
- القانون رقم 16.04 المتعلق بتهيئة واستثمار ضفتي أبي رقرق، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.05.70 صادر في 20 من شوال 1426 (23 نوفمبر 2005)، الجريدة الرسمية عدد 5373-25 شوال 1426 (28 نوفمبر 2005).

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

- القانون رقم 25.10 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيكا، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.10.144 صادر في 3 شعبان 1431 (16 يوليو 2010)، الجريدة الرسمية عدد 5857-6 شعبان 1431 (19 يوليو 2010).
- مرسوم رقم 2.10.250 صادر في 29 من شعبان 1431 (11 أغسطس 2010)، بتطبيق القانون رقم 25.10 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيكا، الجريدة الرسمية عدد 5866-8 رمضان 1431 (19 أغسطس 2010).

المواقع الإلكترونية:

- <https://www.finances.gov.ma/Publication/db/2024/note-repartition-regionale-invest-ar.pdf>
- حبيدة فاطمة الزهراء، الاستثمار العمومي وسؤال الفعالية، دراسة منشورة بالبوابة الرسمية لمركز تكامل للدراسات والأبحاث، أنظر الرابط التالي: www.takamoul.org

التقارير:

- تقرير اللجنة الخاصة الموضوع رهن إشارة العموم بالبوابة الرسمية للجنة الخاصة بالنموذج التنموي على الرابط: <https://csmd.ma/rapport-ar>
- البوابة الرسمية للجنة الخاصة بالنموذج التنموي على الرابط: <https://csmd.ma>
- مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار الملحق بمشروع قانون المالية لسنة 2024.
- التقرير الموضوعاتي لأنشطة تدخل المجالس الجهوية للحسابات برسم سنة 2020/2019 على البوابة الرسمية للمجلس www.courdescopmtes.ma

الأحكام القضائية:

- المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 3305، الصادر بتاريخ 2016/09/21، الملف رقم 2016/7108/259، غير منشور.
- المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 4394، الصادر بتاريخ 2016/11/11، الملف رقم 2016/7108/28، غير منشور.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

- حكم صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط، الملف رقم 2010/12/575، الصادر بتاريخ 2013/08/01، بين بوعزة رشوق بن الطيبي ومن معه ضد وكالة تهيئة ضفتي أبي رقرق في شخص مديرها، أورده عبد الحليم بالحاج، وكالة مارشيكيا بين الامتياز القانوني والإكراه الواقعي، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون الخاص، جامعة محمد الأول، الكلية المتعددة التخصصات بالناظور، السنة الجامعية: 2016/2017.
- المحكمة الإدارية بفاس، أمر عدد 2020/8، الصادر بتاريخ 2019/08/07، الملف رقم 2020/7103/1، منشور بمجلة محاكمة، عدد مزدوج 19-20 يناير-مارس 2021.

المراجع باللغة الفرنسية:

- Norman Girvan, Corporate Imperialism, Conflict And Expropriation, Copyright 1976 by Norman Girvan .

أهمية قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية في تفعيل النموذج التنموي الجديد

المصطفى الهادي

دكتور في العلوم القانونية والسياسية

جامعة محمد الخامس الرباط

أستاذ زائر بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – السويسي

مقدمة:

اختار المغرب -من بين الأساليب والطرق لتدبير المرافق العامة- أسلوب المؤسسة والمقولة العمومية كنوع من اللامركزية المرفقية أو المصلحية¹، على اعتبارها أشخاص معنوية، يسمح لها بممارسة نشاط معين منسجم مع مختلف سياسات الدولة، مع تمتعها بالاستقلال المالي والإداري وخضوعها لوصاية ومراقبة الدولة.

وتلعب المؤسسات والمقاولات العمومية دورا مهما في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمجالية ببلادنا، اعتبارا لوزنها في الاقتصاد الوطني ومكانتها في إعداد وتنفيذ السياسات العمومية، ودورها في تعزيز لامركزية ولا مركزية التدبير العمومي وتحديث الاقتصاد الوطني وتنويع مصادر نموه.

هكذا، أصبحت المؤسسات والمقاولات العمومية رافعة لا يمكن الاستغناء عنها في دينامية التحول الاقتصادي والاجتماعي ببلادنا، ذلك أن إقلاع بعض القطاعات ظل رهينا بأنشطة هذه المنشآت؛ كما أن بعض الاستراتيجيات القطاعية ما كانت لترى النور لولا وجود هذه المؤسسات².

لكن واقع تدبير المؤسسات والمقاولات العمومية خضع لسنوات عديدة لمقاربة كلاسيكية وقواعد وآليات متجاوزة، مما حال دون أن يتفاعل هذا التدبير مع التطورات والتحولات الراهنة، والأخذ بعين الاعتبار التخطيط الاستراتيجي والتدبير التوقعي والاستشرافي لمواجهة التحديات التنموية.

¹ أحمد أجعون، التنظيم الإداري المغربي بين المركزية واللامركزية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 2013/96، ص. 125.

² "قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب: العمق الاستراتيجي والحكمة"، تقرير المجلس الأعلى للحسابات، يونيو 2016، ص. 1.

وما يعكس هذا الواقع هو تلك الاختلالات الكبيرة التي عرفها تدبير العديد من المؤسسات والمقاولات العمومية، كما جاء في مختلف تقارير المجلس الأعلى للحسابات السنوية بشكل عام، وتقديره الموضوعاتي حول " قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب: العمق الاستراتيجي والحكامة" الصادر في سنة 2016 بشكل خاص، والتقرير المتعلق بالمؤسسات والمقاولات العمومية المرفق بمشروع قانون المالية برسم سنة 2021، وتقرير اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد.

وتبعاً لذلك، دعا جلالة الملك¹ الحكومة والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين للانخراط، بكل فعالية ومسؤولية، في إطار تعاقد وطني بناء، يكون في مستوى تحديات المرحلة وانتظارات المغاربة، والإسراع بإطلاق إصلاح عميق للقطاع العام، ومعالجة الاختلالات الهيكلية للمؤسسات والمقاولات العمومية، قصد تحقيق أكبر قدر من التكامل والانسجام في مهامها، والرفع من فعاليتها الاقتصادية والاجتماعية.

من هذا المنطلق، ستحاول هذه الورقة البحثية² إبراز أهمية المؤسسات والمقاولات العمومية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من جهة؛ ومن جهة أخرى، التطرق لأهم مرتكزات حكامتها التي من شأنها المساهمة في تنزيل النموذج التنموي الجديد مساهمة للتحويلات السياسية والاقتصادية والمالية والاجتماعية التي تعرفها المملكة.

المبحث الأول: واقع قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب

مما لا شك، فيه أن المؤسسات والمقاولات العمومية لعبت ولا زالت تلعب دوراً جوهرياً على مستوى تنفيذ السياسات العمومية والاستراتيجيات القطاعية، وبالتالي المساهمة في التنمية بمختلف تجلياتها، لكن، بالمقابل، أبان الواقع عن مجموعة من الاختلالات التدييرية لهذا القطاع.

في هذا الصدد، عرف قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية تطوراً مهماً، حيث لعب أدواراً حاسمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، بالنظر لخصوصية ومميزات هذا القطاع على مستوى مكونات المحفظة العمومية Portefeuille publique المشكّلة من المؤسسات والمقاولات

¹ راجع خطاب جلالة الملك بمناسبة ذكرى العرش بتاريخ 29 يوليو 2020.

² لا يمكن لهذه الورقة البحثية الإحاطة والتطرق الشاملين لمختلف الإشكاليات المرتبطة بموضوع تدبير المؤسسات والمقاولات العمومية. بقدر ما ستتطرق بشكل مركز لمدى مساهمة هذا القطاع الحيوي في التنمية.

العمومية (المطلب الأول). لكنه بالرغم تم الوقوف على مجموعة من الاختلالات التي تحول دون حسن أداء هذه المحفظة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مميزات ومكونات قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية

يتسم قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالتنوع الكبير الذي يطبع الهيئات المكونة له. ويبرز هذا التنوع على عدة مستويات، يمكن إجمالها في تنوع مكونات المحفظة العمومية (الفقرة الأولى)، ثم المؤشرات الاقتصادية والمالية لأداء القطاع (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: محفظة عمومية متنوعة ذات توزيع قطاعي ومجالي

تختلف طريقة إحداث المؤسسات والمقاولات العمومية بحسب الطبيعة القانونية وحسب نطاقها الجغرافي، فالاختصاص موزع بين السلطتين التشريعية والتنظيمية بحسب كل حالة هكذا، تختص السلطة التشريعية بإحداث المؤسسات والمقاولات العمومية بموجب قانون وذلك تطبيقا لمقتضيات الفصل 71 من دستور 2011¹ أما في حالة إحداث مقاولات عمومية على شكل شركة مساهمة أو خوصصة مؤسسة عمومية وتحويلها إلى القطاع الخاص، فيتم ذلك حسب قواعد القانون الخاص بواسطة مرسوم.

وتتخذ المؤسسات والمقاولات العمومية تسميات مختلفة، حيث تمت إضافة تسمية الوكالات (وكالة التنمية الفلاحية)، والمعاهد (معهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة)، والصناديق (صندوق المقاصة)، التي أصبحت، في الغالب، تعوض تسميات المكاتب (المكتب الوطني للسكك الحديدية) التي كانت سائدة في السنين الأولى لاستقلال المغرب وعلى المستوى العملي، يتم استعمال تسميات أخرى بدون أي دلالة قانونية واضحة، من قبيل المؤسسات ذات الطبيعة الإدارية والمؤسسات ذات الطبيعة الصناعية والتجارية.

¹ ينص الفصل 71 على أنه: "يختص القانون، بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور، بالتشريع في الميادين التالية. إحداث المؤسسات العمومية وكل شخص اعتباري من أشخاص القانون العام: - تأميم المنشآت ونظام الخوصصة:".

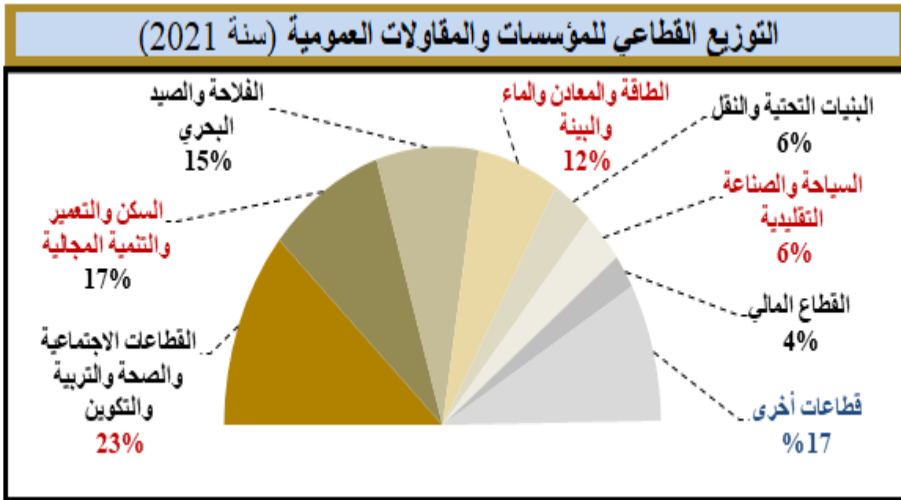
النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

وتتضمن المحفظة العمومية مجموعة متنوعة من المؤسسات والمقاولات العمومية بحسب أنظمتها القانونية. فقد بلغ عدد الهيئات المكونة للمحفظة العمومية، حتى نهاية شهر غشت 2021، ما مجموعه 269 مؤسسة ومقاولات عمومية، وتتوزع هذه الهيئات على الشكل التالي¹:

■ 25 مؤسسة عمومية:

■ 4 مقاولات عمومية ذات مساهمة مباشرة للخزينة.

بالإضافة إلى ذلك، تمتلك بعض المؤسسات والمقاولات العمومية ما مجموعه 498 من الشركات التابعة أو المساهمات، منها 54% تمتلكها بالأغلبية. كما تمتلك الجماعات الترابية 21 شركة مساهمة. وتجدر الإشارة إلى أن المحفظة العمومية تعرف دينامية مستمرة ترتبط بعمليات الإحداث أو التحويل أو الإدماج أو التصفية، والتي يتم تنفيذها تبعا لبرامج التطور القطاعي والاستراتيجيات العمومية والاصلاحات التي يتم إطلاقها في هذا الإطار.



فضلا عن ذلك، تنشط المؤسسات والمقاولات العمومية في مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية الاستراتيجية: البنية التحتية، الماء والكهرباء، المعادن والطاقة، الفلاحة، الإسكان

¹ تقرير حول المؤسسات والمقاولات العمومية المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2022، ص. 9.

والتعمير، التربية والتعليم والتكوين المهني، الصحة، اللوجستيك.... إلخ، كما هو موضح بالرسم البياني أسفله¹:

يتبين من خلال هذا الرسم البياني أن قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية يشكل أهمية على مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويشمل أغلب مناحي الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، حيث يمثل كل من القطاعات الاجتماعية والصحية والتربية والتكوين إضافة إلى السكن والتعمير والفلاحة والصيد البحري ما يقارب 65% من مجموع الأنشطة التنموية.

وتبرز أيضا أهمية قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية على المستوى الترابي وذلك بفضل تدخلها واشراكها في إطلاق العديد من برامج التنمية الجهوية والمحلية، حيث تمثل 63% من المحفظة العمومية، وبالتالي مساهمتها في إضفاء الدينامية على التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الترابي وترسيخ الجهوية المتقدمة²، من خلال توفير خدمات أساسية للقرب وتطوير فضاءات محلية منسجمة والتكفل بمشاريع جهوية كبرى.

الفقرة الثانية: أول مستثمر عمومي وقطاع أساسي لتنفيذ السياسات العمومية

تلعب المؤسسات والمقاولات العمومية دورا مركزيا في تنزيل السياسات العمومية والاستراتيجيات القطاعية، وذلك بفضل الوسائل المتوفرة لها وبفضل التراكم والخبرة التي طورتهما، وما تتميز به من انفتاح على المستوى الدولي. ففي العديد من القطاعات الاقتصادية تم تحويل المخططات التنموية إلى استراتيجيات قطاعية. وبذلك أصبحت فاعلة في جل قطاعات النشاط الاقتصادي، حيث أصبحت عمليا تغطي كل القطاعات الاقتصادية الرئيسية: الطاقة والبنية التحتية والفلاحة والصيد البحري والصناعة وإنعاش الصادرات واللوجستيك... إلخ³.

ولعل أبرز تجليات أهمية قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية تتمثل في صدارته لحجم الاستثمارات العمومية من خلال الاعتمادات المالية المضمنة في ميزانياتها⁴ والتي تعتبر رافعة أساسية في

¹ تقرير حول المؤسسات والمقاولات العمومية المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2022، ص. 13.

² تقرير حول المؤسسات والمقاولات العمومية المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2022، ص. 10.

³ "قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب: العمق الاستراتيجي والحكمة"، مرجع سابق، ص. 7.

⁴ لا تخضع ميزانيات المؤسسات والمقاولات العمومية لمصادقة السلطة التشريعية، وإنما فقط لموافقة مجالسها التداولية التي تقوم بحصرها والمصادقة عليها من قبل مصالح وزارة الاقتصاد والمالية.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

تحفيز وتشجيع الدينامية الاقتصادية والاجتماعية، فقد سجلت أغلب المؤشرات الاقتصادية والمالية للقطاع منحا تصاعديا .

ففي سنة 2019، وصل المبلغ الإجمالي للاستثمار 71.175 مليون درهم، في حين بلغ رقم المعاملات 252.988 مليون درهم، وتم تحقيق قيمة مضافة بحوالي 84.778 مليون درهم، ووصلت القدرة على التمويل الذاتي ما قدره 611.591 مليون درهم، فيما راكمت الأصول الإجمالية ما مجموعه 1.599.113 مليون درهم¹.

هذا، وقد أسفر هذا الدور المتنامي للمؤسسات والمقاولات العمومية عن إحداث دينامية عززت مساهمة هذه الأجهزة في خلق الثروات، بحيث أصبحت المستثمر العمومي الأول متقدمة بذلك، بشكل واضح، على كل من الدولة والجماعات الترابية.

ومنذ سنة 1999، بادرت المؤسسات العمومية -بشكل مكثف- إلى إنجاز العديد من المشاريع المهيكلية وتحملت الاستراتيجيات القطاعية التي اعتمدتها الدولة. كما تم تشييد بنيات تحتية جيدة لبلادنا بفضل الاستثمارات المنجزة من لدن المقاولات العمومية، وبذلك، صار القطاع محركا هاما للنمو الاقتصادي. وعاملا محدد في الإقلاع الذي عرفه عدد كبير من فروع الأنشطة الاقتصادية، كما هو مبين بالجدول التالي:

¹ تقرير حول المؤسسات والمقاولات العمومية المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2021، ص.12.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

سنة 2020	سنة 1999	نوع الأنشطة
1,800	400	شبكة الطرق السيارة (كيلومتر)
3,849	1,907	شبكة السكك الحديدية (كيلومتر)
75	0	خطوط الطرامواي (كيلومتر)
79.3 %	39 %	نسبة الولوج إلى الطرق القروية
97.8 %	37 %	نسبة الولوج إلى الماء الصالح للشرب بالوسط القروي
99.78 %	45 %	نسبة الولوج إلى الكهرباء بالوسط القروي
99.8 %	79 %	نسبة التمدرس الأولي
7	2	عدد المراكز الاستشفائية الجامعية

المصدر: عرض السيد مدير المنشآت العامة والخصوصية، غير منشور

جدير بالإشارة أنه رغم المجهودات على مستوى الاستثمار العمومي، حيث يسجل المغرب معدل استثمار يعتبر من بين أعلى المعدلات في العالم (أكثر من 30 في المائة من الناتج الداخلي الإجمالي)، تظل مردوديته ضعيفة جداً فيما يتعلق بالدفع بعجلة النمو الاقتصادي وإحداث مناصب الشغل. وكمثال على هذه الوضعية نذكر قطاع التربية والتعليم، إذ أنه بالرغم من الميزانية الهائلة المخصصة سنوياً ومن توالي الخطط الرامية إلى إصلاحه، لا يزال يشكل عائقاً كبيراً أمام تنمية البلاد¹.

المطلب الثاني: اختلالات وعوائق واقعية تحد من فاعلية أداء القطاع

بالرغم من أهمية قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية في التنمية بمختلف أبعادها، إلا أن فاعلية أدائه يصطدم باعتماد غالبية المؤسسات والمقاولات العمومية ذات الطبيعة غير التجارية على الميزانية العامة للدولة (الفقرة الأولى)، وقصور وغياب منظور استراتيجي للقطاع (الفقرة الثانية)، إضافة إلى محدودية المراقبة المالية للدولة على القطاع (الفقرة الثالثة).

¹ "المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية"، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، حالة رقم 45-44، ص. 2019/24.

الفقرة الأولى: قطاع دائم الارتباط بميزانية الدولة وذو مديونية مرتفعة

تتجسد العلاقات المالية بين الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية من خلال التحويلات المتبادلة. فالدولة تحول وتمنح للمؤسسات والمقاولات العمومية إمدادات استثمار أو إمدادات تسيير، وكذا مخصصات برسم المساهمات في الرأسمال أو قصد إعادة الهيكلة وإعادة الرسملة¹.

أما التحويلات التي تقوم بها المؤسسات والمقاولات العمومية لفائدة الدولة، فتتمثل في الإيرادات المتأتية من الهيئات ذات الوظيفة المالية وإيرادات الاحتكار وحصص أرباح ومساهمات المؤسسات العمومية وأرباح المساهمات في شركات المساهمة العمومية والأتاوى برسم استغلال الملك العمومي وكذا إيرادات أخرى. فبخصوص هذه التحويلات، فإنها تتم من قبل عدد ضئيل من هذه الهيئات حيث أن أرباح المساهمات والحصص من الأرباح يبقى مصدرها الأساسي مجموعة المكتب الشريف للفوسفات ومجموعة صندوق الإيداع والتدبير وشركة اتصالات المغرب. أما تحويلات الأجهزة ذات الطابع غير التجاري، فإن مجملها من طرف الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والرسم والضرائب والتي تحصل إيرادات ذات طابع شبه جبائي².

ويوضح الجدول أسفله معطيات تفصيلية حول حجم التحويلات بمليون درهم المتبادلة بين الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية:

¹ تتخذ الموارد ذات المصدر العمومي والمحويلة لفائدة المؤسسات والمقاولات العمومية الأشكال التالية:

تحويلات مباشرة من الميزانية العامة للدولة؛ أو تحويلات من بعض الحسابات الخصوصية للخرينة؛ أو مداخيل جبائية وشبه جبائية محصلة من لدن الدولة أو من طرف أجهزة عمومية أخرى والتي يتم رصدها لفائدة بعض المنشآت والمؤسسات العمومية.

² "قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية بالمغرب: العمق الاستراتيجي والحكمة"، مرجع سابق، ص. 12-13.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

السنة المالية	تحويلات من الدولة نحو المؤسسات والمقاوالت العمومية (1)	تحويلات من المؤسسات والمقاوالت العمومية نحو الدولة (2)	الميزان 3 = 2-1
2012	20 023	11 493	-8 530
2013	20 610	13 322	-7 288
2014	25 519	9 778	-15 741
2015	26 301	8 956	-17 345
2016	26 476	8 184	-18 292
2017	28 781	7 958	-20 823
2018	30 792	9 336	-21 456
2019	33 310	10 494	-22 816
2020	33 213	9 716	-23 497
2021	41 202	11 118	-30 084
المجموع	286 227	100 355	-185 872

المصدر: تقرير حول المؤسسات والمقاوالت العمومية المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2022.

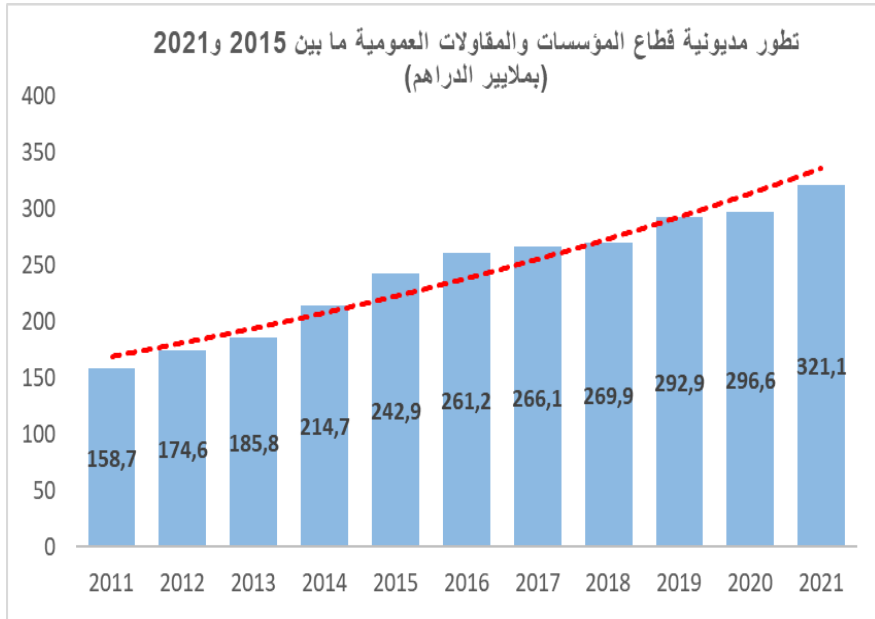
ص. 20 و 23

توضح المقارنة بين التحويلات المتبادلة بين الدولة والمؤسسات والمقاوالت العمومية، خلال الفترة 2012 – 2021، أن الكفة تبقى، بشكل هيكلي، لفائدة هذه الأخيرة بمعدل سنوي قدره 18.587 مليار درهم، حيث خلال هذه الفترة بلغ مجموع إمدادات الموارد العمومية لفائدة القطاع 286.227 مليار درهم، مقابل مساهمات القطاع 100.355 مليار درهم لفائدة الدولة.

وفيما يتعلق بالديونية، ولأجل تمويل برامجها الاستثمارية وأنشطتها، تلجأ المؤسسات والمقاوالت العمومية للقروض كتمويلات إضافية إلى جانب مواردها الذاتية والتحويلات المالية من ميزانية الدولة. هكذا، سجل قطاع المؤسسات والمقاوالت العمومية، منذ سنة 2000 ارتفاعا مستمرا لمديونيته، فقد

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

بلغ سنة 2021، حجم ديون التمويل للقطاع ما قدره 321.132 مليون درهم، إذ سجل ارتفاعا بنسبة 51 بالمقارنة مع سنة 2011، كما هو موضح بالمبيان أسفله. وهو ما قد يشكل مصدر هشاشة للقطاع بكامله، مما يُسائل جدوى وديمومة النموذج الاقتصادي لمختلف مكونات القطاع.



المصدر: التقارير السنوية المرفقة بمشاريع قوانين المالية

في هذا السياق، وبغرض تعزيز ثقة المستثمرين وباقي الأطراف المعنية وكذا تطوير عرض بديل للتمويل ومكمل للمديونية لفائدة الفاعلين الاقتصاديين، تم إحداث صندوق محمد السادس للاستثمار بموجب القانون رقم 76.20¹ كشركة مساهمة ذات مجلس إدارة، للإسهام في تمويل وتنفيذ المشاريع الاستثمارية الكبرى، ودعم القطاعات الإنتاجية على الصعيدين الوطني والترابي في إطار شراكات بين القطاعين العام والخاص، حيث تم تحديد رأسمالها في 15 مليار درهم²، وذلك لتمكين

¹ ظهر شريف رقم 1.20.103 صادر في 16 من جمادى الأولى 1442 (31 ديسمبر 2020) بتنفيذ القانون رقم 76.20 القاضي بإحداث صندوق محمد السادس للاستثمار، الجريدة الرسمية عدد 6951 بتاريخ 11 يناير 2021، ص. 283.

² مرسوم رقم 2.21.67 صادر في 7 رجب 1442 (19 فبراير 2021) بتطبيق أحكام القانون رقم 76.20 القاضي بإحداث صندوق محمد السادس للاستثمار، الجريدة الرسمية عدد 6963 بتاريخ 22 فبراير 2021، ص. 1384.

الصندوق من التوفر على استراتيجية لتوظيف رؤوس الأموال أكثر وضوحا بخصوص أولويات واختيارات تدخل الدولة فيما يخص الإقلاع الاقتصادي.

الفقرة الثانية: قصور الحكامة وغياب منظور استراتيجي للقطاع

أجمعت مختلف التقارير المؤسسات الرسمية¹ على وجود اختلالات هيكلية لتدبير قطاع للمؤسسات والمقاولات العمومية على مستوى الحكامة بمختلف تجلياتها. في هذا السياق، تتجلى أهم العوائق المرتبطة بحكامة القطاع في النقاط التالية:

- تكاثر عدد المؤسسات والمقاولات العمومية؛
 - تكاثر عدد المؤسسات العمومية ذات الطبيعة غير التجارية، وتداخل مهامها في بعض الأحيان مع المؤسسات والمقاولات العمومية أو مع البنيات التابعة للقطاعات الوزارية الوصية؛
 - غياب تكامل قطاعي يمكن من تحقيق نمو خارجي وحكامة يتعين تنشيطها (القطاع المينائي، اللوجستيك، النقل...) وتعثر عمليات التجميع التي تم إطلاقها؛
 - تعثر إنجاز عمليات تصفية بعض المؤسسات والمقاولات العمومية التي تم حلها (تعثر تصفية أكثر من 70 مؤسسة ومقولة عمومية لأكثر من عشر سنوات)؛
 - رهانات تتعلق أساسا بالمخاطر وبالنجاعة وبالحفاظ على المال العام.
- فضلا عما سبق، يسجل قصور أداء الهيئات التداولية سواء على مستوى طريقة اختيار أعضاء المجالس التداولية، أو على مستوى تأخر انعقاد اجتماعاتها بسبب الأجندة السياسية للوزير الوصي على القطاع، مما ينعكس على اجتماعاتها، حيث أنه في غالبها تكون شكلية دون مناقشة مواضيع بعيدة عن التوجهات الاستراتيجية للمؤسسة أو المقولة. هذا، وأن أغلب قرارات المجالس الإدارية تكون معدة سلفا ولا تكون موضوع تداول ونقاش من طرف الأعضاء.

¹ المجلس الأعلى للحسابات-المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي -المفتشية العامة للمالية-بعض تقارير المؤسسات والمقاولات العمومية المرفقة بمشاريع قوانين المالية-تقرير النموذج التنموي الجديد.

الفقرة الثالثة: محدودية المراقبة المالية للدولة على القطاع

أسس المغرب بعد حصوله على الاستقلال نظاما ثابتا للمراقبة¹ المالية على المؤسسات والمقاولات العمومية، وخول وزارة المالية بمقتضى ظهير 14 أبريل 1960² صلاحية بسط رقابتها المالية بشكل واسع لكن بسبب النقائص التي اتسم بها هذا الظهير، المتمثلة في عدم الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات وتعدد المؤسسات العمومية والتركيز فقط على مشروعية وصحة العمليات المتعلقة بالأداءات والمداخل، تم إصدار القانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى³.

فقد كرس القانون 69.00 الوظيفة الرقابية على المؤسسات العمومية لكل من وزير المالية ومراقبي الدولة ومندوبي الحكومة والخزنة المكلفين بالأداء، بهدف المتابعة المنتظمة للمؤسسات العمومية الخاضعة للمراقبة المالية، والسهر على صحة عملياتها الاقتصادية والمالية، وتقييم جودة تسييرها وإنجازاتها الاقتصادية والمالية وكذا مطابقة تسييرها للمهام والأهداف المحددة لها، والعمل على تحسين منظومتها الإعلامية والتدبيرية⁴.

ويعتبر تصنيف أنواع المراقبة وربطها بمعايير جودة الحكامة والأنظمة المتعلقة بمعلومات التدبير من أهم مضامين إصلاح المراقبة المالية للدولة على المؤسسات والمقاولات العمومية التي نص

¹ يستعمل الفقهاء والباحثين مصطلحي الرقابة والمراقبة لنفس الغرض وربما لنفس الدالة، في حين تبقى الرقابة أشمل لكونها تدمج بُعد الملاءمة إضافة إلى احترام النصوص القانونية والمساطر المعمول بها التي تعتبر مجالا للمراقبة. ولذلك سنستعمل في هذه الورقة مصطلح المراقبة.

تأخذ مراقبة الدولة على المؤسسات العمومية أشكالا مختلفة ومتنوعة حسب طبيعة كل مراقبة، كالرقابة البرلمانية (السياسية)، والمراقبة الإدارية والمالية (الوصاية الإدارية أو المالية أو التقنية)، والمراقبة القضائية (المحاكم المالية) بالإضافة إلى رقابة الرأي العام (مجتمع مدني، أحزاب سياسية، صحافة....). في هذه الورقة البحثية سنتركز فقط **للمراقبة المالية للدولة.**

² ظهير شريف رقم 271.59.1 في تنظيم مراقبة الدولة المالية على المكاتب والمؤسسات العمومية والشركات ذات الامتياز وكذا الشركات والمنظمات المنتفعة بالمساعدة المالية التي تمنحها الدولة أو الجماعات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 2478 بتاريخ 22 أبريل 1960، ص. 1350.

³ ظهير شريف رقم 1.03.195 صادر في 16 من رمضان 1424 (11 نوفمبر 2003) بتنفيذ القانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى، الجريدة الرسمية عدد 5170 الصادرة بتاريخ 23 شوال 1424 (18 ديسمبر 2003)، الجريدة الرسمية عدد 5170 بتاريخ 18 ديسمبر 2003، ص. 4240.

⁴ المادة 2 من القانون 00.69 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى.

عليها القانون رقم 69-00، بحيث سعى هذا الإصلاح إلى توضيح المسؤوليات، وتعميم المراقبة المالية وتعديلها وملائمتها حسب مستوى كل مؤسسة أو مقاول، بغية انتقال أغلب المؤسسات والمقاولات العمومية من المراقبة القبيلة المنصبة أساساً على شرعية العمليات نحو مراقبة بعدية تتمحور حول النتائج والفعالية.

لكن واقع الحال أثبت أنه -باستثناء حالات نادرة- لم يتغير نمط مراقبة عدد المؤسسات والمقاولات العمومية إلا بشكل طفيف، حيث بقيت أغلبية هذه المؤسسات خاضعة لأنماط المراقبة المصنفة ضمنها منذ دخول القانون رقم 69-00 حيز التطبيق سنة 2003، وهكذا، عند متم سنة 2021، تتوزع المؤسسات والمقاولات العمومية، حسب نمط المراقبة التي تخضع لها، على الشكل التالي:

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

نماذج	عدد الهيئات الخاضعة لها	نوع المراقبة
الجامعات، الوكالة الوطنية لإنعاش الشغل والكفاءات، الوكالة الوطنية لمحاربة الأمية، المكتب الوطني للسياحة.....	208 مؤسسة ومقاولة	المراقبة القبلية
كبريد المغرب، المكتب الوطني للسكك الحديدية، الوكالة الوطنية للموانئ.....	23 مؤسسة ومقاولة	المراقبة المواكبة
وكالة التنمية الرقمية، وكالة التنمية الاجتماعية، وكالة المساكن والتجهيزات العسكرية، المعهد الملكي للثقافة الأمازيغية، المراكز الجهوية للاستثمار.....	36 مؤسسة ومقاولة	مراقبة نوعية
كالمجمع الشريف للفوسفاط، شركة العمران، شركة طرامواي الرباط سلا، الشركة الملكية لتشجيع الفرس	34 مؤسسة ومقاولة	المراقبة بمقتضى اتفاقية
إتanol	3 شركات	المراقبة بمقتضى عقد
أمنسوس		
مياه أم الربيع		

المصدر: تقرير حول المؤسسات والمقااولات العمومية المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2022،

ص. 125-131

يتبين من خلال الجدول أعلاه أن 68% من المؤسسات والمقااولات العمومية تخضع للمراقبة القبلية، في حين ما يقارب 8% فقط تخضع للمراقبة المواكبة، وحوالي 11% للمراقبة النوعية والمراقبة بمقتضى اتفاقية، وهذا ما يُسائل أسباب عدم انتقال المؤسسات والمقااولات العمومية من المراقبة

القبليّة إلى أنواع المراقبات الأخرى المخففة، والتي تتطلب التوفر على منظومة للإعلام والتسيير والمراقبة الداخلية¹.

هكذا، فأمام العدد الكبير وحجم المؤسسات والمقاولات العمومية بشكل عام، وتلك الخاضعة للمراقبة القبليّة بشكل خاص، وثقل الاختصاصات المنوطة بمديرية المنشآت العامة والخصوصية² (وزارة الاقتصاد والمالية)، والخصاص الكبير على مستوى الأطر المكلفة بالمراقبة والفحص والتدقيق³، عائقاً أمام فعالية مهامها الرقابية. هكذا، يستوجب إعادة النظر في مهام واختصاصات هذه المديرية خصوصاً بعد إحداث الوكالة الوطنية للوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة وتتبع نجاعة أداء المؤسسات والمقاولات العمومية.

المبحث الثاني: أهم مرتكزات حكمة المؤسسات والمقاولات العمومية

يشير تقرير النموذج التنموي الجديد إلى ضرورة إعادة هيكلة بعض المؤسسات والمقاولات العمومية ذات الطابع التجاري بتحويلها إلى شركات مساهمة عامة، وذلك بالتزامن مع إجراء بعض الإصلاحات القطاعية الرئيسية من أجل ضمان خدمات ذات جودة وبأقل تكلفة للمواطنين وتحفيز القدرة التنافسية للنسيج الإنتاجي⁴.

¹ راجع المادة 17 من القانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى، مرجع سابق.
² تتولى هذه المديرية مزاولة الرقابة المالية القبليّة والمواكبة، وتتبع محفظة الدولة، وإنجاز عمليات تحويل المؤسسات العمومية والمنشآت العامة إلى القطاع الخاص، وإعادة الهيكلة والتنميط المحاسبي وإنجاز عمليات التدقيق الخارجي....
لمزيد من التفاصيل، راجع المادة 11 من مرسوم رقم 2-16-422 صادر في 29 من شوال 1437 (3 أغسطس 2016)، الجريدة الرسمية عدد 6490 بتاريخ 11 أغسطس 2016 بتغيير وتنظيم المرسوم رقم 955-07 الصادر في 23 من شوال 1429 الموافق لـ 23 أكتوبر 2008 بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد والمالية.
³ بلغ عدد الموظفين بمديرية المنشآت العامة والخصوصية 345 موظف، من بينهم 52 مراقب دولة و69 خازن مكلف بالأداء. راجع:

- Rapport annuel 2020 « Une mobilisation inédite pour une réforme structurelle du secteur des EEP », Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation, P. 73.

⁴ اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، "النموذج التنموي الجديد، تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع"، ملخص التقرير العام، أبريل 2021، ص.28.

وبذلك، فإن الإصلاح العميق للمؤسسات والمقاولات العمومية ومعالجة مختلف اختلالاتها الهيكلية، يقتضي تحسين حكمة المؤسسات والمقاولات العمومية (المطلب الأول)، وتفعيل أدوار الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أجرة الإطار القانوني المتعلق بإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية

تضمن القانون -الإطار رقم 50.21 المتعلق بإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية¹ مقتضيات هامة فيما يتعلق بالمبادئ المنظمة لإصلاح قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية، من خلال عمليات إعادة هيكلتها وتطوير حكامتها (الفقرة الأولى)، هذا بالإضافة إلى مقتضيات تهم المراقبة المالية للتأكد من سلامة عملياتها ومن نجاعة وفعالية تدخلاتها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إعادة هيكلة المؤسسات والمقاولات العمومية

نص القانون-الإطار رقم 50.21 على مقتضيات تروم تحقيق غايات أساسية تتعلق بترشيد حجم المحفظة العمومية وتعزيز النجاعة وجعل حكمة وتسيير المؤسسات والمقاولات العمومية أكثر مهنية، والحد من اللجوء إلى ميزانية الدولة، وتعزيز مصداقية النماذج الاقتصادية للمؤسسات والمقاولات العمومية وتشجيع بروز مجموعات أو أقطاب كبرى ذات إمكانيات كافية من أجل رفع تحديات المنافسة وقيادة البرامج العمومية للتنمية والأوراش الاستراتيجية بنجاح. ويمكن تلخيص آليات إعادة هيكلة القطاع في العمليات التالية:

■ عملية احداث المؤسسات والمقاولات العمومية: من خلال ضبط عملية احداث المؤسسات والمقاولات العمومية، بحيث يجب أن يكون كل مشروع قانون يرمي إلى إحداث مؤسسة عمومية² موضوع دراسة قبلية تنجزها السلطة الحكومية المعنية، تبين المهام التي ستسند إليها والتي لا تمارسها أي مؤسسة عمومية أخرى أو بنية إدارية كما يجب أن تبرر الدراسة أن

¹ ظهير شريف رقم 1.21.89 صادر في 15 من ذي الحجة 1442 (26 يوليو 2021) بتنفيذ القانون-الإطار رقم 50.21

المتعلق بإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 7007 بتاريخ 26 يوليو 2021، ص. 5687.

² يجب أن يترتب على إحداث أي مؤسسة عمومية حذف البنية الإدارية المكلفة سابقا بالمهام التي ستسند إلى المؤسسة أو المقولة المحدث.

مهام المرفق العمومي المنوطة بها لا يمكن أن تكون موضوع نمط آخر من أنماط تدبير المرافق العمومية هذا، بالإضافة إلى انعكاساتها المتوقعة على المحفظة العمومية¹.

■ **تجميع المؤسسات العمومية وادماج المقاولات العمومية:** عبر تجميع المؤسسات العمومية التي تمارس مهام مماثلة أو متقاربة أو متكاملة، ودمج المقاولات التي تمارس نشاطها في نفس القطاع، وذلك بغية ترشيد التكاليف المالية للمؤسسات والمقاولات العمومية وكذا تعزيز نجاعتها وعقلنة طرق تسييرها هذا الإدماج لا يحول دون خوصصة المقاولات العمومية كلما ثبتت مردوديته على الاقتصاد الوطني، وذلك وفق نظام للخصوصية سيتم سنه فيما بعد².

■ **تحويل المؤسسات التي تمارس نشاطا تجاريا الى شركات مساهمة:** وذلك بالعمل على تحويل كل مؤسسة عمومية ذات نشاط تجاري الى شركة مساهمة يتولى تسييرها مجلس إدارة، يتولى رئاسته مدير عام كلما دعت الضرورة لذلك. يتم بعد ذلك فتح رأسمالها تدريجيا أمام القطاع الخاص. وتروم هذه العملية الرفع من نجاعة هذه المؤسسات، وتحسين حكومتها والرفع من أدائها وتعزيز نظام المراقبة وتنويع مصادر تمويلها وترشيد تكاليفها وتحسين الخدمات التي تقدمها³.

■ **حل المؤسسات والمقاولات العمومية وتصفيتهما:** عبر إحداث هيئة مركزية تابعة لوزارة الاقتصاد والمالية تتولى مهمة حل وتصفية -وفق النصوص التشريعية الجاري بها العمل- كل مؤسسة أو مقالة عمومية أصبحت مهامها متجاوزة ولم يعد هناك مبرر للإبقاء عليها، أو تمارس مهامها يمكن أن يزاولها القطاع الخاص، أو تعاني من عجز مالي مزمن ما عدا إذا كانت هناك اعتبارات تتعلق بالصالح العام تبرر الإبقاء عليها⁴.

الفقرة الثانية: ترسيخ الشفافية والتقييم وربط المسؤولية بالمحاسبة

تعتبر المساءلة-التي لا يمكن فصلها عن الشفافية-أداة أساسية لتعزيز الثقة بين الحاكمين والمحكومين، وبالتالي تحقيق الاستقرار الاجتماعي وخلق بيئة ملائمة لمشاركة أكبر من القطاع الخاص

¹ المواد 40 و41 من القانون 50.21 المتعلق بإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية، مرجع سابق.

² المواد 7 و8 و9 من القانون 50.21 المتعلق بإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية، المرجع نفسه.

³ المواد 16 و17 و18 من القانون 50.21 المتعلق بإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية، المرجع نفسه.

⁴ المواد 10 و11 و12 و13 من القانون 50.21 المتعلق بإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية، مرجع سابق.

والمجتمع المدني من أجل المساهمة في صنع القرار ومن أجل استخدام رشيد وأكثر عقلانية للأموال العامة.

فالشفافية نقيض السرية والغموض فهي تشير إلى الضوء نقيض الظلام، وإلى الوضوح نقيض الإبهام، فهي أسعى من أن تكون مجرد آلية، بل هي قيمة أساسية من منظومة القيم التي تقوم قائمة الأمم وبإضمحلالها تضمحل¹.

هكذا، فالشفافية والمساءلة يشكلان وجهان لعملة واحدة، فالأولى تشكل شرطا مسبقا للثانية، والثانية تعد استكمالا للأولى وقوة دافعة لها. فلا يمكن تصور مفهومي الشفافية والمساءلة بمعزل عن منظومة الحكامة الرشيدة وحكم القانون، فبقدر نضج منظومة الحكامة يتحدد المدلول العملي للشفافية والمساءلة².

في هذا الإطار، حث النموذج الجديد على تحقيق ودعم تحرير الطاقات، ولأجل ذلك، من الضروري أن يجعل التوجه التنظيمي الجديد إرساء إطار لترسيخ الثقة والمسؤولية، يضمن للجميع إمكانية العمل وفقا لقواعد واضحة ومطبقة على الجميع، ويكرس مبادئ دولة الحق والقانون والحكامة الجيدة وصون الحريات³.

فضلا عن ذلك، يتعين أن يكون تقييم الاستراتيجيات والسياسات العمومية والبرامج منتظما ضمن مقاربة تهدف إلى ترشيد وتعزيز الهندسة المؤسسية للمغرب وتحديد المسؤوليات بين المهام الحكومية ومهام الهيئات والمؤسسات العمومية⁴، وتعزيز الشعور بالمسؤولية لدى صانعي القرار وتحسين وتقويم الفعل العمومي على ضوء النتائج المسجلة، بالإضافة إلى تيسير الوصول إلى المعلومة بصورة مفتوحة وموثوقة ومنظمة، مع احترام حماية البيانات الشخصية.

¹ محمد براو، الشفافية والمساءلة والرقابة العليا على المال العام في سياق الحكامة الرشيدة، سلسلة الرقابة على المال العام والمنازعات المالية، مطبعة دار القلم، الرباط، الطبعة الأولى، 2010، ص.52.

² محمد براو، "الشفافية والمساءلة والرقابة العليا على المال العام في سياق الحكامة الرشيدة"، نفسه، ص.52.

³ اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، "النموذج التنموي الجديد، تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع"، مرجع سابق، ص.16.

⁴ "المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية"، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مرجع سابق، ص.43.

هذا، لابد من تخليق صارم للحياة العامة من خلال إجراءات فعالة لترسيخ قيم الأخلاقيات والنزاهة ومحاربة تنازع المصالح والتواطؤات ومختلف أشكال الربع، من قبيل توسيع نطاق التصريح بالمصالح وقواعد التنافي والتنازع، ولزوم إعطاء القدوة من طرف المسؤولين العموميين، والولوج إلى المعلومة والشفافية وتقييم وتتبع السياسات، ووسائل إعلام مستقلة وذات مصداقية¹. كما يتطلب الأمر إدارة مسؤولة ذات كفاءات يركز عملها على الأداء والنتائج، إدارة شفافة قابلة للمساءلة عن قراراتها وعن قدرتها على اتخاذ المبادرات ومواكبة التغيير. وعلى وجه الخصوص، يظل التجديد المنتظم للمناصب العليا بالوظيفة العمومية، على المستويين الوطني والمحلي ومدراء الشركات والمؤسسات العمومية الاستراتيجية، أحد أهم الرهانات الذي يجب أن تحظى باهتمام بالغ، وذلك من خلال اعتماد آليات للرفع من جاذبية هذه المناصب، وتحديد وانتقاء الكفاءات المرشحة لتحمل المسؤوليات المرتبطة بها، وتثمين قدراتها القيادية قصد تمكينها من اتخاذ المبادرات التي يتطلبها حل المشاكل المعقدة².

الفقرة الثالثة: تعزيز آلية التعاقد بين الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية

يعتبر التعاقد "la contractualisation" بين الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية والاستراتيجيات الوطنية آلية مهمة لتحديد نوعية وطبيعة العلاقة التي تربط بينهما. فالإطار التعاقدى يعطي الأولوية للنشاطات الكفيلة بترشيد آليات تسيير المؤسسات والمنشآت العامة، وتقليص تكاليف استغلالها، وتدعيم إجراءات لتدبير المشترك للإمكانيات المتاحة، وذلك من أجل ترشيد استعمالها وتحسين تنسيق الإنجازات³.

في هذا السياق، نص القانون الإطار رقم 50.21 على مجموعة من المقتضيات تروم تكريس آلية التعاقد بين الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية⁴، وذلك من خلال إبرام عقود-برامج بين الدولة

¹ اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، النموذج التنموي الجديد، تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، مرجع سابق، ص.17.

² اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، النموذج التنموي الجديد، تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع"، مرجع نفسه، ص.27.

³ "التعاقد بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة"، دليل منهجي، وزارة الاقتصاد والمالية، مديرية المنشآت العامة والخصوصية، ص.9.

⁴ المواد 29 و30 و32 و35 و36 و37 و41 من القانون 50.21 المتعلق بإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية، مرجع سابق.

والمؤسسات والمقاوالات العمومية تحدد بموجبها التزامات الدولة والمؤسسة او المقاولة العمومية المعنية وكذا الاهداف المحددة لها والوسائل الموضوعة رهن إشارتها لتحقيق هذه الأهداف وكذا بغية تتبع وتقييم تنفيذها؛ وإبرام عقود أداء، لمدة متعددة السنوات، بين الأجهزة التداولية للمقاوالات العمومية مع المسؤولين عن هذه المقاوالات، بمناسبة تعيينهم، أو عند الاقتضاء، تجديد تعيينهم، تحدد على وجه الخصوص الأهداف المحددة لهم، والوسائل الموضوعة رهن إشارتهم لبلوغها، وكيفيات تتبع وتقييم تنفيذها؛ وأيضاً التدبير بالنتائج عبر تعميم التعاقد الداخلي على جميع المؤسسات والمقاوالات العمومية. وعليه، من أجل ضمان فعالية التعاقد بين الدولة والمؤسسات والمقاوالات العمومية، يجب أن يتم هذا التعاقد بناء على تفكير استراتيجي مسبق حول مهام المؤسسة العمومية المعنية أو أنشطة المقاولة العمومية المعنية، حيث أن نشاط المؤسسات والمقاوالات العمومية يجب أن يكون موضوع سياسة تعاقدية متعددة السنوات في إطار مقارنة تشاركية وتوافقية بين جميع الفاعلين والمتدخلين.

المطلب الثاني: التدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة وإصلاح نظام المراقبة المالية

يشير تقرير النموذج التنموي الجديد إلى ضرورة التعجيل بتسريع ورش مراجعة سياسة مساهمات الدولة من خلال تفعيل الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة وتتبع نجاعة أداء المؤسسات والمقاوالات العمومية (الفقرة الأولى)، كما أن ملائمة المراقبة المالية لمقتضيات القانون-الإطار 50.21 السالف الذكر أصبحت ضرورة حتمية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تتبع نجاعة أداء المؤسسات والمقاوالات العمومية

اعتبر تقرير اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي أن القانون رقم 82.20 القاضي بإحداث الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة وتتبع نجاعة أداء المؤسسات والمقاوالات العمومية¹، أحد الركائز الأساسية لإصلاح قطاع المؤسسات والمقاوالات العمومية، وتتمين مساهمات الدولة وتحسين نجاعة أداءها بغية جعلها محركاً للتنمية الاقتصادية وقاطرة للقطاع الخاص.

¹ في إطار تنفيذ التوجيهات الملكية السامية بمناسبة خطاب العرش بتاريخ 29 يوليو 2020 والخطاب الملكي السامي الموجه إلى البرلمان بتاريخ 9 أكتوبر 2020، تم إصدار الظهير الشريف رقم 1.21.96 الصادر في 15 من ذي الحجة 1442 (26 يوليو 2021) بتنفيذ القانون رقم 82.20 القاضي بإحداث الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة وتتبع نجاعة أداء المؤسسات والمقاوالات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 7007 بتاريخ 26 يوليو 2021، ص. 5697.

ونظرا لأهمية الرهانات المتعلقة بقطاع المؤسسات والمقاولات العمومية وتدهور النماذج الاقتصادية والمالية لهذه الهيئات، فقد أصبح من الضروري تبني مقاربة تديرية مختلفة لهذا القطاع، موجهة نحو إرساء تدبير استراتيجي لمساهمات الدولة، وتحسين المردودية ونجاعة الأداء، وخلق الثروة ومردودية رؤوس الأموال المستثمرة، مع الحفاظ على جودة الخدمات العمومية المقدمة للمواطن¹.

ويمكن تلخيص أهم المستجدات التي تضمنها القانون رقم 82.20 المذكور فيما يلي:

تولي الوكالة لدور الدولة المساهمة بشكل أفضل، باعتبارها هيئة مستقلة تهدف إلى تحسين قيادة محفظة المساهمات العمومية وتنشيط وظيفة الدولة المساهمة. حيث يتعين على الوكالة اقتراح السياسة المساهماتية للدولة على السلطة الحكومية المكلفة بالاقتصاد والمالية والعمل على تنفيذها، وذلك بالتشاور مع الأطراف المعنية؛ تحديد ملائم للمؤسسات والمقاولات العمومية التي تدخل ضمن نطاق تدخل الوكالة، إذ حدد القانون المحدث للوكالة لائحة أولية² بأسماء المؤسسات والمقاولات العمومية ذات الرهانات السوسيو-اقتصادية والمالية الكبرى بالنسبة للدولة بصفتها مساهما؛

■ إنجاز عمليات المحفظة وعمليات رأس المال، حيث أسند إلى الوكالة، حسب الحالة، مهمة تحديد واقتراح أو إبداء الرأي بخصوص بعض العمليات ذات الجدوى والتي تروم تثمين مساهمات الدولة (عمليات الإدماج، التفويطات، المساهمات...): هكذا، من أجل تأطير أفضل لمسار اتخاذ القرار بشأن العمليات المتعلقة برأس المال، فإن الوكالة مطالبة بالحرص على أن تكون هذه العمليات مسبوقة بدراسات الجدوى والتقييم وأن تخضع لتتبع دوري؛

■ إضفاء المزيد من الاحترافية على الحكامة، عبر إدارة الوكالة من قبل مجلس إداري يتألف من 5 ممثلين للدولة يتم تعيينهم بموجب نص تنظيمي إضافة إلى ثلاث (3) متصرفين مستقلين بغية الاستفادة من خبراتهم ومعارفهم. وتناط مهمة رئاسة هذا

¹ تقرير حول المؤسسات والمقاولات العمومية المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2022، ص. 67.

² تمثل هذه اللائحة الأولية في نفس الوقت مجال تدخل الوكالة وتشمل مؤسسات عمومية ذات طبيعة تجارية بالإضافة إلى المقاولات العمومية والمساهمات، وستتم مراجعة هذه اللائحة وتتميمها بانتظام بموجب مرسوم يتخذ باقتراح من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالاقتصاد والمالية، وستواكب الوكالة كذلك تنفيذ عمليات تحويل المؤسسات العمومية الواردة في اللائحة المذكورة إلى شركات المساهمة.

المجلس للوزير المكلف بالاقتصاد والمالية. فضلا عن هذا، ستمثل الوكالة الدولة على مستوى هيئات الحكامة للمؤسسات والمقاوالات العمومية التي تدخل ضمن نطاق تدخلها؛

■ **تأطير التشاور الاستراتيجي فيما بين الوزارات حول المؤسسات والمقاوالات العمومية.** من خلال إحداث هيئة قطاعية للتشاور مهمتها تأطير العلاقات بين الوكالة والمؤسسات والمقاوالات العمومية التي تدخل ضمن نطاق تدخلها. وستعمل هذه الهيئة التي يرأسها رئيس الحكومة وتشكل من ممثلين عن الوزارات الوصية، بالتنسيق مع الوكالة، على تدارس الإشكاليات ذات البعد الاستراتيجي علاقة بدور الدولة المساهمة والتي تستدعي تدخل الوزارات الوصية، خاصة فيما يتعلق بمشروع السياسة المساهماتية للدولة؛

■ **تحسين الشفافية بشأن نجاعة أداء المؤسسات والمقاوالات العمومية.** من خلال إعداد الوكالة تقرير سنوي حول الدولة المساهمة ونجاعة أداء المؤسسات والمقاوالات العمومية التي تدخل ضمن نطاق اشتغالها. ويُرفع التقرير المنجز عن الدولة المساهمة إلى جلالة الملك نصره الله، ويتم إطلاع العموم عليه.

وعليه، ينبغي على الوكالة العمل على تحسين حكامه المؤسسات والمقاوالات العمومية وإضفاء المزيد من الاحترافية من خلال اتخاذ جميع التدابير التي من شأنها إرساء حكامه فعالة وفق أفضل الممارسات في هذا المجال.

الفقرة الثانية: ملائمة الإطار القانوني للمراقبة المالية للدولة على القطاع

باعتبار المؤسسات العمومية جزء من البناء الإداري والتنظيمي للدولة، وأنها تدير أملاكاً وأموالاً عمومية¹، سيصبح لزوماً مراقبة هذه المؤسسات لتحديد مدى تحقيقها لمختلف الأعمال والأهداف الموكولة لها، والتأكد من المحافظة على الأموال العامة، وكذا التحقق بأن التنفيذ يتم وفق لما هو مقرر

¹ محمد البلقسي ، "المراقبة المالية للدولة على المؤسسات العمومية بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الجامعية 1986-1987، ص. 2.

وفي حدود القوانين والقواعد الجاري بها العمل، واكتشاف نواحي الضعف والأخطاء ومعالجتها وتفاذي تكرارها¹.

إن الممارسة الرقابية لما يقارب عشرون (20) سنة على اصدار القانون رقم 69.00، تستدعي تحسين فعالية المراقبة من خلال وضع تصنيف جديد دينامي يُمكن من تحديد صنف المراقبة المخصص لكل فئة من المؤسسات والمقاوالات العمومية ودون استثناء، وذلك بالاعتماد على معايير تتجلى في:

- مستوى المساهمة في رأس المال؛
- مستوى مساهمة الميزانية العامة للدولة والمخاطر المالية؛
- جودة التسيير والحكمة.

ومن أجل نجاعة التدخل والسرعة والقرب وتوضيح أفضل لدور الأعوان المكلفين بالمراقبة المالية، وتخصيصهم حسب أهداف وصنف المراقبة المطبقة، فلقد حان الوقت لأجل اعتماد صيغة المخاطب الوحيد "seul interlocuteur" بالنسبة للأمرين بالصرف، وخاصة فيما يتعلق بالرقابة القبلية. حيث سيسهر هذا المخاطب على مراقبة سلسلة النفقات بأكملها، ابتداء من مرحلة الالتزام إلى مرحلة الأداء وبشكل تراتبي، أي بحسب أهمية ومبلغ النفقة، مما سيُمكنه من إرساء وحدة مراقبة النفقات، وضبط أفضل للملفات والقرارات التي تعرض عليه.

وهكذا، فإلى جانب وزير المالية الذي يمارس مراقبة الملاءمة من خلال التأشير على الميزانية، سيصبح لمراقب الدولة مهمة أخرى تتجسد في التأكد من صحة المطابقة البعدية لتشمل الجوانب المتعلقة بمراقبة النجاعة وتقييم الأداء والمخاطر الاقتصادية والمالية.

هذا، إن نجاح أي إصلاح يتطلب تعزيز الموارد البشرية وتحفيزها وتحسين وضعيتها المهنية والاعتبارية، وتحسين نظام المعلومات بمديرية المنشآت العامة والخصوصية وتنظيمها، حتى يساير ورش تنزيل الجهوية المتقدمة، ومواكبة منتظمة لأعوان المراقبة والرفع من كفاءتهم المهنية من خلال وضع

¹ محمد رسول العموري، "الرقابة المالية العليا -دراسة مقارنة"، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2005، ص.

معايير ومراجع موحدة ومُنمطة للمراقبة، واستخدام أنظمة معلوماتية للتدبير المندمج للنفقات والموارد، والتقليص من عدد المؤسسات العمومية التي يقومون بمراقبتها.

خاتمة:

صفوة القول، إن قطاع المؤسسات والمقاولات العمومية يشكل أهمية بالغة في التنمية بمختلف تجلياتها، وأن مختلف التقارير أجمعت على وجود اختلالات وعوائق تحول دون قيام القطاع بالأدوار المنوطة به على أكمل وجه هذا ما حدا بالسلطات العمومية إلى اعتماد مجموعة من الآليات القانونية والمؤسسية بغية تجاوزها وتحقيق الأهداف المتوخاة وتحقيق التنمية المستدامة.

صحيح أن الترسنة القانونية بالإضافة إلى خلق مؤسسات ستساهم في تحسن حكمة تدبير القطاع لا محال، لكن بالمقابل، لا بد من وجود إرادة سياسية وسياسة إرادية لتفعيل المقتضيات الدستورية المتعلقة بالحكمة المتمثلة خصوصا في الشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة، وتعبئة كل القوى الحية بالبلاد، بغية تفعيل النموذج التنموي الجديد خدمة لجميع المواطنين والمواطنات وانتقال المغرب إلى مراتب أعلى من التنمية المستدامة والمدمجة.

المراجع المعتمدة:

- أحمد أجعون، التنظيم الإداري المغربي بين المركزية واللامركزية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 2013/96.
- محمد براو، الشفافية والمساءلة والرقابة العليا على المال العام في سياق الحكامة الرشيدة، سلسلة الرقابة على المال العام والمنازعات المالية، مطبعة دار القلم، الرباط، الطبعة الأولى، 2010.
- محمد البلقسي، المراقبة المالية للدولة على المؤسسات العمومية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الجامعية 1986-1987.
- محمد رسول العموري، الرقابة المالية العليا -دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2005.
- خطاب جلالة الملك بمناسبة ذكرى العرش بتاريخ 29 يوليو 2020.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

- ظهير شريف رقم 1.21.96 الصادر في 15 من ذي الحجة 1442 (26 يوليو 2021) بتنفيذ القانون رقم 82.20 القاضي بإحداث الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة وتتبع نجاعة أداء المؤسسات والمقاوالت العمومية، الجريدة الرسمية عدد 7007 بتاريخ 26 يوليو 2021.
- ظهير شريف رقم 1.21.89 صادر في 15 من ذي الحجة 1442 (26 يوليو 2021) بتنفيذ القانون-الإطار رقم 50.21 المتعلق بإصلاح المؤسسات والمقاوالت العمومية، الجريدة الرسمية عدد 7007 بتاريخ 26 يوليو 2021.
- ظهير شريف رقم 1.20.103 صادر في 16 من جمادى الأولى 1442 (31 ديسمبر 2021) بتنفيذ القانون رقم 76.20 القاضي بإحداث صندوق محمد السادس للاستثمار، الجريدة الرسمية عدد 6951 بتاريخ 11 يناير 2021.
- ظهير شريف رقم 1.03.195 صادر في 16 من رمضان 1424 (11 نوفمبر 2003) بتنفيذ القانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى، الجريدة الرسمية عدد 5170 الصادرة بتاريخ 23 شوال 1424 (18 ديسمبر 2003)، الجريدة الرسمية عدد 5170 بتاريخ 18 ديسمبر 2003.
- ظهير شريف رقم 271.59.1 في تنظيم مراقبة الدولة المالية على المكاتب والمؤسسات العمومية والشركات ذات الامتياز وكذا الشركات والمنظمات المنتفعة بالمساعدة المالية التي تمنحها الدولة أو الجماعات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 2478 بتاريخ 22 أبريل 1960.
- مرسوم رقم 2.21.67 صادر في 7 رجب 1442 (19 فبراير 2021) بتطبيق أحكام القانون رقم 76.20 القاضي بإحداث صندوق محمد السادس للاستثمار، الجريدة الرسمية عدد 6963 بتاريخ 22 فبراير 2021.
- مرسوم رقم 2-16-422 صادر في 29 من شوال 1437 (3 أغسطس 2016)، الجريدة الرسمية عدد 6490 بتاريخ 11 أغسطس 2016 بتغيير وتتميم المرسوم رقم 955-2-07 الصادر في 23 من شوال 1429 الموافق ل 23 أكتوبر 2008 بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد والمالية.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

- تقرير حول المؤسسات والمقاوالات العمومية المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2022.
- تقرير حول المؤسسات والمقاوالات العمومية المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2021.
- اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، النموذج التنموي الجديد، تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع"، ملخص التقرير العام، أبريل 2021.
- "المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية"، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة رقم 2019/24.
- "قطاع المؤسسات والمقاوالات العمومية بالمغرب: العمق الاستراتيجي والحكمة"، تقرير المجلس الأعلى للحسابات، يونيو 2016.
- "التعاقد بين الدولة والمؤسسات والمنشآت العامة"، دليل منهجي، وزارة الاقتصاد والمالية، مديرية المنشآت العامة والخصوصية.
- Rapport annuel 2020 « Une mobilisation inédite pour une réforme structurelle du secteur des EEP », Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation.

التعاقد بين الدولة والجهات كآلية لتنزيل النموذج التنموي الجديد

يوسف صديق

دكتور في القانون العام

جامعة الحسن الثاني- الدار البيضاء

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالمحمدية

ملخص:

أضحت العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية تركز على المنظومة التعاقدية، فالأشخاص العامة تتوفر على مجموعة من الأساليب لأجل أداء مهامها الموكولة لها، ويوجد من بين هذه الأساليب العقد، ومع التحولات الدستورية التي جاء بها دستور 2011 والتي عززت استقلالية الجماعات الترابية من خلال مبدأي التدبير الحر والتفريع، كلها عوامل ساهمت في تأطير علاقة الدولة بالجماعات الترابية وخصوصا مع الجهات.

حيث نجد المشرع يلزم الجماعات الترابية ولأول مرة بموجب قوانينها التنظيمية، على أن ممارسة الاختصاصات المشتركة والقابلة للنقل بين دولة والجماعات الترابية في شكل تعاقدية، إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجماعات الترابية، كما نصت على أنه يمكن للجهة والجماعات الترابية الأخرى بمبادرة منها واعتمادا على مواردها الذاتية أن تمويل أو تشارك في تمويل إنجاز مرفق أو تجهيز أو تقديم خدمة عمومية ال تدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية بشكل تعاقدية مع الدولة إذا تبين أن هذا التمويل يساهم في بلوغ أهدافها.

إن التعاقد يمثل أداة حديثة لتحديد "العيش المشترك" بين الشركاء ومساءلة الفاعلين سواء تعلق الأمر بالمنتخبين أو ممثلي الدولة أو المصالح اللامركزية، وتطوير التدبير العمومي وتبسيط الإجراءات، وهكذا فإن التعاقد يعتبر آلية منسجمة لتحقيق الالتقائية والفعالية والمصادقية في التدخلات العمومية.

لذلك فهذا المقال يعالج المحددات والمدخلات الرئيسية التي فرضت نفسها لتأطير البعد التعاقدية في علاقة الدولة بالجهة، باعتبار هذا البعد له أهمية ومزايا متعددة في تنزيل السياسة التنموية للدولة وتحقيق الإلتقائية والفعالية في ذلك.

الكلمات المفتاحية: التعاقد، الاستقلالية، الالتقائية، مبدأ التدبير الحر، مبدأ التفريع

Abstract:

The relationship between the State and the territorial communities has become based on the contractual system public persons have a range of methods to perform their mandated tasks, Among these methods is the Decade, and with the constitutional transformations enshrined in the Constitution of 2011, which have strengthened the autonomy of the territorial communities through the principles of free measure

and subsidiarity, All of these factors have contributed to the State's relationship with the territorial communities, especially with the authorities.

In which the legislator is obliged by the territorial communities for the first time under their regulatory laws, However, the exercise of common and transferable competencies between a State and land groups in contractual form on its own initiative and on the basis of its own resources, the State may finance or co-finance the completion of a facility, equip or provide a public service under its own jurisdiction on a contractual basis with the State if such funding is found to contribute to the achievement of its objectives.

Contracting is a modern tool for identifying "coexistence" among partners and accountability of actors, whether it be elected, State representatives or decentralized interests, developing public action and streamlining procedures. Hence, contracting is a harmonized mechanism for achieving automation, effectiveness and credibility in public interventions.

This article therefore addresses the main determinants and inputs that have been imposed on itself to frame the contractual dimension of the State's relationship with the State. This dimension is of multiple importance and advantages in the introduction of the State's development policy and the achievement of automatic and effective implementation thereof.

Keywords: contracting, autonomy, automatic, principle of free measure, principle of subsidiarity.

مقدمة:

إذا كانت العقود التقليدية مثل التدبير المفوض والامتياز والصفقات العمومية إحدى الوسائل القانونية التي تستعين بها أشخاص القانون العام لتدبير الخدمات والمرافق العمومية، فإن مفهوم التعاقد مغاير لتلك العقود التقليدية، وأصبح هذا النوع من العقود مند التمنيات يشكل آلية عصرية لتدبير الشأن العام.

وقد ساهم تطور اللامركزية الإدارية في نمو هذه التقنية التعاقدية، على اعتبار أنه يضمن المشاركة والانخراط الفاعل لمختلف الأطراف في المشاريع والبرامج التنموية، وأمام أهمية هذه التقنية التعاقدية، نص القانون التنظيمي المتعلق بالجهة في مادته 92 على الإطار العام الذي يضمن للجهة والدولة الدخول في شكل تعاقد لممارسة الاختصاصات المشتركة، كما أن المادة 93 وسعت مجال الحرية التعاقدية للجهة، حيث يمكن للجهة بمبادرة منها واعتمادا على مواردها الذاتية أن تتولى بنفسها تمويل أو تشارك في تمويل انجاز مشروع أو مرفق عمومي يؤدي خدمة عمومية لا يدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية، وذلك بشكل تعاقد مع الدولة.

وتتجلى أهمية التعاقد بين الدولة والجهات في كونه يعتبر الآلية الأمثل لممارسة اختصاصات المشتركة، لما يمكن أن يوفره من الفعالية والالتزام في إنجاز المشاريع المتعاقد بأنها، كما أن التعاقد يشكل دعامة لتقوية اللامركزية، بحيث يمكن من تقوية السلطة الاقتراحية والتفاوضية للجهة كجماعة ترابية تحتل مكانة الصدارة بالنسبة لباقي أصناف الجماعات الترابية الأخرى أمام الدولة، وهذا مقتضى مهم بالنسبة للخيار الجهوي الذي تبناه المغرب.

إذن أمام الأهمية التي يكتسبها هذا الموضوع، كيف يمكن للتعاقد بين الدولة والجهات المساهمة في تنزيل النموذج التنموي الجديد؟

المبحث الأول: محددات التعاقد بين الدولة والجهات

إذا كان التعاقد بصفة عامة، يشكل آلية عصرية لإنجاز المشاريع وتدير بعض المرافق العمومية، فإنه بالنسبة للجهة في علاقتها مع الدولة يمثل الأداة الأمثل لممارسة مجموعة من الاختصاصات المشتركة، وقد ساهمت مجموعة من العوامل القانونية والمادية في إبراز دوره ومكانته في إنجاز وتدير المشاريع المشتركة، حيث أن الوضع القانوني التي أصبحت عليه الجهة، بما تتوفر عليه من سلطة تنظيمية، واللاتمركز الواسع المواكب للجهة، يعتبران المحددات الأساسية في تبني الجهة للتقنية التعاقدية (أولاً)، بالإضافة إلى مبدأي التدبير الحر والتفريع اللذان يدعمان الاستقلالية التديرية للجهة وحريتها في اختيار الآليات المناسبة لها لإنجاز المشاريع والبرامج التنموية، مع الأخذ بعين الاعتبار امكانياتها (ثانياً).

المطلب الأول: تطور البعد الجهوي داخل الدولة

لا شك أن اللامركزية الإدارية عرفت تطوراً متنامياً منذ حصول المغرب على الاستقلال، حيث في سنة 1960 تم اعتماد أول ميثاق جماعي بمثابة نظام تمهيدي لنظام اللامركزية مع اختصاصات محدودة وجهاز مقيد ومزدوج ووصاية قوية، بعد ذلك جاء ظهير 1976 الذي يعتبر الانطلاقة الحقيقية لإقامة لامركزية إدارية، والاعتراف بوجود شؤون محلية تقتضي تكريس التدبير الديمقراطي لها، من خلال ممارسة الساكنة المحلية لحقها في تدبير شؤونها عن طريق انتداب ممثلين ينتخبون بكيفية ديمقراطية.

ومن المعلوم، أن البعد الجهوي وإن لم يعرف ذلك التطور المتنامي، كما هو الحال بالنسبة للبعد المحلي، إلا أنه يبقى الفضاء الأنسب والأجدر مقارنة مع الفضاءات الأخرى (الجماعة والإقليم أو العمالة) للتخفيف من حدة المركزية المتحجرة في القرار العمومي.

وهكذا، فإن التجربة الجهوية بالمغرب لم تبدئ إلا بعد سنة 1971، أي بعد صدور الظهير المتعلق بإحداث الجهات الاقتصادية السبع، وأمام هاجس تحقيق التنمية، وما يتطلبه ذلك من توسيع حرية التدخل في الفعل الترابي، جاء الخطاب الملكي بتاريخ 24 أكتوبر 1984، ليؤكد على ضرورة إقامة هياكل جهوية ذات اختصاصات إدارية ومالية في محاولة لنقلها من إطارها اللاتركزي إلى معطى جديد يغلب عليه الطابع اللامركزي¹.

ومما لا شك، أن التقنية التعاقدية بالنسبة للجهة على وجه الخصوص، لا يمكن اعتبارها مجرد أداة تقليدية لتحقيق الأهداف المرتبطة بصرف الموارد لا سيما من خلال النفقات العمومية، بل أصبح يرتبط بالاختيارات الجوهرية والاستراتيجية للجهة لتحقيق برامجها التنموية.

والتقنية التعاقدية ممارسة حديثة، تمكن من تجاوز الصعوبات التدييرية للشخص العام سواء في علاقته مع الأشخاص العامة، التي لها اختصاصات مشتركة معها أو تتقاطع في الأهداف العامة، أو مع الأشخاص الخاصة، وكذا مع بعض الهيئات المدنية والمهنية. وبصفة عامة يبقى الأمر المحوري في تطور المجال التعاقدي ومقارباته الحديثة هو الاستناد إلى مبدأ التدبير الحر، بحيث أن حرية التعاقد تسمح للمدبر العمومي الترابي بتحديد الأشكال والسبل التي يراها ناجعة وقادرة على تحقيق الأهداف المسطرة والمتعهد بها أمام المواطن طيلة مدة الانتداب.

والملاحظ من خلال القانون التنظيمي للجهات في مادته 92، أن المشرع حدد الإطار العام الذي يمكن الجهة والدولة من الدخول في شكل تعاقدى لممارسة الاختصاصات المشتركة²، بالإضافة إلى أن المادة 93 وسعت مجال الحرية التعاقدية للجهة، بحيث يمكن لهذه الأخيرة بمبادرة منها واعتمادا على

¹ عماد أبركان، المسألة الجهوية بالمغرب بين الكائن والممكن في ضوء القانون التنظيمي للجهات، مجلة العلوم السياسية، العدد الثالث، السنة الثالثة، شتاء - خريف، 2015، ص.9.

² المادة 92 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق ل 7 يوليوز 2015، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 الموافق ل 23 يوليوز 2015.

مواردها الذاتية أن تتولى بنفسها تمويل أو تشارك في تمويل انجاز مشروع أو مرفق يؤدي خدمة عمومية لا يدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية، وذلك بشكل تعاقد مع الدولة.

أولاً: الاعتراف بوجود سلطة تنظيمية

تعتبر ممارسة السلطة التنظيمية الترابية من أهم الوسائل القانونية التي أوكلت لسلطات الجماعات الترابية ممارستها، فهي بخلاف باقي الاختصاصات الترابية، حازت السلطة التنظيمية اعترافاً دستورياً خاصاً ربط ممارستها بمجال الاختصاص الترابي، وذلك بموجب الفصل 140 من الدستور: "تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية¹ لممارسة صلاحيتها".

ومن خلال التجربة المغربية، نجد أن ممارسة السلطة التنظيمية المحلية تخضع لترسانة قانونية توطئها، وتمثل أساساً في اتخاذ القرارات التنظيمية، والقيام بالإجراءات التي يتطلبها تنظيم المجال الترابي، والأنشطة التي تدخل ضمن نطاقه من أجل ضمان حسن سير المرافق العامة بكيفية منتظمة، وبغية الحفاظ على النظام العام وبالتالي وجود إطار عام لا يمكن تجاوزه عند ممارسة السلطة التنظيمية²، مما يعني أن آلية التعاقد بين الدولة والجهات بحسب النصوص المؤطرة للجهة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بدرجة ممارسة السلطة التنظيمية من طرف مؤسسة الجهة.

والملاحظ أن نطاق ممارسة السلطة التنظيمية من طرف الجهة هو أقل مقارنة بالجماعات التي تعرف زخماً من اختصاصات ذات الطبيعة التنظيمية، سواء فيما يرتبط بعمل الأجهزة التداولية أو فيما يتعلق أساساً بعمل السلطة التنفيذية الجماعية، لاسيما في مجال الشرطة الإدارية. لذلك يبقى مجال التعاقد بين الدولة والجهة يرتبط تحديداً بممارسة الاختصاصات المشتركة بينهما.

ثانياً: اللاتمركز الإداري الواسع

¹ تعرف السلطة التنظيمية عموماً، بأنها السلطة المخولة لإحدى الأجهزة الحكومية من أجل إصدار أوامر عامة ومجردة، وذلك في إطار الحفاظ على النظام العام بمبدلاته الثلاث، الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وهي من اختصاص الحكومة وطنياً، وعملًا بمبدأ توزيع الاختصاصات بين المركز والمحيط، فإن الاعتراف الدستوري بوجود شؤون جهوية مستقلة عن الشؤون الوطنية يقتضي تديروها الديمقراطي انتداب الساكنة ممثلهم والاعتراف لهؤلاء بسلطة تنظيمية جهوية لممارسة اختصاصاتهم، في إطار تعزيز مسار اللامركزية والديمقراطية الترابية.

² محمد اليعكوبي، تأملات حول الديمقراطية بالمغرب، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الثانية، سنة 2008، ص. 145.

إن الجهوية المتقدمة لا يمكن لها أن تستقيم إلا من خلال تعزيز حضور الدولة على المستوى الجهوي عبر المصالح اللامركزية لمختلف القطاعات الوزارية وإدارات الدولة¹، فاللاتمركز الإداري هو النظام المناسب لمواكبة الجهوية المتقدمة من أجل تنزيل النموذج التنموي الجديد، ولذلك فتتطلب هذا النموذج يقتضي النهوض بالتنمية الجهوية المندمجة والمستدامة عبر آلية التعاقد بين الدولة والجهات. إلا أن هذا التكامل بين نظام اللاتمركز الإداري والجهات يتطلب بالضرورة أن تتوفر المصالح اللامركزية للدولة على الصلاحيات التقريرية، وهو الأمر الذي عمل المشرع على تبنيه من خلال الميثاق الوطني لللاتمركز الإداري، ويتطلب استكمال إخراج نصوصه التنظيمية الكفيلة بتنزيله على الوجه الصحيح.

وتتجلى ضرورة تعزيز اللاتمركز الواسع كمساعد للتعاقد بين الدولة والجهات من الاعتبارات التي تتأسس عليها التقنية التعاقدية، فهي تقوم على مبدأ المسؤولية في التعاقد حول أهداف محددة، وبالتالي، فالأطراف المتعاقدة يجب أن تتوفر على السلطة التقريرية في مختلف المجالات المتعاقدة بشأنها، حتى نستطيع أن نقول أن التعاقد قد حقق الأهداف المتوخاة منه.

وتجدر الإشارة أن تعزيز اللاتمركز الواسع يقتضي خلق أقطاب جهوية تكون سنداً للجهات باختصاصات تقريرية واسعة، فالجهة ستصبح هي موطن المصالح اللامركزية لمختلف القطاعات الوزارية وفضاء لصنع القرار الترابي، وذلك عبر التنسيق مع الإدارة المركزية وممثلها على المستوى الجهوي²، فهذا الوضع يمكن من تجميع مختلف الحاجيات المعبر عنها من طرف التمثيليات الإقليمية على المستوى الجهوي، وبالتالي صياغة استراتيجية عمل على المستوى عمل كل قطاع في انسجام مع السياسة العامة للدولة.

كما أن التوطين الجهوي لسياسة اللاتمركز الإداري، يضمن تعزيز التنسيق والتعاون مع مجلس الجهة ورئيسه في مختلف البرامج التنموية حسب أولويات وحاجيات كل إقليم داخل الجهة.

¹ المكي السراجي، اللاتمركز الإداري في إطار سياسة الجهوية الموسعة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، العدد مارس-يونيو 98، السنة 2011، ص.116.

² المكي السراجي، اللاتمركز الإداري في إطار سياسة الجهوية الموسعة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مرجع سابق، ص.119.

المطلب الثاني: العوامل المساعدة على تنامي التعاقد

صحيح أن الممارسة أثبتت أن التقنية التعاقدية هي الآلية القانونية الفعالة لإنجاز المشاريع التنموية في إطار مشترك، ويعزى إقبال مختلف الهيئات العمومية سواء المركزية ولللامركزية على هذا الشكل من العقود إلى مجموعة من المقتضيات القانونية، التي عززت مكانة الجهة كفاعل ترابي أساسي في النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة إلى جانب الدولة من خلال مبدأي التدبير الحر والتفريع.

أولاً: تمتيع الجهة بمبدأ التدبير الحر

خصص دستور 2011¹ الباب التاسع منه للجماعات الترابية وعلى رأسها الجهات تحت عنوان "الجهات والجماعات الترابية الأخرى"، وقد أتى بعد مقتضيات جديدة تهم الجماعات، ولعل أهم مستجد يتمثل في تكريس مبدأ التدبير الحر المرتبط بالتدبير المالي للجماعات الترابية، وذلك من خلال مقتضيات الفصل 138 الذي نص على أنه: "يقوم رؤساء مجالس الجهات ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى، بتنفيذ مداولات هذه المجالس ومقرراتها" وإذا كان هذا المقتضى الدستوري المتعلق بمبدأ التدبير الحر² أعطى حرية للجماعات الترابية وعلى رأسها الجهات في تدبير شؤونها بكيفية ديمقراطية، فإنه بطبيعة الحال يكون قد عزز حريتها التعاقدية.

فالجهة كمؤسسة عامة ومستقلة إدارياً ومالياً لها كامل الحرية في التعاقد من أجل تحقيق الأهداف المراد تحقيقها، فالعقد أصبح من أهم الوسائل القانونية التي تلجأ إليها الأشخاص العامة ومن بينها الجهات، من أجل ممارسة اختصاصاتها، التي تتقاطع مع ما هو وطني وتتطلب العديد من الشركاء العموميين والخواص، لذلك أصبحت تنامي حاجيات يقتضي إشباعها ضرورة استعمال التقنية التعاقدية³.

¹ دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 (27 شعبان 1432) الموافق ل 29 يوليوز 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليوز 2011.

² يعتبر مبدأ التدبير الحر أحد مبادئ التي تضمن استقلالية الجهة بصفة عامة، واستقلالية في النشاط المالي بالخصوص، وقد تم تجسيد هذا المبدأ من خلال الاعتراف للجهة بموارد مالية ذاتية من مجموع الموارد التي تتوفر عليها، وأيضاً عن طريق إلزام الدولة عند نقلها لأي اختصاص للجهات بتحويل الموارد المالية المطابقة.

³ أحمد بوسيدي، الوسائل القانونية للتدبير الحر للجماعات الترابية، المنبر القانوني، العدد 4، أبريل 2013، ص.143.

وقد جاء تكريس مبدأ التدبير الحر للجهات بعد سيرورة تاريخية لتطور مؤسسة الجهة، توجت بالاعتراف لها بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي انطلاقاً من دستور 1992 الذي اعتبر أن "الجماعات المحلية بالمملكة هي الجهات والعمالات والجماعات..." وبدوره أكد دستور 1996 على تثبيت دعائم الجهوية الإدارية، ليصدر بعد ذلك القانون المتعلق بتنظيم الجهات 47.96 بمقتضى ظهير 2 أبريل 1997، الذي اعتبر أن المغرب راكم تجارب في مجال اللامركزية وبلغ من النضج ما يؤهله لترسيخ الديمقراطية المحلية التي ستوظفها الجهوية لخدمة التنمية.

وأخيراً تعزز مسار الجهوية مع دستور 2011، الذي شكل تحول جذري في تعاطي الدولة مع مفهوم الجهة، والدليل على ذلك الفصل الأول من الباب الأول، حيث نص على أن "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة".

وبذلك تعتبر الجهوية المتقدمة ركيزة أساسية للديمقراطية الترابية ودعامة للامركزية، ووسيلة ناجعة لمواجهة متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتخفيف العبء على الجهاز المركزي، لأنها اختيار سياسي يرمي لتحقيق التوازن والقضاء على الفوارق بين مختلف الجهات¹.

وأمام هذا التطور المتنامي للبعد الجهوي وما واكبه من توسيع لحريتها التديرية في ممارسة الاختصاصات، كان لا بد أن تتنامى بالمقابل أهمية التقنية التعاقدية بين الدولة والجهات لممارسة مجموعة من الاختصاصات المشتركة، والقيام بمجموعة من التدخلات من طرف الجهات لتمويل مشاريع أو تدبير مرفق عمومي لا يدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية، وذلك من أجل تحقيق التنمية في بعدها الجهوي.

ثانياً: اعتماد مبدأ التفريع لتجاوز تداخل الاختصاصات

نصت الفقرة الأولى من 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.

¹ إبراهيم الزميري، الجهوية المتقدمة بالمغرب واستراتيجية الجهوية المندمجة، منشورات اللامركزية والإدارة الترابية، تحت عنوان: الجهوية المتقدمة بالمغرب رهان للحكامة التشاركية، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الثالثة، 2012، العدد 19، ص.62.

وتتجلى أهمية مبدأ التفرع، كآلية لتوزيع الاختصاصات في تكريس معيار القرب في تقديم الخدمات العمومية بالفعالية اللازمة، بالإضافة إلى تقوية الديمقراطية من خلال تعزيز حرية الجهات كجماعات ترابية بممارسة اختصاصات محددة لخدمة الساكنة.

ومن نافل القول، أن مبدأ التفرع كأساس لتوزيع السلط، يهدف إلى المساهمة في تجاوز الغموض الذي يطبع تدخلات الجماعات الترابية الناتج عن استعمال المشرع للمصطلحات الغامضة والفضفاضة في مختلف مجالات الاختصاصات.

وهذا المبدأ يعتبر من الآليات الحديثة المتبعة في الأنظمة اللامركزية، وهو يقوم على التوزيع الشريف للاختصاصات والموارد، عملاً بالمبدأ الأصل في الالتزام، وبناء على حسم قانوني واضح أو تعاون وتفاهم شريف¹، وهذا لن يتم إلا عبر تجاوز مظاهر التنازع والتضارب مع الجماعات فيما بينها وبين الإدارة المركزية، ومحاولة نسج علاقات التعاون والتضامن معها²، ضمن فلسفة عامة تقوم على التحرير والاستقلال الترابي في التدبير وتكريس دولة الجهات، ومن جانب آخر يعتبر هذا المبدأ من أهم المبادئ التي تغدي مفهوم الحكامة الترابية وتكريسه على المستوى الجهوي والترابي عموماً.

وانطلاقاً من هذا المبدأ تكون الجهة ملزمة بممارسة الاختصاصات الجهوية المنوطة بها ولا تتدخل الدولة إلا في حالة عجز هذه الأخيرة عن مباشرة تلك الاختصاصات، وبمعنى آخر لا يمكن للدولة أن تقوم بتلك الاختصاصات إلا بما تعجز عنه الجهات.

وإذا كان مبدأ التفرع يساهم في توضيح الاختصاصات ومنع ذلك التضارب بين الدولة والجهات ويعزز أسس الديمقراطية الترابية، فإنه من جهة أخرى يساهم في تقوية الجانب التعاقدى بين الدولة والجهات، حيث يسعف في تحديد البرامج والمشاريع التنموية التي يمكن التعاقد بشأنها، وذلك بحسب الإمكانيات المالية والتقنية لكل جهة على تمويل تلك المشاريع بشكل فردي أو في إطار تعاقدى.

¹ رضوان العنبي، مسألة توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد الأول، يناير 2012، ص. 188.

² علي القاسمي تسماني، الدولة والجهات على ضوء الدستور الجديد، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج، 21 - 22، السنة 2012، ص. 81.

فالجهاز كما هو معلوم تتفاوت في مواردها وإمكاناتها البشرية والمالية والتقنية، فقد نجد بعض الجهات لها القدرة على إنجاز مجموعة من المشاريع التي تدخل في إطار الاختصاصات المشتركة بشكل تعاقد مع الدولة، في حين أن هناك جهات إمكانياتها ضعيفة، وبالتالي لا تستطيع إنجاز نفس تلك المشاريع عن طريق التعاقد مع الدولة، حيث تتولى إنجازها بناء على مبدأ التفريع. وهكذا، فإن مبدأ التفريع يحقق للجهات كيفية ممارسة الاختصاصات انطلاقاً من الامكانيات التي تتوفر عليها، كما يساهم في تحقيق نوع من التضامن بينها، فالدولة ستدخل مثلاً في ممارسة الاختصاصات المشتركة مع الجهات في جميع الحالات، إما عن طريق التقنية التعاقدية، إذا كانت هناك مبادرة من طرف الجهة، أو بناء على مبدأ التفريع في حالة عجز مؤسسة الجهة عن ممارستها.

المبحث الثاني: أهداف التعاقد بين الدولة والجهات كآلية لتزليل النموذج التنموي الجديد

إن التعاقد بين الدولة والجهات ليست غاية في حد ذاته، كما أن المؤشر الحقيقي عن فعالية اشتغال الجهة ليس هو عدد البرامج والمشاريع المتعاقد بشأنها مع الدولة، وإنما التعاقد هو آلية لتيسير التعاضد والتعاون في تدخلات كل من الدولة المركزية والجهات بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية.

المطلب الأول: ازدواجية التقنية التعاقدية

إذا كان التعاقد آلية قانونية للتعاون والتعاقد بين لدولة والجهات، لإنعاش التنمية في مختلف أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية عبر ممارسة الاختصاصات المشتركة بينهما، فإن هذا النهج التعاقدية يتميز بالازدواجية، من خلال ما يضمنه للجهة من تقوية سلطتها ومكانتها في الاقتراح والتفاوض من جهة أولى، وما يتيح بالنسبة للدولة من سلطة المراقبة على مختلف المشاريع المتعاقد بشأنها من جهة ثانية.

أولاً: العقد وسيلة لتقوية سلطة الجهة

إن تنامي النهج التعاقدية من شأنه أن يقوي من سلطة الجهة، نظراً للمزايا التي يحققها هذا التعاقد، فالعقد من خلال التفاوض يسمح للجهة أن تتوفر على خبرة إضافية، وأو تناقش القضايا على قدم المساواة مع المصالح اللامركزية ومع ممثلي الدولة والجماعات الترابية الأخرى كما أن التعاقد يمنح تكويناً للمنتخبين الجهويين، ويقوي قدراتهم الاقتراحية والتفاوضية، حيث تكون لهم الحرية لعرض آرائهم على الدولة والدفاع عنها.

وفي هذا الإطار، فإن العقود التقليدية لا تكون خلالها الأطراف على قدم المساواة، حيث أن الدولة غالباً ما تفرض بعض إكراهاتها على شركائها باسم المصلحة العامة، في حين أن التقنية التعاقدية على العكس من ذلك من شأنها إعادة التوازن في العلاقات. وتجدر الإشارة، أن التقنية التعاقدية تساهم في ميلاد آثار رمزية ومادية للجهة المتعاقدة، حيث تضفي عليها نوع من الشهرة كون ممثلها نجحوا في إقناع الدولة بالتعاقد مع جهتهم وتمويل المشاريع بطريقة ملائمة وذكية، وبالشروط التي تم الاتفاق عليها مع الدولة.

ثانياً: العقد وسيلة مراقبة الدولة

إن اللجوء إلى التعاقد غالباً ما يتم بمبادرة من طرف السلطة المركزية أي الدولة التي تقوم باختيار الطرف المتعاقد معها من بين الجهات، وذلك حسب أولوياتها وتنزيلاً لسياستها الوطنية، كما أن هذه التقنية التعاقدية تستعملها الدولة للحصول على موافقة الجهات والجماعات الترابية الأخرى لتنفيذ سياستها الوطنية، مما يسمح بممارسة رقابة من طرف الدولة من خلال وضع شروط من أجل مساهمتها المالية على أساس تطابق المشاريع المتعاقد بشأنها مع السياسات الوطنية. وإذا كانت هذه العقود تعتمد على التفاوض من طرق كلا المتعاقدين حول البرامج والمشاريع المراد إنجازها بشكل تشاركي في إطار العقد، فإن هذا النوع من العقود يسمح للدولة في كثير من الحالات ببسط سيطرتها حول اختيار المشاريع المراد إنجازها بتراب الجهة، ويعزى ذلك لكون الدولة هي التي تلعب دور الموجه والمنظم لمختلف مؤسساتها، وبالتالي يعود لها قرار الحسم في اختيار نوع المشاريع المراد التعاقد بشأنها، وذلك انسجاماً مع سياساتها المتبعة على المستوى الوطني.

المطلب الثاني: تحقيق التنمية المندمجة والمستدامة

إن ما تهدف إليه السياسة الجهوية هو تقليص الفوارق الجهوية وتصحيح الاختلالات المترتبة عن الانفجار الديمغرافي الكبير والتفاوت في الثروات، وذلك عن طريق تحقيق تنمية متناسقة ومتوازنة لمختلف أجزاء المملكة، تكون مؤسسة الجهة هي الفضاء والإطار المناسب للدراسات والبرامج الاقتصادية والاجتماعية وإعداد التراب، وأداتها جهوية التخطيط التي ترمي إلى تحقيق التنمية المندمجة للجهة الواحدة، ومن تم تحقيق التوازن بين جميع الجهات¹.

¹ محمد طالب، الجهوية أية رهانات؟ بآية إجراءات؟ منشورات سلسلة اللامركزية للإدارة الترابية، العدد 19، السنة 2012، ص.123.

وبناء على ما سبق، يعتبر التعاقد آلية جد مهمة لتحقيق التنمية الجهوية المندمجة والمستدامة، فالجهة ليست فقط إطارا قانونيا لتحقيق التنمية، إنما في نفس الوقت أداة لهذه التنمية، تقوم مشاركتها على أساس المسؤولية السياسية الملقاة على أعضاء المجلس الجهوي المنتخبين بطريقة مباشرة من طرف الساكنة، وأيضاً على أساس الشعور بالمسؤولية الاجتماعية. وهو ما يمكن أن يحققه التعاقد مع الدولة بخصوص برامجها ومشاريعها التنموية، فالتعاقد يزيد من الشعور الوطني كشعور إنساني وتضامني لدى ممثلي السكان بالجهة، ويحدد واجبات كل الأطراف المتعاقدة، مما من شأنه تحقيق الفعالية والنجاعة في البرامج التنموية المتعاقدة بأنها. وتماشيا مع ما تم ذكره، فالتعاقد كآلية لإنعاش التنمية الشاملة على المستوى الجهوي، من شأنه تحقيق مجموعة من الرهانات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

أولاً: الرهان السياسي

تسمح التقنية التعاقدية بإعادة العلاقة بين الدولة ومكوناتها الترابية وعلى رأسها الجهات من خلال المشاركة في تمثيل المواطنين مشاركة فعلية، وإشراكهم في تدبير شؤونهم إلى جانب الدولة وممثلها على المستوى الجهوي كما أن الرهان السياسي يرتبط بتقسيم السلطة بين الدولة المركزية والسلطة المحلية، الذي الأمر الذي يشكل حلاً لأزمة السلطة، وذلك بوضع تصور جديد لها، وإعادة النظر في تحديد وتعريف أدوار الدولة تخفيفاً من مهام ومسؤوليات هذه الأخيرة، في صورة جد متقدمة لمنظومة اللامركزية.

وفي هذا الإطار، يمكن للتعاقد بين الدولة والجهات أن يحقق ذلك الرهان السياسي الذي تستوعبه الجهوية المتقدمة، اعتباراً لشكل الدولة الموحدة ولنظامها السياسي، ولعقيديتها وتاريخها، وأيضاً لطبيعة العلاقة الغير التنافسية بين المركز والمحيط فالجهوية المتقدمة قد تكون مناسبة لهذا الرهان تكريساً لوحدة الطموح، وذلك عن طريق علوية سلطة الجهة على باقي الجماعات الترابية الأخرى الموجودة داخل دائرتها الترابية.

ثانياً: الرهان الاقتصادي

إن العامل الاقتصادي هو الحافز الأساسي في بناء الجهات، عندما اتضح أن الفضاء الإقليمي والمحلي لا يتسع للقيام بمشاريع تنموية كبرى على شكل وحدات انتاجية، كالسدود ومحطات توزيع الماء والكهرباء والنقل والمواصلات... إلخ¹.

وانطلاقاً من سنة 1971 مع صدور التقسيم الجهوي الاقتصادي، تم إشراك الجهة في إعداد تهيئ مشاريع المخططات الوطنية، وإنشاء الصندوق الخاص بالتنمية الجهوية، وإحداث التجهيزات الأساسية بالمناطق النائية، وعلى هذا الأساس يعد التدخل الاقتصادي للجهات من الرهانات التي أصبحت على عاتق الجهات، والتي يمكن تحقيقها من خلال آلية التعاقد بين الدولة والجهات، ما دامت التنمية الاقتصادية الترابية تهدف بالأساس إلى تعزيز القدرات الاقتصادية للجهات من أجل تحسين مستقبلها الاقتصادي ومستوى عيش الساكنة.

ولما كانت التنمية الاقتصادية الجهوية لا تعتمد على تدخل الجهات فقط، وإنما تتطلب نوعاً من التكامل والتنسيق في العمل والتعاون في الإمكانيات بين مختلف المتدخلين في العملية التنموية²، فإن ضبط العلاقة بين الدولة والجهات فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية عبر التقنية التعاقدية، من شأنه بناء قوة انتاجية على مستوى الجهات، وتحسين مستقبلها ومستوى عيش ساكنها، وهذا ما يجعل مفهوم التنمية الاقتصادية يرتبط من جهة بماهية التدخل الاقتصادي للجهات، ومن جهة أخرى بمختلف الآليات المعتمدة لتنزيل إجراءاته وتحقيق التنمية الترابية.

وعلى هذا الأساس، يمكن اعتبار التدخل الاقتصادي للوحدات التنموية العمومية من خلال آلية التعاقد بين الدولة والجهات، بمثابة سياسة تنمية مبنية على أولويات اقتصادية ترابية تأخذ بعين الاعتبار فرص الاستثمار والإجراءات الجبائية وعمليات الدعم الملائمة لها، كما تعبر عن صيرورة تشاورية بين مختلف الفاعلين في مجال الاقتصادي الترابي تركز على مرونة التدبير والتحديد الأمثل للحاجيات التنموية والإجراءات المناسبة للتنزيل³.

¹ أسماء الإسماعيلي، الجهوية المتقدمة ورهان التنمية المحلية، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 21 - 22، السنة 2012، ص. 52.

² الدليل الإرشادي لعملية التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي، منشورات البنك الدولي، وحدة التنمية الاقتصادية الترابية، واشنطن، أكتوبر، السنة 2001، ص. 2.

³ Pierre bignon, l'intervention économique du conseil régional de bretagne, acte de colloque sur action local, 1^{er} édition, 1998, P. 7.

ثالثاً: الرهان الاجتماعي

إن الجهة ليست فقط إطاراً قانونياً لتحقيق التنمية الاجتماعية، وإنما في نفس الوقت أداة لهذه التنمية، تقوم مشاركتها على أساس المسؤولية السياسية الملقاة على عاتق أعضاء المجلس الجهوي، وعلى أساس الشعور بالمسؤولية الاجتماعية¹، بالإضافة إلى الشعور الوطني كشعور إنساني وتضامني نبيل يدعو السكان إلى المشاركة في كل ما يتصل بالحياة العامة في الدائرة الترابية لجهتهم، وفي النهوض بوضعيتهم الاقتصادية والاجتماعية.

ولتحقيق هذا الرهان الاجتماعي يبقى التعاقد من أفضل الوسائل لتدبير العلاقات بين الدلة والجهات، من أجل النهوض بالتنمية الجهوية، فالتعاقد يضمن الانخراط التام للجهات في إصلاح بنيوي من هذا الحجم، عبر تحسين ظروف عيش السكان في آجال معقولة، واستفادتهم من مختلف الخدمات الاجتماعية².

فعلى سبيل المثال، أصبحت الجهة على مستوى الصحة العمومية، مسؤولة عن ممارسة مجموعة من المهام الاجتماعية في إطار الاختصاصات المشتركة مع الدولة، والتي تهدف إلى تيسير استفادة المواطنين والمواطنات على قدم المساواة من الحق في العلاج والعناية الصحية والحماية الاجتماعية والتضامن التعاضدي. كما أن صندوق التأهيل الاجتماعي المنصوص عليه في الفصل 142 من الدستور يهدف إلى دعم تدخل الدولة لسد العجز في مجالات التنمية البشرية، وخاصة تلك المتعلقة بالتنمية البشرية.

ويعتبر مجال التربية والتعليم من المجالات التي أصبحت على عاتق الجهة المساهمة في تنميته إلى جانب الدولة عبر آلة التعاقد، من أجل تعميم التعليم والرفع من مستوى التدريس والحد من الهدر المدرسي. كما أن الجهة أصبح من واجباتها دعم التشغيل وإنعاش التكوين المهني، حيث صدر قانون 14.03، الذي يهدف إلى التعويض عن فقدان الشغل، ذلك أن التعويض عن البطالة يعتبر من مؤشرات حضور الدولة ومؤسساتها في الجانب الاجتماعي، وهو مستمد من المنظور الشمولي للعدالة الاجتماعية، حيث يعزز روح التضامن بين صاحب الدخل ومنعدم الدخل.

¹ أسماء الإسماعيلي، الجهوية المتقدمة ورهان التنمية المحلية، مرجع سابق، ص. 50.

² إبراهيم الزيتوني، رهانات وآفاق الجهوية على ضوء القانون التنظيمي للجهات، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، العدد، 33 - 34، السنة 2015، ص. 113.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

ودائما في إطار عوامل ضعف التنمية الاجتماعية، فإن مؤشرات انخفاض التمدرس أدى إلى تفشي الأمية بشكل مهول، وأصبح المغرب في رتب متأخرة، مما يقتضي أن برامج محاربة الأمية والتربية الغير النظامية، إذا أريد لها النجاح يجب أن تنطبق من الجهة وتتخذها إطارا لها، أي أن تنطلق من الإنسان كعنصر مركزي في عملية التنمية¹، وذلك في إطار تعاقد بين الدولة والجهات.

خاتمة:

إذا كان المغرب يراهن على البعد الجهوي لقيادة مشروع التنمية المندمجة والمستدامة، فإن التعاقد يشكل أحد أهم الآليات المناسبة لتنزيل تلك التنمية في بعدها الجهوي لما تكفله هذه التقنية من شروط التفاوض والالتزام والمسؤولية في إنجاز المشاريع المتعاقد بشأنها. كما أن ما يمكن استنتاجه من التعاقد بين الدولة والجهات كآلية لتنزيل النموذج التنموي الجديد، أنه يكرس مجموعة من المبادئ الدستورية الجديدة، كمبدأي كالتدبير الحر والتفريع في الممارسة الجهوية الحديثة، وهو الأمر الذي من شأنه تقوية دور الجهة كفاعل ترابي حقيقي إلى جانب الدولة في تقاطع مع نظام اللاتمرکز الإداري.

لائحة المراجع المعتمدة

الكتب:

- محمد اليعكوبي، تأملات حول الديمقراطية بالمغرب، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الثانية، سنة 2008.
- الدليل الإرشادي لعملية التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي، منشورات البنك الدولي، وحدة التنمية الاقتصادية الترابية، واشنطن، أكتوبر، السنة 2001.

المجلات:

- ابراهيم الزيتوني، رهانات وآفاق الجهوية على ضوء القانون التنظيمي للجهات، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، العدد، 33 – 34، السنة 2015.

¹ خليل العاصمي، الجهوية: البعد التنموي المحلي، دراسة في الأسس والمقومات المالية للتنمية المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 16، السنة 1998، ص.18.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

- إبراهيم الزمهرى، الجهوية المتقدمة بالمغرب واستراتيجية الجهوية المندمجة، منشورات اللامركزية والإدارة الترابية، تحت عنوان: الجهوية المتقدمة بالمغرب رهان للحكامة التشاركية، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الثالثة، 2012.
- أسماء الإسماعيلي، الجهوية المتقدمة ورهان التنمية المحلية، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 21 – 22، السنة 2012.
- أحمد بوسيدي، الوسائل القانونية للتدبير الحر للجماعات الترابية، المنبر القانوني، العدد 4، أبريل 2013.
- المكي السراجي، اللاتمرکز الإداري في إطار سياسة الجهوية الموسعة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، العدد مارس – يونيو 97 – 98، السنة 2011.
- رضوان العنبي، مسألة توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد الأول، يناير 2012.
- عماد أبركان، المسألة الجهوية بالمغرب بين الكائن والممكن في ضوء القانون التنظيمي للجهات، مجلة العلوم السياسية، العدد الثالث، السنة الثالثة، شتاء – خريف، 2015.
- محمد طالب، الجهوية أية رهانات؟ بآية إجراءات؟ منشورات سلسلة اللامركزية للإدارة الترابية، العدد 19، السنة 2012.
- علي القاسمي تمسماني، الدولة والجهات على ضوء الدستور الجديد، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج، 21 – 22، السنة 2012.

النصوص القانونية:

- دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 (27 شعبان 1432) الموافق ل 29 يوليوز 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليوز 2011.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

- الظهير الشريف رقم 1.15.83 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق ل 7 يوليوز 2015 المتعلق بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 المرافق ل 23 يوليوز 2015.
- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق ل 7 يوليوز 2015، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 المرافق ل 23 يوليوز 2015.

التنمية الترابية بالمغرب على ضوء النموذج التنموي الجديد

رضوان اشلياح

طالب باحث بسلك الدكتوراه

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمكناس

ملخص:

إن تحقيق التنمية الشاملة والمندمجة بالمملكة المغربية رهينة بترسيخ مبادئ الحوكمة الجيدة ودولة الحق والقانون. ولن يتأتى ذلك إلا بوجود نموذج تنموي يراعي خصوصيات المناطق الجغرافية الترابية بالمملكة ووجود فاعلين سياسيين همهم مصلحة الوطن وليس المصالح الشخصية. مع ضرورة تفعيل نظام الجهوية المتقدمة كتدبير إداري وترابي، تدعم التنمية المندمجة والشاملة للمجالات الترابية وتجميع طاقات مختلف الفاعلين داخل الجهة، لتصبح الجهة محورا تنمويا اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا. **الكلمات المفتاحية:** التنمية الترابية، النموذج التنموي الجديد، المقاربة التشاركية

Abstract:

The achievement of comprehensive and integrated development in the Kingdom of Morocco depends on the consolidation of the principles of good governance and the rule of law, and this will only be possible with the existence of a development model that considers the specificities of the geographical regions of the Kingdom and the presence of political actors who are concerned with the interest of the homeland and not personal interests.

With the need to activate the advanced regionalization system as an administrative and territorial measure, it supports the integrated and comprehensive development of territorial areas and the pooling of the energies of the various actors within the region, so that the region becomes an economic, social and cultural development axis.

Keywords: Territorial development, the new development model, the participatory approach.

مقدمة:

تعتبر الحوكمة الترابية من المفاهيم الحديثة التي رأت النور بالمغرب، بداية من سنوات التسعينات، وأصبحت اليوم تحظى باهتمام الباحثين الجامعيين والسياسيين، وكذا مختلف

الممارسين، من خلال اعتبارها طريقة جديدة أو نموذج جديد للتنمية الترابية تسمح بإحداث تنمية منسجمة ومتماسكة.

فالحكامة الترابية باعتبارها إطارا للتدبير السياسي المحلي التي تتأسس على إدماج الموارد البشرية، والقدرة على تأطير وتنظيم التراب في إطار من التشاركية مع مختلف المتدخلين الذين يهدفون إلى تحقيق الصالح العام¹ وتنمية المجال الترابي من جميع النواحي. فهي هدف يسعى إلى تحقيقه المغرب نظرا لما لها من فائدة على تأهيل المجال الترابي وبالتالي تحسين جاذبيته من أجل استقطاب رؤوس الأموال، ما يعني توفير مناصب للشغل وإضافة موارد مالية جديدة للجماعات الترابية؛ الأمر الذي ينعكس إيجابا على مستوى المعيشة للفرد الذي هو أساس كل إصلاح وكل تنمية.

وتقوم الحكامة على مجموعة من القواعد والمرتكزات التي تستلزم العمل على تجسيدها على أرض الواقع، حتى يمكن القول بوجود حكمة فعلية للمنظمة أو الهيئة العمومية. وتعتمد هذه المرتكزات على ثلاث محددات أساسية، يعتد أولها بمقومات سياسية، ويتجلى ثانيا في المقوم الاقتصادي، وثالثا في المقوم الاجتماعي؛ لأن هذه البنية الثلاثية، في مرتكزات الحكامة، ستجعل من هذه الأخيرة منظومة غير متكاملة الأدوار والأركان، تتأسس على السلطة السياسية والاقتصادية والاجتماعية².

أما المرتكزات السياسية للحكامة تتمثل في مبدأ الشرعية ودولة الحق والقانون واحترام الحقوق والحريات الأساسية واحترام حقوق الإنسان، أما المرتكز الآخر فيتمثل في المشاركة والفعالية؛ لأن التنظيم أصبح بإمكانه ممارسة ضغوط على الحكومة، التي تلتزم بمقتضيات الحكامة الرشيدة، والتدبير المعقلن للشأن العام في بلد ما.

وتحتّم تأثير هذا التوجه الجديد للحكامة، وعدم تسريع عدة إصلاحات، توقفت عدة أوراها في مناطق مختلفة بدول العالم الثالث، وبدأ الشك يتسرب إلى الدول من النيات الحقيقية الداعية إلى تطبيق الحكامة، الصادرة سواء من المنظمات العالمية أو من الدول الكبرى المصنعة ذات النفوذ

¹ Lamia El Moujahid , « La Gouvernance Territoriale ; Comme Processus de Développement Harmonieux », Revue Al Manara pour les études juridiques et Administratives, N°40, Septembre-Décembre 2022, P.130.

² سعيد جفري، "الحكامة وأخواتها - مقارنة في المفهوم ورهان الطموح بالمغرب"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، سنة 2010، ص.49.

السياسي والاقتصادي على الصعيد العالمي¹ إضافة إلى أن الحكامة والتنمية الترابية لا تتوقف على ما سبق ذكره، بل يدخل ضمن مرتكزات الحكامة محاربة الفساد والرشوة، لأن للفساد آثارا وخيمة على المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

في الفساد يقوض أركان المؤسسات، ويحد من الحوافز، ويعيد توزيع الثروة والسلطة لغير صالح المستحقين لها وعندما يقوض الفساد حقوق الملكية، وحوافز الاستثمار فإنه بطبيعة الحال يشل التنمية الاقتصادية والاجتماعية² كما يعتبر اعتماد التدبير الاستراتيجي المعتمد على النتائج وتحقيق الأهداف، من المبادئ الأساسية لتحقيق التنمية الترابية الشاملة.

وقصد الرفع من مؤشرات التنمية وترسيخها على أرض الواقع، حماية لحقوق الإنسان وسلبية لحاجيات المواطنين، وإشراكا لكل فئات المجتمع في اتخاذ القرار، كان المغرب سباقا إلى اعتماد مجموعة من الآليات والبرامج على غرار برنامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، التي تهدف -بالأساس- إلى تلاقي المبادرات، وتضافر المجهودات، في أفق خلق الاندماج والاستدامة بين المبادرات القطاعية المختلفة. ولا شك في أن الإدارة المركزية ذات رؤية تنموية إستراتيجية لتغطية مجموع التراب الوطني، فيما يخص محاربة الفقر والهشاشة الاجتماعية والاقتصادية لتلبية حاجيات المواطنين، من خلال إنجاز المشاريع التنموية المبرمجة³؛

الأمر الذي دفع بأعلى سلطة بالبلاد الملك محمد السادس نصره الله إلى دعوته إلى إقامة نموذج تنموي جديد يتماشى وقواعد الدستور وتوفير معيشة كريمة للمواطن "...لقد دعوت، من هذا المنبر، في السنة الماضية، إلى إعادة النظر في النموذج التنموي الوطني، وبلورة منظور جديد، يستجيب لحاجيات المواطنين، وقادر على الحد من الفوارق والتفاوتات، وعلى تحقيق العدالة الاجتماعية والمجالية ومواكبة التطورات الوطنية والعالمية.

¹ عبد العزيز أشرفي، "الحكامة الجيدة الدولية - المواطنة الجماعية ومتطلبات الإدارة المواطنة"، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 2009، ص.110 (أورده عبد العزيز مرزاق، "الحكامة والتنمية الترابية بالمغرب وإشكالية النموذج التنموي الجديد"، مجلة آراء للعلوم الإنسانية والاجتماعية والقانونية، العدد 2، سنة 2020، ص.10).

² سعيد جفري، م س، ص.58.

³ عبد العزيز مرزاق، م س، ص.12.

لذا قررنا تكليف لجنة خاصة، مهمتها تجميع المساهمات، وترتيبها وهيكلتها، وبلورة خلاصاتها، في إطار منظور استراتيجي شامل ومندمج، على أن ترفع إلى نظرنا السامي، مشروع النموذج التنموي الجديد، مع تحديد الأهداف المرسومة له، وروافد التغيير المقترحة، وكذا سبل تنزيله¹.

وعلى اعتبار أهمية الموضوع النظرية والتي تتجلى في اهتمام مجموعة من الباحثين والممارسين وصناع القرار في البحث والتعمق والتقصي حول مداخل نموذج تنموي فعال وناجح قائم على مبادئ الحكامة الجيدة، وكذا الأهمية العملية التي تسمح بإقامة تقييم للواقع المعاش ومدى فعالية النموذج التنموي في توفير عيش كريم للمواطن، وتعزيز أدوار الجماعات الترابية في تقدم الدولة. فإنه يمكن طرح الإشكالية التالية:

في إطار تفعيل مقتضيات الحكامة المنصوص دستوريا، وأمام الأدوار الجديدة التي أصبحت تلعبها الدولة من أجل تحقيق التنمية الترابية، إلى أي مدى يمكن القول بأن النموذج التنموي الجديد يعتبر إطارا فعالا للوصول إلى التنمية الترابية الشاملة؟

ومن أجل الإجابة على هذه الإشكالية، تم الاعتماد على التصميم الآتي:

المطلب الأول: النموذج التنموي بين التجارب الكلاسيكية والرهان الجديد

المطلب الثاني: تفعيل التنمية الترابية على ضوء مخرجات النموذج التنموي الجديد

المطلب الأول: النموذج التنموي بين التجارب الكلاسيكية والرهان الجديد

لقد أبان الواقع بأن النماذج التنموية الكلاسيكية التي اعتمدها المغرب منذ حصوله على الاستقلال لم تؤت أكلها، على اعتبار أن التطور المنشود والتقدم الذي كان يسعى إليه صناع القرار بلادنا لم يسر كما هو مخطط له، الشيء الذي انعكس على الحياة الاجتماعية والاقتصادية وعلى التنمية بمفهومها الواسع. فكان لزاما البحث عن مكانم الخلل ومعرفة الأسباب التي أدت إلى محدودية نماذج التنمية السابقة من أجل إيجاد الحلول أو تغيير الوضعية.

إذ أن البحث عن نموذج تنموي فعال كان يطرح نفسه بشكل أو بآخر ولو بشكل موسمي وهداته كل انتخابات سواء محلية أو تشريعية وقد كانت مكانم محدوديته الاجتماعية منها على الخصوص سببا في العزوف عن المشاركة السياسية وفقدان الثقة في المؤسسات¹.

¹ مقتطف من خطاب صاحب الجلالة الملك محمد السادس، بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية العاشرة، بتاريخ 12 أكتوبر 2018.

وبذلك كان لزاما الوقوف على الأسباب التي جعلت النماذج التنموية الكلاسيكية بداية التفكير في اعتماد نموذج جديد للتدبير والتسيير الترابي الذي يستهدف تحقيق مجموعة من الأهداف الاجتماعية والاقتصادية وكسب جاذبية ترابية للمجال (الفقرة الأولى)، لنعرج بعد ذلك للحديث عن النموذج التنموي الجديد (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كمنطلق لتحقيق التنمية بالمغرب

لقد قامت بلادنا بتشخيص شمولي لوضعيتها التنموية ورصد مؤهلاتها والتحديات التي تواجهها وكتب الوعود التي بالإمكان تقديمها، وذلك قبل حدوث الأزمة الصحية العالمية والتي ألقت بظلالها على الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، حيث إن المغرب أبان عن فهم عميق للأزمة باعتبارها ليست مجرد أزمة عابرة، بل لكونها تؤثر على تحولات هيكلية عميقة لها انعكاسات على كافة المستويات الترابية وما زال السيادة الوطنية على المستوى الاقتصادي، الغذائي، الطاقوي أو الرقمي². الأمر الذي دفع به صناع القرار بالمغرب إلى تبني ميثاق جديد في التدبير والتسيير يضمن حرية المنافسة والابتكار والتجديد من أجل ضمان استمرارية التقدم التنموي بالمملكة المغربية، حيث كانت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية أول المنطلقات الأساسية للنموذج التنموي بالمغرب، التي تم إعلانها بمناسبة الخطاب الملكي السامي بتاريخ 18 ماي 2005، حيث جاءت هذه الأخيرة لتؤكد على نقطتين أساسيتين:

النقطة الأولى: العضلة الاجتماعية هي معضلة وطنية الاعتبار أنها تهم جميع المواطنين، ولكونها تستدعي تعبئة مختلف المؤسسات والفاعلين على اختلاف مستوياتهم ومجالات تدخلهم.

النقطة الثانية: المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، هي استمرار لبناء المشروع الديمقراطي وتكريس الانفتاح السياسي وتعزيز التعددية الحزبية، فهي لا تشكل قطيعة مع السياسة الانتقال الديمقراطي التي بدأها المغرب منذ عقد التسعينات³.

¹ محمد احديدو، "رهان النموذج التنموي الجديد: نموذج تنمية أو تنمية نموذج؟"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد الرابع والثلاثون، مارس-يونيو 2021، ص.176.

² انظر التقرير العام، النموذج التنموي الجديد تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، أبريل 2021، ص.9.

³ راجع خطاب صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله، المعلن عن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، بتاريخ 18 ماي 2005.

أما مرتكزات المبادرة الوطنية للتنمية البشرية استندت على ما يلي:

- الاستناد على المعطيات الموضوعية للإشكالية الاجتماعية في المغرب، وتتجلى تلك المعطيات في كون فئات ومناطق عريضة بالمغرب كانت تعيش ظروفًا صعبة وتعاني من الفقر والتهميش، في ضرب صارخ من الحقوق والحريات وتوزيع الثروة بين جميع المواطنين على قدم المساواة؛
- التنمية المستدامة لن تتحقق إلا بسياسات عمومية مندمجة ضمن عملية متماسكة، وتعبئة قوية متعددة الجهات تتكامل فيها الأبعاد السياسية والاجتماعية، والاقتصادية والتربوية والثقافية والبيئية، بحيث أن إعادة التأهيل الاجتماعي عملية معقدة، شاقة وطويلة النفس، لا يمكن اختزالها في مجرد تقديم إعانات ظرفية، أو مساعدات موسمية مؤقتة، كما لا يمكن التعويل فيها على الأعمال الخيرية، أو الإحسان العضوي والاستجابة لوزاع أخلاقي، أولصحة ضمير.
- من هذا المنظور، في فلسفة المبادرة تتوقع إتاحة أكبر قدر ممكن من فرص الاختيار في وجه كل المغاربة رجالًا ونساء وهو الأمر الذي لا يمكن تحقيقه إلا بتجاوز آفة الفقر والبؤس، ومن هنا في المبادرة تقرب دور الدولة ومسؤوليتها الأساسي في معالجة المسألة الاجتماعية وتطويق مشكلة الفقر¹؛
- اعتماد المبادرة الوطنية للتنمية البشرية على الانفتاح على المحيط كآلية أساسية للانخراط في عالم يعرف تحولات سريعة وتغييرات عميقة، ويفرض بالتالي إكراهات وتحديات، تعريض التماسك الروابط الاجتماعية والترايبية للهشاشة والإنحماض وتفرض أنماط للعيش والاستهلاك، ونماذج فكرية كاسحة لا يمكن تفاديها وتجاهلها، ونهج الانفتاح هذا الذي سلكته المبادرة من خلال الانفتاح على المحيط الدولي والتجاوب مع الظرفية العالمية ومناخها الثقافي المتحول.

¹ معاذ النجاري، "مسارات التنمية بالمغرب على عهد المبادرة الوطنية للتنمية البشرية"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد التاسع والثلاثون، يونيو-شتنبر 2022، ص.303.

لن يتأتى كما إرشاد الخطاب الملكي إلا بتعبئة كل المغارب وانخراطهم الفاعل في عمل جماعي تشاركي، بدل سلك نهج الانغلاق الذات الذي لا يفضي سوى للطريق المسدود والحلول الذاتية المنافسة للمصلحة العليا للوطن¹؛

■ باستخلاص الدروس والعبر من التجارب التنموية السابقة ومن النماذج الموفقة لبعض البلدان في مجال محاربة الفقر والإقصاء تدل على أن رفع تحدي التنمية البشرية، يبقى رهينا بالتحديد المضبوط للأهداف، وبالتعبئة الشاملة لبلوغها².
أما محاور المبادرة الوطنية للتنمية البشرية اشتملت على المحاور التالية:

- ◆ التصدي للعجز الاجتماعي؛
- ◆ تشجيع الأنشطة التي تتيح الدخل القار، والتي تسمح بإحداث فرص الشغل واستمراريتها، مع العمل على تنظيم الاقتصاد غير المهيكل؛
- ◆ العمال على الاستجابة للحاج ليس ضروري للأشخاص في وضعية صعبة وذوي الاحتياجات الخاصة؛

وما يميز المبادرة الوطنية للتنمية البشرية وهو تنزيلها على مراحل، حيث بناء على التوجيهات الملكية السامية عمل مختلف المتدخلون في هذه المبادرة على تقسيمها على ثلاثة مدد زمنية محددة. وهذا التخطيط الاستراتيجي المبني على النتائج، هو ما يسمح بإقامة نوع التقييم لعمل المؤسسات المتدخلة في هذه المبادرة وكذا مدى نجاعتها في تحقيق الأهداف المنشودة. هذا وانقسمت مراحل تنزيل ورش المبادرة الوطنية على الشكل التالي:

✓ المرحلة الأولى 2005-2010: اهتمت بمحاربة الفقر في المجال القروي، محاربة الإقصاء الاجتماعي في المجال الحضاري من خلال تحسين ظروف وجودة حياة الساكنة، محاربة العش الشيء والتهميش بواسطة العناية بالأطفال المتخلى عنهم، وأطفال الشوارع، النساء ضحايا العنف، الأشخاص في وضعية صعبة، والعجزة والمتسولون، المختلون عقليا، وضحايا الكوارث الطبيعية والتدهور البيئي؛

¹ معاذ النجاري، م س، ص. 303 و 304.

² معاذ النجاري، م س، ص. 304.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

✓ المرحلة الثانية 2011-2015: تم تسليط الضوء في هذه المرحلة على ترسيخ فلسفة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وتبني برنامج التأهيل الترابي القائم على المقاربة التشاركية والتنمية الترابية، إدخال فئات جديدة من المواطنين مجال المساعدة ك المدمنون والمرضى (مرضى السيدا)؛

✓ المرحلة الثالثة 2019-2023: أعلن صاحب الجلالة الملك محمد السادس عن انطلاقها يوم 19 شتنبر 2018 وقد تميزت هذه المرحلة بارتكازها على مقاربة إرادية أو متجددة تهدف إلى تحسين وتعزيز المكتسبات مع إعادة توجيه البرامج سعيا للنهوض بالرأسمال البشري والعناية بالأجيال الصاعدة ودعم الفئات الهشة بالإضافة إلى اعتماد جيل جديد من المبادرات المدرة للدخل والمحدثة لفرص الشغل¹.

وقد ارتكزت هذه المرحلة على أربعة برامج أساسية (برنامج تدارك الخصائص على مستوى البنيات التحتية، والخدمات الأساسية على المستوى الترابي، برنامج مواكبة الأشخاص في وضعيته الشاكلة، برنامج تحسين الدخل، والإدماج الاقتصادي للشباب، وبرنامج التنمية البشرية للأجيال الصاعدة).

فالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية شكلت نقطة انطلاق مفهوم جديد للتنمية الترابية، من خلال اعتماد نظام جديد للتدبير والتسيير الترابي، وما جعل أهميتها هو تنزيلها على مراحل زمنية متفرقة ابتداء من سنة 2005 إلى غاية 2023، الأمر الذي دفع ب صاحب الجلالة الملك محمد السادس الدعوة إلى تحيين النموذج التنموي المعتمد بالمغرب واعتماد نموذج تنموي جديد يستكمل أهداف المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، ويهدف إلى تطوير ظروف العيش والتنمية الترابية على مستوى جهات المملكة.

الفقرة الثانية: قراءة في النموذج التنموي الجديد

من المؤكد أن النموذج التنموي المغربي من خلال الفترات السابقة التي كان يحظى بإشادة ملكية في الخطابات الرسمية لجلالة ومناير سياسية وإعلامية في البلاد، إلا أن هذا المدح والإشادة سرعان ما يتحول إلى نظرة نقص تطالب هذا النموذج التنموي الذي أبان عن عدة نواقص وقصور

¹ معاذ النجاري، م س، ص.313.

أدت بجلالة الملك إلى الإقرار خلال خطابه بمناسبة افتتاح الدورة التشريعية لشهر أكتوبر لسنة 2017 بأن هذا النموذج قد بلغ مده، مما يستدعي تفكيري في كيفية إرساء دعائم وبلورة نموذج تنموي جديد¹.

وهو ما أكدّه خطاب صاحب الجلالة الملك محمد السادس في افتتاح الدورة التشريعية لشهر أكتوبر 2017 الذي جاء فيه "أصبح اليوم (النموذج التنموي) غير قادر على الاستجابة للمطالب الملحة والحاجيات المتزايدة للمواطنين، وغير قادر على الحد من الفوارق بين الفئات، والتفاوتات المجالية وعلى تحقيق العدالة الاجتماعية".

حيث تتعد دوافع البحث عن نموذج تنموي يستوعب كل المتغيرات، ويمكن تصنيفها إلى عاملين رئيسيين، داخلي وخارجي، ويتجلى فيهما آلت إليه الأوضاع الداخلية نتيجة السياسات المتبعة في تدبير مجالات مختلفة كالتعليم والصحة والشغل... من جهة، ثم وضع المغرب كنموذج للتنمية في إفريقيا وعلاقاتي مع المؤسسات الدولية والبلدان التي تربطها بالمغرب علاقات استراتيجية من جهة أخرى سواء في إطار وضعه المتقدم مع بلدان الاتحاد الأوروبي، أو في إطار اتفاقيات التبادل الحر².

"...ولكننا نعيش اليوم، في مفارقات صارخة، من الصعب فهمها، أو القبول بها، فبقدر ما يحظى به المغرب من مصداقية، قاريا ودوليا، ومن تقدير شركائنا، وثقة كبار المستثمرين... بقدر ما تصدنا الحصيلة والواقع، بتواضع الإنجازات في بعض المجالات الاجتماعية، حتى أصبح من المخجل أن يقال أنها تقع في مغرب اليوم"³.

إن ما توصلت إليه اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد، من نتائج ومن اقترحت من توصيات، يمكن اعتباره ذكاء اجتماعيا معتبرا ومقدرا، ستحق كل الشكر والثناء؛ فهو عمل بناء؛ مؤطر وبشكل أساسي، هل الأقل بخطابين ملكيين مرجعيين (خطاب العرش وخطاب ثورة الملك والشعب لسنة 2019)، حيث أراد جلالته الملك منذ البداية أن تكون مهمة اللجنة الثلاثية تقويمية، استباقية،

¹ علي حدودي، "موضوع النموذج التنموي الوطني مقومات مرتقبة للنموذج التنموي"، مجلة منازعات الأعمال، العدد 38، يناير 2019، ص. 50.

² محمد احديدو، م س، ص. 178.

³ الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى 18 لثربع الملك محمد السادس على العرش، بتاريخ 29 يوليوز 2017.

واستشرافية؛ وكذلك ذات طابع استشاري لا يمكنها بأي حال من الأحوال أن تحل محل الحكومة أو محل أي سلطة أو مؤسسة أخرى¹.

فالنموذج التنموي حسب تقرير اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد، ينطلق من مؤهلات وإمكانات، استغلالها واستثمارها على الوجه المطلوب، سيتمكن من دون شك، بلادنا، من تحقيق الإقلاع الاقتصادي المنشود، وبلوغ مصاف الدول الصاعدة²، ولم لا التمتع ضمن مصاف الدول الكبرى المتقدمة اقتصاديا واجتماعيا.

كما يسجل على النموذج التنموي الجديد، دعوته إلى تحقيق الجهوية المتقدمة، وذلك من خلال تعزيز قدرات الفاعلين الجهويين ونجاعة السياسات العمومية الترابية في إطار الجهوية المتقدمة مع احترام خصوصية كل جهة من جهات المملكة وطبيعتها والموارد اللامادية والبشرية والطبيعية التي تتوفر عليها.

ما تعزيز دور الولاية في إطار اعتماد المفهوم الجديد للسلطة، الذي وضع حدا للمفهوم القديم للسلطة القائم على الزجر واعتماد القوة والتسلط؛ والانفتاح على الأدوار الجديدة للولاية في التنسيق بين مختلف المتدخلين على المستوى الجهوي سواء القطاعات الحكومية أو المجتمع المدني أو المواطنين. كما يسجل على أن النموذج التنموي الجديد يهدف إلى وضع المواطن في صلب السياسة العمومية، وإعادة تنظيم ترابي متجدد، وتوزيع أنجع للخدمات العمومية، وإحداث لجان على مستوى الجماعة لتشجيع المبادرات والمشاريع، وتوزيع الخدمات العمومية بالمجال القروي.

إضافة إلى اعتماد تصور للتعمير يتمحور حول مقاربات للتخطيط الحضري تتمركز حول جودة السكن والتمازج الاجتماعي والوظيفي، بإلزام الجماعات ببرمجة مناطق خضراء وبنيات تحتية سوسيو ثقافية، وفي نفس الوقت تدبير فعال للمرافق العمومية وتوفير خدمات القرب، وإعادة توجيه سياسة دعم الولوج إلى السكن، وولوج ذوي الدخل المحدود إلى فضاءات لائقة للعيش ومتصلة بالخدمات³.

¹ رضوان زهرو، "النموذج التنموي الجديد: إعلان عن فشل تجربة في تدبير الشأن العام"، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 59 و60، سنة 2021، ص.7.

² نفسه.

³ أمينة اليملي، "التحولات السوسيوثقافية والاقتصادية بالمغرب، ورهان النموذج التنموي"، مجلة آراء للعلوم الإنسانية والاجتماعية والقانونية، العدد 9، سنة 2022، ص.154.

في الهدف الأساسي من وضع نموذج تنموي جديد، ومحاولة الانفتاح على العالم الخارجي بصورة أكثر ديمقراطية في إطار دولة الحق والقانون، وتنمية قدرات الموارد البشرية مع الحفاظ على الخصوصيات المميزة للمملكة المغربية وقيمها الثقافية؛ مع ضمان التوزيع العادل للثروة والمحافظة على البيئة والموارد الطبيعية، وتدعيم الطاقات والابتكارات، والاستثمار في الرأسمال اللامادي والرأسمال البشري، من أجل إرسال نموذج تنموي جديد فعال ومنهج في إطار تنمية ترابية شاملة.

المطلب الثاني: تفعيل التنمية الترابية على ضوء النموذج التنموي الجديد

تعتبر الجماعات الترابية الذراع الإجرائي للامركزية، باعتبارها آلية من آليات إقرار الديمقراطية المحلية، فبقدر ما تعتبره وسيلة رئيسية لإثراء مشاركة المجتمعات في القرار المحلي، فإنها في نفس الآن آلية للحفاظ على وحدة الدول، سيما منها تلك التي تعرف تعددي الثقافية أو اثنية أو دينية، إنها الوسيلة الأمثل لإدارة التعدد، وتحويله من نغرات طائفية إلى غنى ثقافي وهوياتي¹.

في الجماعات الترابية تعتبر أداة من أدوات التي تعتمد الدولة من أجل تنزيل البرامج التنموية على الصعيد الترابي، لما لها من قدرات في إشراك المواطنين وتدريب شؤونهم على اعتبار أنها أول مؤسسة قريبة من المواطن، إضافة إلى أنها من الآليات التي تنفذ السياسات العمومية الترابية. فالمبتغى الأساسي الذي يهدف النموذج التنموي الجديد تحقيقه هو تفعيل التنمية الشاملة على المستوى الترابي من خلال تدعيم نظام اللاتركيز والجهوية المتقدمة (الفقرة الأولى)، مع تطوير الأدوار الجديدة للجماعات الترابية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: نظام اللاتركيز الإداري والجهوية المتقدمة منطلقات لتحقيق التنمية الترابية

تشكل التنمية الجهوية، بمستوياتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، أهم تطلعات دول العالم الثالث للانخراط في ركب التجارب التنموية للدول المتقدمة، لما لها من آثار إيجابية في تحسين مستوى النمو والإقلاع الاقتصادي، وخلق التماسك الاجتماعي المطلوب الذي ينعكس بدوره على الاستقرار السياسي².

¹ محمد الأمين المسطي، "الحق في التنمية في المغرب من منظور دولي"، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ظهر المهرز، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس، السنة الجامعية 2012-2013، ص. 233.

² العربي بجيجة، "في نقد النموذج التنموي للأقاليم الصحراوية؟"، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 31 و32، سنة 2015، ص. 144.

فبالاطلاع على التقرير العام للجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد، نجدها وضع يدها على الجرح من خلال بسط مختلف الإشكالات التي تتخبط فيها الدولة على الصعيد التراي المحلي، من خلال ضعف الإدارة الترايية في تفعيل سياساتها العمومية، وكذا ضعف المنتخبين والمنتخبين السياسيين، وتغييب دور الأحزاب السياسية في تأطير الساكنة ما عدا في حالة قرب الاستحقاقات الانتخابية، كلها عوامل جعلت النموذج التنموي المعمول به غير دقيق وغير صحي وغير منتج وبالتالي ضرورة إخراج نموذج جديد يستجيب لتطلعات أعلى سلطة البلاد وكذا المواطنين.

فمن بين المعوقات الأساسية للتنمية الشاملة، والتي تعتبر من العوامل الرئيسية في فشل مجموعة من البرامج الإصلاحية في مختلف القطاعات العمومية، الإدارة العمومية باعتبار أنها لا تلعب دورها الواضح وعدم انسجام عملها مع السياسات العمومية الموضوعة، في ظل غياب مقاربة شمولية في إعداد الاستراتيجيات وتفعيل الإصلاحات المختلفة، لأن غالبية القطاعات الوزارية تريد أن تنفرد بممارسة صلاحياتها في معزل عن الأخرى من غير تنسيق مندمج، خصوصا إذا كانت هذه القطاعات الوزارية ذات حيوية وديناميكية ولها احتكاك مباشر مع المواطنين والمواطنات.

أضف إلى ذلك وجود ضبابية عديمة في توزيع المهام بين المستويين الاستراتيجي والتنفيذي، حيث إن الواقع العملي أظهر أن هناك تدخلا في الاختصاصات مما يضعف معه مصداقية المؤسسات العمومية، في ظل ضعف التنسيق بين آليات وأجهزة العمل العمومي من لجان وزارية ووكالات تنمية قطاعية على اختلافها... مع استمرار عقلية الامتثال داخل الإدارة العمومية بدل ثقافة الأداء وحسن الريادة القائمة على الابتكار والبحث، وهو ما أثبتته الواقع من خلال استمرار الإحباط وعدم القدرة على المبادرة والإنتاج التلقائي للأفكار والمشاريع، مما أدى إلى لجوء الإدارات إلى الخبرات الخارجية في ظل افتقارها لإعداد الاستراتيجيات وبرامج التنمية المندمجة¹.

ومن أجل إنجاح ورش التنمية الترايية في المغرب اقترحت اللجنة الاستشارية للجهة وهي متقدمة إلى إعداد تقسيم تراي جديد يواكب الأهداف الاستراتيجية للدولة، ويعمل على تجاوز العجز؛ فنموذج التكامل كمعيار في تجربة 1971، لم تعد له نفس الوجهة والقيمة، انطلاقا من ما تنسم به اليوم المنظومة المجالية المحلية والوطنية والدولية من انفتاح اقتصادي وعولمة وتطور بنيات التواصل

¹ فؤاد مدكري، "دور الإصلاح الإداري في تنزيل مقتضيات النموذج التنموي الجديد"، المجلة المغربية للرصد القانوني والقضائي، العدد 18، سنة 2023، ص.33.

بين الناس، وتنقل المنتجات، كما أن اقتراح اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة تفادي التوازن والتجانس، بين الوحدات الجهوية القائمة؛

على أساس عدد السكان والمكونات الطبيعية، لتتشكل بذلك الجهات حسب حجم ديموغرافي مقبول وملائم، وتستفيد من جغرافية متنوعة حسب ما تسمح به المعطيات الجهوية والمجالية. وبالتالي تم اعتماد مجموعة من المعايير تشكل استمرارا من حيث الوظيفة وذلك بتوفير شروط التنمية الترابية في مختلف أبعادها¹.

وبالتالي، يعتبر وجود تقسيم ترابي عادل، من أهم العوامل الأساسية من أجل إنجاح ورش الجهوية المتقدمة، وذلك بإعادة تدوير الثروة بين أقاليم الجهة الواحدة مع إمكانية التعاون والتضامن بين الجهات في إطار القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، ونزع قوة اتخاذ القرار من المركز إلى الجهات في إطار من التشاور والديموقراطية.

كما أن الدافع الاقتصادي لهو الحافز الأساسي لإقرار سياسة جهوية هادفة بعدما اتضح عجز الدولة على القضاء على اللاتوازن بين المناطق والجهات، انطلاقا من أن موضوع التنمية الاقتصادية والاجتماعية لجميع المستويات يكتسي أهمية قصوى، على صعيد الجهة حالا ومستقبلا، وبعدين تخلي السلطة المركزية عن مهامها المعتادة في التخطيط الاقتصادي، ومساندة المبادرة الحرة، يجعل السلطات الجهوية أو المحلية تأخذ جزئيا لحسابها، الشيء الذي يمكن معه تفسير مصير سياسات تنمية المحلية خلال العقد الماضي.

ومثال ذلك نجد فرنسا وفي إطار اللامركزية عن بعض السلطات الجهوية الجديدة توفر على شبه وزارات مصغرة (وزارات الاقتصاد) تكلف بضمان تناسق وتأزر المشاريع والمبادرات في المجال المحلي، بتعاون مع المنظمات السوسيو-مهنية والنقابية لدرجة وزارات حقيقية للتجارة الخارجية، تبحث عن الأسواق الأجنبية، وتتعاقد مع السلطات السياسية الجهوية أو حتى المركزية الخارجية لحساب مقاولات جهتها².

¹ زينب قرواني، أسماء الكعي: "الجهة بنية ترابية لترسيخ النموذج التنموي الجديد"، مجلة آراء للعلوم الإنسانية والاجتماعية والقانونية، العدد 6 و7، سنة 2022، ص.368.

² رشيد اغزيل، "دور التقسيم الترابي في إنجاح النموذج التنموي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 153، يوليوز-غشت 2020، ص.391.

وعلى هذا الأساس، فالانتقال الحقيقي إلى دولة الجهات، لا يعني إقامة مجموعة من الجهات، تتمتع بالسيقل ال يعني المركز في بعض المجالات المحددة أو تلك المفوضة لها من قبل السلطة المركزية، بل منح الجهاز صلاحيات وسلطات دستورية للارتقاء بنظام الجهة، إلى مستوى متقدم من اللامركزية في إطار الدولة الموحدة، بمعنى الانتقال من الجهوية الإدارية المعمول بها حالياً في المغرب إلى الجهوية السياسية المحددة دستورياً¹.

وهو ما دعت له اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد، من خلال تسريع تنزيل عملية الجهوية المتقدمة موازاة مع التمرکز الفعلي وإنهاء التلكؤ الذي أخر تطبيقها ويجب أن يكون هذا اللاتمرکز مرادفاً للتفريع وأن يتماشى مع الخصوصيات الترابية لكل جهة وأن يبنى على العمل المشترك ما بين الوزارات والقرب وتنشيط وتعبئة الطاقات التي تذخر بها المجالات الترابية. لهذا الغرض يجب أجراء التصاميم المديرية للاتمرکز بصفة أكثر عزمًا، عن طريق نقل حقيقي للسلطات والوسائل، وليس فقط عن طريق تفويض التوقعات².

فمن أجل مساهمة الوحدات الإدارية الترابية في التطوير والتحديث، عليها أن تطور وسائل ومناهج عملها، وذلك بإقحام أساليب تديرية متجددة ومبتكرة تروم التدبير الجيد للشأن العام تواكب مختلف المستجدات وتعمل على إدماج الإدارة في عمق التنمية.

من هذا المنطلق، يعد نظام اللاتمرکز الإداري أحد الرهانات الأساسية لوضع إدارة لا ممرکزة في بناء في بناء الجهوية المتقدمة على الصعيد الجهوي، والعمل على تشكيل نمط جديد من التدبير المتوازن والمتناسق والمنظم من أجل إحداث نقلة نوعية في تدبير الشأن العام على مستوى الجهات³. فاللاترکز في نظرنا يعتبر حالياً، بمثابة غطاء ظاهره نقل الاختصاصات وصلبه عدم قدرة الدولة على نقل اختصاصاتها الحقيقية والضرورية إلى الجهات الترابية، وهذا راجع في إلى عاملين لا ثالث لهما:

¹ زينب قرواني وأسماء الكعي، م س، ص.372.

² قاسم العويمري، "الجماعات الترابية والنموذج التنموي الجديد: إمكانات ومعيقات"، المجلة المغربية للرصد القانوني والقضائي، العدد 20، سنة 2023، ص.38.

³ عبد العزيز أشرف، "الحكامة الترابية وتدريب المرافق العمومية المحلية على ضوء مشروع الجهوية المتقدمة"، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، سنة 2014، ص.213.

✓ **العامل الأول:** إن الدولة تتحفظ بشكل كبير على نقل مجموعة من الاختصاصات والتي لها ارتباط وثيق بالنظام العام، وبالسلطة وبضمان استمراريتهما. لذلك نقل الاختصاصات يتم بشكل بطيء وفي مجالات محددة دون أخرى؛

✓ **العامل الثاني:** وهو العامل الأكثر غرابة، إذ أن الجهات لا تتوفر على أطر ذات كفاءة عالية في مجموعة من المجالات والتخصصات، أو لنقل إن أصحاب الأموال هم من يسيرون الجماعات الترابية، الاعتبار أن هؤلاء هم من يحصلون على التزكية في الانتخابات. وبالتالي نضرب عرض الحائط مبدأ الحكامة الجيدة وذلك بوضع الرجل المناسب في المكان المناسب؛

فمن أجل مغرب الغد ومن أجل ضمان تحقيق التنمية الترابية الشاملة وجب منح الشباب ذوو الكفاءات الفرصة من أجل تسيير وتنظيم الجماعات الترابية وكذا العمل على مساعدتهم وإشراكهم في الحياة العامة والحياة السياسية. هذا دون نسيان دور المجتمع المدني ودور الأحزاب السياسية الغيورة على الوطن في تأطير الحياة العامة.

ولهذه الغاية، توصي اللجنة بإحداث إدارة خاصة مكلفة بالشؤون الجهوية. وفي نفس المنظور يجب تبسيط الإطار التعاقدى بين الدولة والجهة لأجل الاستخدام الأمثل للوسائل والإجراءات، وبالتالي تمكين الفاعلين من تحمل المسؤولية. ويتأتى ذلك عبر فتح نقاش مع المنتخبين وكذا وضع إطار مرجعي يحدد كيفية هذا التعاقد والتزامات كل من الدولة والجماعات الترابية¹.

وبالتالي يمكن القول، بأن توصيات اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي جاءت واضحة، دعوتها لضرورة تفعيل وأرسل جهوية متقدمة كمفتاح لتحقيق الرفاهية والجاذبية الترابية، بل يتحتم على جميع المتدخلين تحمل مسؤولياتهم والعمل بنصوص الدستور والقوانين التنظيمية المؤطرة للجماعات الترابية.

¹ انظر التقرير العام، اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد، أبريل 2021، ص.118.

الفقرة الثانية: تدعيم الأدوار الجديدة للجماعات الترابية

إن من منطلقات ضمان تحقيق التنمية الترابية وجود جماعات ترابية قوية من الناحية المعرفية ونقص هنا رؤساء المجالس الجماعية، إذ الهدف الأساسي من تقلد المناصب هو تحقيق الرفاهية للمواطن وخلق الثروة للجماعة الترابية، عن طريق جذب الاستثمارات الداخلية والخارجية، وكذا تفعيل الأدوار الجديدة للجماعات:

بحيث لم تعد الجماعات الترابية حبيسة التفكير الكلاسيكي المتمثل في انتظار التوصل بالقرار أو البرامج التنموية والعمل على تنفيذها؛ بل الدستور منح للجماعات الترابية في إطار المبادئ المنظمة للتأطير الترابي (مبدأ التفرع، مبدأ التدبير الحر، مبدأ التعاون والتضامن، مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة) مجموعة من الاختصاصات من أجل حسن التدبير والتسيير للمجال الترابي.

وبذلك أصبحت تضطلع الجماعات الترابية بمجموعة من الأدوار من خلال تحمل مسؤولياتها في التنمية المحلية والشاملة وإشباع الحاجات الضرورية للمواطنين، وكذا النهوض بالحاجيات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمواطن وبذلك أصبحت تتدخل الجماعات الترابية بمجموعة من الآليات المباشرة أو غير المباشرة من القيام بمهامها.

أولاً: الآليات المباشرة للتنمية الترابية

تعتمد الجماعات الترابية على مجموعة من الوسائل المالية والقانونية والبشرية، حيث تعمل على توظيفها واستغلالها بشكل أمثل من أجل معرفة ست حاجيات ومتطلبات الحياة الكريمة للفرد عن طريق التخطيط وكذا إبرام الصفقات العمومية وإعداد المناطق الصناعية.

إن تحديد مجال الاختصاصات يشكله المعيار الأولي الكاشف عن جرة الاستقلال الممنوحة للجماعات الترابية والرافعة الأساسية للتدخلات الاقتصادية والاجتماعية للأجهزة اللامركزية. ففي التدقيق التشريعي لميادين تدخل المجالس المنتخبة أمر ذو أهمية بالغة لاعتبارين.

في تحديد الاختصاصات يؤمن أولاً وظيفة رمزية قوية إذ أن قراءة المهام والاختصاصات المعترف بها للجماعات الترابية تعطي فكرة حول الدور الذي تريد الدولة من هذه الجماعات أن تلعبه. كما أنه من المهم تنوير المنتخبين الذين يكونون في مجملهم غير متخصصين في التدبير الإداري حول

الصلاحيات الإدارية والاقتصادية والتقنيات والآليات الممكن استعمالها للنهوض بالتنمية المحلية، ولذلك في التحديد الدقيق للاختصاصات من شأنه أن يؤدي وظيفة بيداغوجية نافعة¹.

فالتخطيط الجماعي يعتبر بأنه مجموعة من القرارات والتدابير التي يتخذ وراء المجلس الجماعي من أجل تحقيق الأهداف التنموية في مدة زمنية محددة في إطار البرنامج الانتخابي، هذا وقد برزت الحاجة إلى السنة السياسية التخطيط كاستجابة لمتطلبات التنمية السريعة والحاجيات المتوازنة، ومن خلال ذلك الاستجابة للخدمات الكبيرة والمتنوعة التي بدأ يفرضها الواقع المتطور. كما أن السياسة الاقتصادية المبنية على الحرية الاقتصادية والمذهب الليبرالي الحر أثبتت عدم قدرتها على تأمين ذلك، وأفرزت عوائق وخيمة خاصة على مستوى التوازنات².

وعليه، فالتدبير الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والبيئي للجماعات الترابية لا يتوقف فقط على ما تتوفر عليه هذه الأخيرة من موارد طبيعية ومادية وموارد بشرية، بل ما يهم هو تحسين استغلال هذه الموارد وتوظيفها وتوجيهها لما يخدم الأهداف المتوخاة لها ولن يتأتى ذلك إلا بوجود برنامج استراتيجي محكم يشخص حاجيات الجماعات الترابية ويحدد طريقة سلبيتها داخل مدة زمنية محددة؛ الأمر الذي يسمح بإقامة تقييم لطريقة عمل الجماعة ومدى نجاحها في تنفيذ برامجها التنموية.

كما تعتبر الصفقات العمومية من بين الآليات المهمة التي تعتمد عليها الجماعات الترابية من أجل تنفيذ برامجها التنموية، وذلك من أجل تلبية حاجياتها من الأشغال والتوريدات والخدمات. لكن ومن أجل حكمة مجالية قطاعية في ميدان الصفقات وجب على الجماعات الترابية وضع برنامج توقي متعلق بالصفقات العمومية من أجل حكمة أفضل وأنجع وتدعيما لمقتضيات المرسوم الجديد المتعلق بالصفقات العمومية³.

إن انتشار المناطق الصناعية في أغلب الجماعات الترابية يترتب عنه نتائج جد مهمة في ميدان الاستثمارات، وامتصاص البطالة، وتوفير المنتجات، ومن تم الدفع بعجلة الاقتصاد المحلي والوطني.

¹ محمد اليعكوبي، "خصوصية العمالات والأقاليم كجماعة ترابية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 142، شتنبر-أكتوبر 2018، ص.21.

² عزيز مفتاح، "اللامركزية من التسيير الإداري إلى تدبير التنمية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - أكادال، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2000-2001، ص.35.

³ مرسوم رقم 2.22.431 صادر في 15 من شعبان 1444 (8 مارس 2023) يتعلق بالصفقات العمومية، الجريدة الرسمية 7176، 16 شعبان 1444 (9 مارس 2023)، ص.2861.

وفي إطار الرؤيا الاستراتيجية المحلية تحدد الجماعة المكان الملائم لإقامة الأنشطة الاقتصادية، ثم تقوم بتبرئ القطع الأرضية اللازمة لهذا الغرض، وتجهيزها من خلال ربطها بالشبكة الطرقية، والكهرباء، والماء، وغيرها من البنيات الأساسية التي تعتبر ضرورية لاستقبال الاستثمارات الوطنية والأجنبية، والتي تعود بالمردود الإيجابي على الجماعة، من خلال الزيادة في الوعاء الجبائي، وبالتالي استفادة ميزانية الجماعة من مداخيل إضافية من جهة، والتقليص من نسبة البطالة وجذب استثمارات إضافية من جهة ثانية.

وعلى هذا الأساس، يمكن القول بأن تحقيق التنمية لن يتأتى إلا بمراعاة الخصائص المميزة لكل جماعة على حدة، والعمل على إعادة إدماجها في الحياة التنموية والاقتصادية والاجتماعية. إذ لا يمكن استيراد نظريات تنموية جاهزة وتنزيلها على أرض الواقع الاعتبار أن المغرب له خصوصياته الثقافية والاثنية والاجتماعية والبيئية (فجوة الدار البيضاء سطات ليست هي جهة خنيفرة بني ملال، أو جهات مكناس فاس).

ثانيا: الآليات غير المباشرة للتنمية الترابية

إن الرهان على الجماعات الترابية كفاعل تنموي محلي استراتيجي يساهم إلى جانب الدولة والقطاع الخاص في التنمية الاقتصادية والاجتماعية يكون ممكنا في ظل اتساع الاختصاصات التنموية الممنوحة للمجالس الجماعية التي تتجسد بشكل بارز من خلال القدرة على التدخل في العديد من المجالات المرتبطة بالتنمية على الصعيد المحلي، وعلى هذا الأساس تعتبر المرافق العامة والمحلية آلية تمكنه الجماعات الترابية من تحقيق هذا المبتغى وتلبية حاجيات المواطن في إطار المصلحة العامة.

وتعتبر المرافق العمومية الجماعية خصوصا تلك المتعلقة بالماء الصالح للشرب والكهرباء والتطهير السائل وجمع النفايات المنزلية، الإنارة العمومية، النقل الحضري، ... من المرافق الأساسية والضرورية التي تهدف الجماعة دائما إلى تدبيرها وتنظيمها من أجل ضمان استمرارية النظام العام داخل المجال الترابي للجماعة المعنية. وبالتالي ضمان استمرارية جودة الخدمات المقدمة للفرد، وبالتالي ضمان التنمية الاجتماعية والاقتصادية عن طريق توفير الحاجيات الأساسية الضرورية.

وقصد عقلنة العلاقة بين المركز والتراب وجب العمل في إطار مقارنة تشاركية بين الدولة وجماعاتها الترابية، حيث تعتبر المقاربة التشاركية آلية تهدف إلى توزيع أفضل السلطات والصلاحيات وتخليص المستوى المركزي من الاحتقان، بالإضافة إلى المساعدة على انسجام التدخل العمومي،

بالاعتماد على تنسيق في العمل الترابي بين الامتدادات الترابية للوزارات فيما بينها، أو بين الجامعات الترابية فيترتب على ذلك نتائج جيدة على مستوى التنمية المندمجة¹.

ومن أجل تحقيق الغايات المرجوة لتحقيق التنمية، ولتجاوز قلة الإمكانيات وضعف التمويل لبعض الجماعات الترابية، خول المشرع آليات قانونية نص عليها في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية من أجل تجاوز وضعية الشك التي تعاني منها المجالس الجماعية خصوصا تلك الجماعات المتواجدة بالمجال القروي، منحها المشرع إمكانية إحداث الشركات للتنمية المحلية وكذا تفعيل آليات التعاون والتضامن بين الجماعات وكذا آليات الشراكة.

خاتمة:

على ضوء ما سبق، تبين أن تحقيق التنمية الشاملة والمندمجة بالمملكة المغربية رهينة بترسيخ مبادئ الحكم الجيدة ودولة الحق والقانون، ولن يتأتى ذلك إلا بوجود نموذج تنموي يراعي خصوصيات المناطق الجغرافية الترابية بالمملكة ووجود فاعلين سياسيين همهم مصلحة الوطن وليس المصالح الشخصية. ومن أجل تحقيق ذلك وجب الاعتماد على:

- العمل على تتبع وتنفيذ مقتضيات النموذج التنموي الجديد، وفق مقاربة تشاركية بين جميع المتدخلين في ميدان التنمية الترابية؛
- تفعيل مبادئ التدبير الترابي المنصوص عليها دستوريا وفي القوانين التنظيمية للجماعات الترابية؛
- يجب على الجماعات الترابية أن تعمل وفق مقتضيات التقرير العام الصادر عن اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي؛ ومحاولة تجاوز العراقيل السائدة في تدبير وتسيير الترابي ومنح الشباب الفرصة في تقلد المناصب، وكذا مساعدتهم في تنزيل المشاريع الذاتية التي يقترحونها، قصد تحقيق هدف أسعى وهو تطوير المجال ومنح فرص الشغل للشباب؛

¹ - العربي الخمري، " تحديث الإدارة الترابية للدولة في المغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول - وجدة، السنة الجامعية 2003-2004، ص. 278.

- تكريس الدعم المالي وتوفير الموارد البشرية لورش الجهوية المتقدمة. لذلك وجب الزيادة في الموارد البشرية العاملة في الجماعات الترابية من مختلف التخصصات، من أجل المساعدة في التنزيل السليم لمقتضيات النموذج التنموي الجديد.

الاستثمار في بعده الترابي ورهانات النموذج التنموي

لبنى الوزاني الشاهدي

باحثة بسلك الدكتوراه

مختبر الدراسات السياسية والقانون العام

جامعة سيدي محمد بن عبد الله-فاس

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-فاس

ملخص:

شكلت المسألة التنموية على الدوام الهاجس الأكبر للأنظمة السياسية، فنتيجة للتغيرات التي شهدها العالم والتي أرخت بظلالها على اقتصاديات الدول المتقدمة والصاعدة على حد سواء شرعت الدول ومن بينها المغرب في تجديد نموذجها التنموي بشكل يتماشى مع مخرجات الظرفية الراهنة. وبما أن الأوضاع الحالية تؤثر على تحولات هيكلية عميقة لها انعكاسات عميقة على كافة المستويات الترابية ومجالات السيادة الوطنية وأخص بالذكر المستوى الاقتصادي والغذائي والطاقي والرقمي، فقد اعتبر الاستثمار رافعة أساسية لخلق الثروة، وموجها استراتيجيا في تنزيل أهداف التنمية المستدامة الرامية إلى تقليص الفوارق الاقتصادية والاجتماعية والحد من التفاوتات المجالية، مما يعكس أهميته على المسار المجتمعي وإفرازاته الأنوية وانعكاساته المستقبلية.

الكلمات المفتاحية: الاستثمار، المجال الترابي، النموذج التنموي

Abstract:

As a result of the changes in the world that have affected the economies of developed and emerging countries alike, countries, including Morocco, have begun to renew their development model in line with the outcomes of the current circumstances.

Since the current situation indicates deep structural transformations that have profound repercussions on all territorial levels and areas of national sovereignty, particularly the economic, food, energy and digital levels, investment has been considered an essential lever for wealth creation and a strategic direction in implementing the sustainable development goals aimed at reducing economic and social disparities and reducing regional disparities, which reflects its importance on the societal process and its immediate consequences and future implications.

Keywords: Investment- territoriality-development model

مقدمة:

يعتبر الاستثمار إحدى الآليات الأساسية لتحريك عجلة التنمية في مختلف أبعادها كما يعد من أهم التوجهات الاستراتيجية التي تعتمد عليها الجماعات الترابية لتشجيع وتنشيط اقتصادها وتعزيز تنافسيتها ومواكبة التحولات والتطورات الوطنية والدولية¹.

والاستثمار لا يعد عملية ظرفية مرتبطة بمرحلة اقتصادية معينة بل هو عملية مستمرة مهما اختلفت طبيعته وأهدافه من مجتمع لآخر، لذلك شكل على الدوام انفتاح الاقتصاد الوطني والمحلي على الرأسمال الأجنبي رافعة مهمة لاستغلال الموارد الطبيعية وتحسين البنى التحتية وكذا تطوير مختلف القطاعات الإنتاجية للبلدان المضيفة، كما اعتبر جسرا لتبادل الخبرات والمهارات وكذا وسيلة لإيجاد الحلول المناسبة للمشاكل المطروحة على المستويين المحلي والوطني².

وبما أن الرهان اليوم جعل الجماعات الترابية فاعلا أساسيا إلى جانب الدولة في تطوير التدبير العمومي وخلق الثروات وتدعيم التنمية المحلية والوطنية بالشكل الذي يفي بالتطلعات المنتظرة³، على اعتبار أن القرن الواحد والعشرين هو قرن التراب والجماعات الترابية بامتياز⁴، فإن إنعاش الدورة الاقتصادية المحلية يتطلب تفعيل مجموعة من الآليات الكفيلة بميلاد مفهوم جديد في التدبير

¹ ميلودة الفقير، الأبعاد الاقتصادية للسياسة الخارجية المغربية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - فاس، السنة الجامعية 2015-2016، ص. 134.

² محمد أفریقز، الإدارة الاقتصادية الترابية: المراكز الجهوية للاستثمار من مرحلة التأسيس والتأصيل، إلى مرحلة الإصلاح والتكريس (قراءة أولية في القانون رقم 18.47)، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية-عدد خاص بالجماعات الترابية، يونيو 2020، ص. 72.

³ رجاء التازي، المراكز الجهوية للاستثمار: أداة لبلورة سياسة القرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، عدد 52 / 2006، ص. 58.

⁴ يونس مليح، في حاجة إلى إصلاح نظام جبايات الجماعات الترابية، مؤلف جماعي، مجلة العلوم القانونية-سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، عدد 4 / 2015، ص. 119.

الاستراتيجي للفعل الترابي¹ وهو ما أكدته الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى الوزير الأول في موضوع التدبير اللامركزي للاستثمار بالدار البيضاء بتاريخ 2002/01/09.²

والاستثمار لا يقتصر دوره فقط في خلق قاعدة إنتاجية في البلد المستثمر فيه بقدر ما يهدف إلى إحداث فرص الشغل والقضاء على البطالة وكذا تحقيق إقلاع اقتصادي قادر على الصمود في وجه بيئة تشدد فيها المنافسة يوما بعد يوم، فضلا عن تدبير عامل الندرة وخلق الثروة.³

إن دراسة "الاستثمار في بعده الترابي ورهانات النموذج التنموي" يفرض تحديد المفاهيم المرتبطة به، وتبعا لذلك يختلف تعريف "الاستثمار" بحسب منظور كل متخصص ودارس له، ويقصد به بحسب "VIZZAVONA" "كل اقتناء لأصل معين يهدف الحصول على امتيازات مستمرة"⁴، كما يعرف "KEYNES" الاستثمار على أنه "المحرك الرئيسي للنمو، فهو ما يربط "الاقتصاد المستقبلي بالاقتصاد الحالي"⁵، في حين يشير "المجال الترابي" إلى ذلك التنظيم الملموس للقوى التي تحكم المجتمع في حيز جغرافي معين.⁶

أما "النموذج التنموي" فهو عبارة عن مقترح لمسار تنموي جديد ودعوة عامة للتعبئة والعمل الجماعي من أجل تحقيق نفس الأهداف المشتركة والعيش بكرامة.⁷

¹ إلهام بخوشي، الحكامة وتدبير الشأن العام المحلي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، السنة الجامعية 2016-2017، ص.183.

² الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى الوزير الأول في موضوع التدبير اللامركزي للاستثمار بالدار البيضاء بتاريخ 2002/01/09، تم ولوج الرابط الإلكتروني بتاريخ 2024/08/12 على الساعة 12:00.

<https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/ar/discours-et-messages-royaux/ns-alsalt-alsamyt-alty-wjhha-jlalt-almk-aly-alwzyr-alawl-fy-mwdw>

³ محمد أقرقز، مرجع سابق، ص.89.

⁴ Patrice VIZZAVONA, « Gestion financière », Berti, 9^{ème} Edition, 1999, P.143.

⁵ Bernard GUILHON, « Investissements publics : pourquoi il faut relire Keynes », <https://knowledge.skema-bs.fr/investissements-publics-pourquoi-il-faut-relire-keynes/>. Article en ligne, consulté le 12/08/2024 à 14:13.

⁶ Guy DI MÉO : « La territorialité : une tension régulatrice des contradictions territoriales contradictions territoriales ». Hal. Archives- ouvertes. Fr, 11 Aug 2016, P.120.

⁷ اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي: ملخص التقرير العام حول "النموذج التنموي الجديد تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، أبريل 2021، ص.4.

ونظرا لأهمية الاستثمار باعتباره وسيلة لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وأداة فعالة للاندماج في الاقتصاد العالمي، فقد سارعت العديد من الدول وعلى رأسها المغرب إلى الإسراع باتخاذ تدابير ملائمة لإنعاش الاستثمارات تهدف في مجملها إلى توفير المناخ المناسب للمنافسة والمبادرة الحرة بشكل يفي بتطلعاتها على المستوى المحلي والوطني والدولي.

وانطلاقا مما سبق ذكره، تطرح الدراسة الإشكال المحوري التالي "إلى أي حد سيساهم الاستثمار في تحقيق الإقلاع التنموي المنشود على المستوى الترابي؟"، هذا الإشكال أحالنا على مجموعة من التساؤلات الفرعية أهمها: ما هي الآليات المرصودة لتثمين السياسة الاستثمارية على الصعيد المحلي بالمملكة؟ وما هي الجهود المبذولة لتسريع تنزيلها على أرض الواقع؟ ثم ما هي التحديات التي تحول دون النهوض بقطاع الاستثمار ببلادنا؟ وما هي انعكاساتها على مستوى تدبير الشأن العام المحلي؟ وأخيرا ما هي الرهانات المنتظرة لتحقيق الإقلاع الاقتصادي وفق النموذج التنموي المنشود؟ وتماشيا مع ما سبق ذكره، ارتأت الدراسة تناول الموضوع ضمن محورين أساسيين الأول ومن خلاله تم التطرق لمتطلبات السياسة الاستثمارية وآليات تنزيلها على المستوى الترابي، في حين تمت الإشارة في الثاني للاستثمار الترابي بين التحديات التنموية وسؤال المراقبة.

المحور الأول: متطلبات السياسة الاستثمارية وآليات تنزيلها على المستوى الترابي

بما أن تقدم الدول وتطوره أصبح يقاس بحجم استثماراتها باعتباره إحدى المداخل الكبرى المساهمة في تحقيق تنميتها على المستويين الداخلي والخارجي، فإن توفير رؤوس الأموال الكافية لتنزيل المشروعات الاستراتيجية شكل هاجس الدول خاصة منها الصاعدة التي يفتقر العديد منها إلى الرأسمال بسبب ضعف مدخراتها الوطنية الناتجة أصلاً عن ضعف مستوى ناتجها المحلي الإجمالي¹، وبالتالي فما هي متطلبات السياسة الاستثمارية عموماً؟ وما هي الأساليب التي انتهجها المغرب والآليات التي اعتمدها لتشجيع الاستثمار في مجالاته الترابية؟

¹ عدنان مناتي صالح، دور الاستثمار الأجنبي المباشر في التنمية الاقتصادية للدول النامية مع إشارة خاصة للتجربة الصينية، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، العدد الخاص بمؤتمر الكلية/ سنة 2013، ص.359.

أولاً: متطلبات السياسة الاستثمارية

إذا كانت الدول المتقدمة استطاعت مبكراً الاندماج في الاقتصاد العالمي منذ انطلاق الثورة الصناعية إلى غاية منتصف الثمانينات من القرن الماضي¹ بتوجيه جهودها نحو نشر الثقافة الاستثمارية وتوعية مواطنيها بدور الاستثمار وضروريته في تقدم البلد ورفاهيته²، فإن الدول الصاعدة وحكوماتها أصبحت مدركة تماماً مدى أهميته في تحقيق التنمية في جل أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية³.

وللإشارة، ساهمت العولمة الاقتصادية في تعزيز أهمية دور السياسة الاستثمارية في المسلسل التنموي وذلك بالنظر لما تحدثه من تغييرات بنوية في الاقتصاد النامي، ففي ظلها يصبح العالم عبارة عن ساحة مفتوحة لجذب الاستثمارات يفوز بها من يستطيع تهيئة البيئة المواتية لذلك⁴. وبالتالي، إن قدرة الدولة على جذب الاستثمارات سواء أكانت محلية أو أجنبية تعتمد إلى حد كبير على مدى توفر مقومات نجاحها⁵ لذلك يعتبر الاستقرار الأمني والسياسي من أبرز متطلبات البيئة الاستثمارية في الدول المضيفة، مما يعني أن انعدامه سيؤدي إلى تغيير المستثمر الأجنبي وجهته نحو مناطق أكثر استقراراً.

¹ محمد البعدوي، التنمية المستدامة: أية مقارنة دولية ممكنة لتحقيق التوازن بين التنمية المستدامة والبيئة؟، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 138-139، يناير-أبريل 2018، ص.89.

² محمد أجود، الاستثمار الأجنبي المباشر في الدول العربية: التحديات والآفاق -السعودية نموذجاً-، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، السنة الجامعية 2020-2021، ص.110.

³ نص الخطاب الملكي بتاريخ 9 أكتوبر 2020 مناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية العاشرة، ومما جاء فيه "واننا نتطلع لأن يقوم الاستثمار بدور ريادي، في الرفع من قدرات الاقتصاد الوطني ودعم القطاعات الإنتاجية، وتمويل ومواكبة المشاريع الكبرى، في إطار شراكات بين القطاعين العام والخاص....."

⁴ سعدية هلال حسن التميمي، تحليل مؤشرات البيئة الاستثمارية ودورها في تحفيز النمو الاقتصادي في دول مختارة مع إشارة خاصة للعراق، أطروحة لنيل درجة دكتوراه فلسفة في العلوم الاقتصادية، جامعة كربلاء، كلية الإدارة والاقتصاد -قسم الاقتصاد، السنة الجامعية 2015، ص.1.

⁵ ريم عبد الله القنيه، "معوقات الاستثمار المحلي والأجنبي في المملكة العربية السعودية"، المجلة العربية للعلوم ونشر الأبحاث، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية، المجلد الخامس، العدد الرابع والعشرون، ديسمبر 2021، ص.78.

وجدير بالذكر، أن الموقع الجيو استراتيجي يلعب دورا مهما في عملية استقطاب المستثمرين الأجانب لاسيما إذا كان قريبا من بلدانهم الأصلية، وذلك لمساهمة في تقليص النفقات المتعلقة بمشاريعهم الاستثمارية من نقل مستلزمات الإنتاج وكذا تكاليف الوصول إلى الأسواق المجاورة وغيرها من الأمور¹.

هذا وإلى جانب الاستقرار الأمني والسياسي تعد الشفافية والنزاهة في التعاملات الإدارية ووضوح الإجراءات القانونية والاستقرار في سعر الصرف ومعدلات التضخم وتوفر المصارف وتطورها، وكذا جاهزية البنية الرقمية وسهولة أداء أنشطة الأعمال وغيرها من المؤشرات الاقتصادية من أهم محددات البيئة الاستثمارية².

كما تشكل التحفيزات الضريبية المخولة للمبادرات الخاصة وكذا للشركات والمؤسسات العالمية الراغبة في الاستثمار والاستقرار في الدول المضيضة من أهم مقومات السياسة الاستثمارية، حيث تظل أداة للانفتاح على التجارب العالمية والاستفادة من المعارف والخبرات الأجنبية³.

وفي هذا السياق، لابد من استحضار الدور الكبير الذي يلعبه التقدم العلمي والتقني في إنجاح السياسات الاستثمارية وقيادة التنمية الاقتصادية المستدامة بالدول المتقدمة، فقد استطاعت هذه الأخيرة بفضل الترابط الحاصل بين مؤسساتها التعليمية وانفتاحها على محيطها الاقتصادي والاجتماعي حل العديد من المشاكل التي يعيشها مجتمعها وعلى رأسها القضايا التنموية ومواكبة العراقيل التي يفرضها عصر العولمة⁴.

وعلى هذا الأساس، تبرز أهمية البحث العلمي في تنمية القطاعات الإنتاجية انطلاقا من الدور المحوري الذي تلعبه الجامعات في إنتاج طاقات بشرية متخصصة ونشر المعرفة وكذا المساهمة في إعداد مخططات تنموية ذات بعد اقتصادي واجتماعي وثقافي وبيني، فضلا عن المساعدة في اتخاذ

¹ محمد أجودود، مرجع سابق، صص. 102-103.

² سعدية هلال حسن التميمي، مرجع سابق.

³ كلمة السيد محمد بن شعبون وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة خلال الجلسة العامة بمجلس النواب بمناسبة التصويت على مشروع قانون الإطار رقم 69-19 المتعلق بالإصلاح الجبائي، ص.3.

⁴ عبد اللطيف تملكوتان، "الجامعة والجهة: أية مقارنة تشاركية لإعداد وتأهيل الكفاءات البشرية في أفق تحقيق التنمية الترابية؟"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 142، شتنبر-أكتوبر 2018، ص.108.

القرارات الرشيدة التي تهم تدبير الشأن العام المحلي وكذا ضمان حسن اختيار المشاريع الاستثمارية تبعا لخصوصية كل مجال تراعي على حدة¹.

ثانيا: آليات تنزيل السياسة الاستثمارية على المستوى الترابي

إن الفلسفة الجديدة التي تستند عليها الليبرالية في صورتها الحديثة تقتضي أن تتكفل الجماعات الترابية إلى جانب القطاع الخاص بالدور المتخلى عنه من طرف الدولة، ففي إطار إعادة هيكلة الاقتصاد ليتكيف مع المعطيات الجديدة وتجاوز الأزمات الممتدة عبر الاقتصاديات العالمية، اعتبر التدخل الاقتصادي التنموي إحدى الآليات الحديثة التي انتقلت للمستوى اللامركزي من أجل استقطاب الاستثمارات أو تشجيع القطاعات الإنتاجية على مستوى الوحدة المحلية أو الجهوية خاصة بعدما أصبحت الخريطة الاقتصادية العالمية الجديدة في أوج إعادة تشكيلها حاليا².

وتجدر الإشارة، إلى أن المملكة في سياق قطعها مع الأسلوب المركزي في التعاطي مع تدبير الاستثمار بما يتلاءم مع سياسة الدولة في تكريس اللامركزية واللامركز، أنشأت المراكز الجهوية للاستثمار كمخاطب وحيد وفريد للمستثمرين واعتبرت هذه الأخيرة من بين الآليات المؤسسية المساهمة في تحريك عجلة التنمية الاقتصادية ببلادنا.

الهدف منها تبسيط المساطر الإدارية ومواكبة ودعم المستثمرين في إنجاز مشاريعهم وذلك من خلال شباكين الأول خصص من أجل المساعدة على خلق المقاولات، والثاني من أجل مساعدة المستثمرين ومواكبتهم إلى جانب تهم هذه المراكز بعملية الترويج لفائدة الجهة والتعريف بمؤهلاتها³. هذا وفي إطار تفعيل عمل المراكز الجهوية للاستثمار اتخذت عدة إجراءات منها على وجه الخصوص تفويض الصلاحيات للولاة في عدة قطاعات اقتصادية وذلك تنفيذا لتوجيهات الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى الوزير الأول بتاريخ 02 يناير 2002 المتعلقة بالتدبير اللامركزي للاستثمار كما تمت الإشارة إلى ذلك سابقا.

¹ عبد اللطيف تملكوتان، مرجع سابق، ص. 132.

² إلهام بخوشي، مرجع سابق، ص. 182.

³ عبد الجبار المراكشي، خليل اللوح، "واقع المراكز الجهوية للاستثمار وأفاقها"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 147، يوليو-غشت 2019، ص. 387-388.

ورغم أن المراكز الجهوية للاستثمار قد راكمت تجربة لا يستهان بها في ميدان عملها، إلا أن أدائها كان محدودا نتيجة لعدة أعطاب حالت دون حسن سير عملها وهو ما أسفر عنه التقرير الصادر عن المجلس الأعلى للحسابات سنة 2015¹.

وللإشارة إذا كانت اللجنة الوطنية لمناخ الأعمال²، والاتحاد الوطني لمقاولات المغرب³، وكذا صندوق محمد السادس للاستثمار⁴ وصندوق الاستثمار الخاص بالمغاربة المقيمين بالخارج تعد من أهم الآليات المؤسسية لتجويد مناخ الأعمال والاستثمار على الصعيد الوطني، فإنه على المستوى المحلي إضافة إلى المراكز الجهوية للاستثمار تعتبر كل من الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع⁵ وشركات التنمية

¹ التقرير السنوي الصادر عن المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2015، ص من 72 إلى 80، تم الولوج بتاريخ 2024/08/15 على الساعة 14:09.

<https://www.courdescomptes.ma/wp-content/uploads/2023/01/pdf>

² تعتبر اللجنة الوطنية لمناخ الأعمال من المؤسسات الرائدة في مجال الأعمال والاستثمار، تم إحداثها سنة 2009 كما تم إضفاء الطابع المؤسسي عليها بموجب المرسوم رقم 2.10.259 الصادر بتاريخ 29 أكتوبر 2010.

³ وهو ما يطلق عليه في الأوساط المغربية باسم "الباطرونا"، وهو عبارة عن جمعية مهنية لأرباب المقاولات المغربية، تأسس بتاريخ 20 أكتوبر 1947 إبان الحماية الفرنسية على المغرب، وبعد انضمام تجمع الصناعيين المغاربة إلى الكونفدرالية أصبحت جمعية حكومية مغربية بسنة 1969، وتمت المصادقة من طرف الجمع العام الاستثنائي الذي أقيم بتاريخ 3 أبريل 2012 على القوانين التنظيمية للاتحاد العام لمقاولات المغرب، والتي تنظم الأهداف والأعضاء وشروط العضوية إضافة إلى مجموع الحقوق والواجبات التي تحددها القيم التي تتبناها الكونفدرالية.

⁴ ويعتبر هذا الصندوق من بين آليات توجيه الاستثمار، خصص له مبلغ أولي بقيمة تصل إلى 15 مليار درهم من الميزانية العامة للدولة وذلك تماشيا مع الخطاب السامي الذي ألقاه جلالة الملك بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية العاشرة من أجل مواجهة تداعيات كورونا. ويستهدف الصندوق مجموعة من القطاعات من بينها السياحة والفلاحة والبنيات التحتية والصناعة والأنشطة ذات المؤهلات القوية والابتكار وغيرها، الهدف من إحداثه تسهيل الفعل المقاولاتي وتحسين مناخ الأعمال.

⁵ وطبقا لمقتضيات المادة 128 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14 الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع "هي عبارة عن شخص اعتباري، خاضع للقانون العام، يتمتع بالاستقلال الإداري والمالي. الهدف من إحداثها مد مجلس الجهة كلما طلب الرئيس ذلك بكل أشكال المساعدة القانونية والهندسة التقنية-المالية عند دراسة وإعداد المشاريع وبرامج التنمية وكذا تنفيذ مشاريع وبرامج التنمية التي يقرها مجلس الجهة".

الجهوية¹، وكذا مجموعة الجهات² ومجموعة الجماعات الترابية³ من أهم هذه الآليات لتحقيق الإقلاع التنموي محليا وجهويا.

أما عن الآليات القانونية فيمكن القول أن المملكة قد حققت جملة من المكتسبات في هذا السياق بدءا بالتنصيص الدستوري على مبادئ الحرية الاقتصادية والمبادرة المفاوضية، مروراً بإصدار القانون رقم 16-60 المتعلق بإحداث الوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات والصادرات، وانتهاء بإصدار سلسلة من القوانين في إطار الإصلاحات التي تبنتها بهدف دعم الاستثمار على اعتبار أنه يشكل إحدى المداخل الأساسية لتحسين دخل المواطنين وبالتالي محاربة الفقر وتقليص الفوارق الاجتماعية. وبناء على ما سبق، ذكره تم:

- إصلاح مرسوم الصفقات العمومية؛
- إخراج المرسوم المتعلق بضابط البناء العام؛
- مراجعة مسطرة الأمر بالأداء؛
- اعتماد القانون المؤطر للمقاول الذاتي؛
- إخراج القانون المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص؛
- مراجعة قانون شركات المساهمة قصد تعزيز حقوق المساهمين وإصلاح نظام الاتفاقيات المقننة بشركات المساهمة؛
- إطلاق العمل بنظام التعريف الموحد للمقاول الذي يمكن من تحسين الخدمات الإدارية المقدمة لها وتيسير تبادل المعلومات المتعلقة بها؛

¹ وبالرجوع للمادة 145 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 14-111 " يمكن للجهة ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية إحداث شركات مساهمة، تسمى شركات التنمية الجهوية أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون الخاص أو العام".

² وبحسب المادة 148 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 14-111 "يمكن للجهات أن تؤسس فيما بينها، مجموعات تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، وذلك من أجل إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة".

³ وطبقاً لمناصير المادة 154 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 14-111 للجهة أو أكثر، أن يؤسسوا مع جماعة أو أكثر أو عمالة أو إقليم أو أكثر، مجموعة تحمل اسم: "مجموعة الجماعات الترابية"، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، بهدف إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة.

■ المصادقة على المرسوم المتعلق بآجال الأداء وفوائد التأخير وغيرها من النصوص القانونية التي تؤكد مدى حرص المملكة على تجويد ترسانتها التشريعية المنظمة لمجال الأعمال والاستثمار والاستقرار الأمني والسياسي¹.

واليوم إذا كان المغرب يراهن على الاستثمار المنتج باعتباره رافعة أساسية لإنعاش الاقتصاد الوطني وتمكين المملكة من الانخراط في القطاعات الواعدة، وهو ما أكد عليه جلالة الملك في الخطاب السامي الذي وجهه بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية الحادية عشرة بتاريخ 14 أكتوبر 2022، فقد شكل القانون الإطار رقم 03-22 بمثابة "ميثاق الاستثمار" إطارا شفافا ومحفزا على تشجيع الاستثمارات الوطنية والأجنبية².

الهدف منه خلق مناصب شغل قارة وتقليص الفوارق المجالية من حيث جلب الاستثمارات وتوجيهها نحو القطاعات ذات الأولوية ومهن المستقبل في إطار التنمية المستدامة، فضلا عن تعزيز جاذبية المملكة لجعلها قطبا قاريا ودوليا للاستثمارات الأجنبية المباشرة وكذا تشجيع الصادرات وتواجد المقاولات المغربية على الصعيد الدولي، إضافة إلى تعويض الواردات بالإنتاج المحلي وتحسين مناخ الأعمال وتسهيل عملية الاستثمار وأخيرا الرفع من حصة الاستثمار الخاص في مجموع الاستثمارات المنجزة³.

هذا وفي إطار استكمال جميع النصوص التنظيمية المتعلقة بتفعيل نظام الدعم الأساسي للاستثمار، وقع رئيس الحكومة على قراراتين الأول يتعلق بتفعيل نظام الدعم الأساسي للاستثمار ونظام الدعم الخاص المطبق على مشاريع الاستثمار ذات الطابع الاستراتيجي، في حين يتعلق الثاني بتحديد قائمة الأقاليم والعمالات المندرجة ضمن الفئتين (أ-ب) التي يمكن أن تستفيد مشاريع الاستثمار المنجزة داخل نفوذها الترابي من منحة ترابية⁴.

¹ ادريس الكراوي، "التنمية نهاية نموذج"، الطبعة الأولى 2018، ص. 65.

² القانون الإطار رقم 03-22 بمثابة ميثاق الاستثمار الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-22-76 بتاريخ 14 من جمادى الأولى 1444 (9 ديسمبر 2022).

³ الوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات والصادرات، ميثاق الاستثمار إطار شفاف ومحفز لتشجيع الاستثمار، ص. 3-4.

تم الولوج بتاريخ <https://www.morocconow.com/wp-content/uploads/2023/07/Charte-AR-06072023.pdf> على الساعة 2024/08/15.14:53

⁴ ويتعلق الأمر بكل من:

وعموما يمكن القول، أن المغرب بالنظر لموقعه الاستراتيجي فهو يشكل قبلة مفضلة للاستثمار الأجنبي وهذا ما جعله يتبنى سلسلة من الإصلاحات لتشجيع الاستثمار، غير أن التحديات التنموية ومواكبة التقلبات الماكرو-اقتصادية بالإضافة إلى الأزمات الوبائية والحروب التي منيت بها الساحة الدولية مؤخرا دفعته إلى تجديد نموذجه التنموي حتى يتوافق مع واقعه المحلي.

المحور الثاني: الاستثمار الترابي بين التحديات التنموية وسؤال المواكبة

رغم الجهود التي بذلها المغرب من أجل تحقيق الإقلاع الاقتصادي والاجتماعي والنهوض بمختلف السياسات العمومية التنموية، بيد أن النموذج التنموي الحالي أبان عن محدوديته في الاستجابة للحاجيات السوسيو-اقتصادية على المستوى المحلي ومواكبة التغيرات على الصعيدين الوطني والدولي.

فما هي إذن الأعطاب التي تحول دون استثمار المغرب في مجالاته الترابية؟ وما هي السبل لتفعيل مخرجات النموذج التنموي الجديد؟

أولا: التحديات التنموية وآثارها على الاستثمار الترابي

مما لا شك فيه، رغم انخراط المغرب في مجموعة من المشاريع الاستثمارية الكبرى التي غالبا ما كانت تستهدف تأهيل البنيات التحتية والارتقاء بجودة الخدمات وتحقيق التنمية الاقتصادية، إلا أن أثرها مع ذلك ظل محدودا على المستوى الترابي ونموه. ويمكن تصنيف أهم الإكراهات التي تحد من فعالية الاستثمار على المستوى الترابي وتحول دون مساهمته في إيجاد حلول لمعضلة التفاوتات المجالية والفوارق الاجتماعية ما يلي:

♦ التحديات الاقتصادية والمالية:

تمثل المعوقات المالية والاقتصادية أهم الإشكالات التي تحد من مجهودات المركز والمحيط في النهوض بالاقتصاديين الوطني والمحلي، فرغم ما ترصده الدولة من اعتمادات مالية لتزليل الاستثمارات

* قرار رئيس الحكومة رقم 3-13-23 الصادر في 8 شعبان 1444 (فاتح مارس 2023) بتطبيق أحكام المادة 6 من المرسوم رقم 2-23-1 الصادر في 25 رجب 1444 (16 فبراير 2023) المتعلق بتفعيل نظام الدعم الأساسي للاستثمار ونظام الدعم الخاص المطبق على مشاريع الاستثمار ذات الطابع الاستراتيجي.

* قرار رئيس الحكومة رقم 3-14-23 الصادر في 8 شعبان 1444 (فاتح مارس 2023) بتحديد قائمة الأقاليم والعمالات المندرجة ضمن الفئتين (أ-ب) التي يمكن أن تستفيد مشاريع الاستثمار المنجزة داخل نفوذها الترابي من منحة ترابية.

على المستوى المحلي إلا أن انعكاسها على المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية لا يرقى إلى المستوى المطلوب¹.

هذا وتعد من أهم الإكراهات التي تؤدي إلى إفساد البيئة الاستثمارية إشكال التضخم الذي يؤدي إلى تدني منسوب الثقة في العملة المحلية وما يتبع ذلك من تأثيرات مباشرة على سياسة التسعير وتكاليف الإنتاج والأرباح، كما يؤدي إلى تشويه النمط الاستثماري، ففي ظلّه يتجه المستثمر إلى الأنشطة ذات الأجل القصير أو المضاربة في المباني والمعادن النفيسة ويتعد عن الاستثمارات المنتجة التي تتطلب آفاقاً بعيدة المدى².

وفي هذا الصدد، فقد سجلت المملكة في فبراير 2023 معدلات تضخم غير مسبقة بلغت نسبتها القصوى 10%³، وجدير بالذكر، أن تداعيات الأزمة الوبائية التي عرفتها بلادنا قد انعكست بشكل متفاوت على مختلف جهات المملكة وذلك بحسب تنوع النسيج الإنتاجي وأهمية القطاعات المتضررة، حيث كشف التقرير الصادر عن وزارة الاقتصاد والمالية برسم سنة 2022 على أن أكبر الجهات المتضررة من هذه الأزمة هي كل من جهة الدار البيضاء-سطات التي سجلت أكبر خسارة في القيمة المضافة، وكذا الجهة الشرقية التي سجلت بدورها تراجعاً ملموساً برسم سنة 2020⁴. كما أن التوزيع غير العقلاني للاستثمارات بجهات المملكة شكل معضلة حقيقية أمام صانع القرار المحلي مما لم يساهم في تقليص الاختلالات المجالية والفوارق الاجتماعية.

وعموماً، يواجه المغرب تحدياً تاريخياً بين تجاوز الأزمات الاقتصادية العالمية التي تنعكس على الاقتصاد الوطني والمحلي وبين تفعيل مخرجات النموذج التنموي الجديد خصوصاً في شقها المتعلق بالاستثمار، إذ راهن على رفع نسبة استثمار القطاع الخاص إلى 65% بدلاً من 35% المسجلة حالياً في أفق 2035، مما يعني على المملكة اعتماد إطار استثماري جاذب يجعل القطاع الخاص يتبوأ الصدارة في تنزيل الأهداف التنموية على المستوى المحلي لنكون أمام نموذج تنموي جديد بالفعل⁵.

¹ فاطمة الزهراء حبيدة، الاستثمار العمومي وسؤال الفعالية، مركز تكامل للدراسات والأبحاث، 29 مارس 2024، ص.6.

² سعدية هلال حسن التميمي، مرجع سابق، ص.515.

³ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، التقرير السنوي 2022، ص.17.

⁴ وزارة الاقتصاد والمالية، قانون المالية 2022، مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية، العدد خاص، يناير 2022، ص.118.

⁵ فاطمة الزهراء حبيدة، مرجع سابق، ص.5.

♦ التحديات الإدارية والتنظيمية:

رغم أهمية المراكز الجهوية للاستثمار إلا أن دورها مع ذلك ظل ضيقا نتيجة لمحدودية الهيكل التنظيمي لأغلبها، فوفقا للتقرير الصادر عن المجلس الأعلى للحسابات يعزى ذلك إلى عدة أسباب أهمها¹:

- غياب موارد بشرية مؤهلة يمكنها من شغل الوظائف المعروضة؛
- عدم تطابق الوضعية الإدارية للموظفين الموجودين في المراكز مع المعايير المحدد لممارسة المسؤولية؛
- عدم تعميم نظام تدبير الجودة على جميع المراكز، إذ لا زالت أربع مراكز بدون شهادة الجودة؛
- اعتماد المراكز على دعم الدولة وهي موارد تبقى غير كافية للقيام بالمهام المنوطة بها على الوجه المطلوب؛
- محدودية النظام المعلوماتي للمراكز، إذ أدى استخدام بعض التطبيقات الداخلية والتي تختلف من مركز إلى آخر إلى تباين وتيرة اشتغال وإلى تفاوت في درجات النجاعة؛
- اختلافات الشباك الوحيد تطل كذلك مصاريف خلق المقاولات، إذ يلاحظ غياب نظام وحيد للأداء حيث يتم أداء الرسوم والمصاريف الأخرى بشكل منفرد لدى ممثل كل إدارة على حدة، وهو ما يعرض هذه الأموال للمخاطر؛
- عدم توفر المراكز الجهوية للاستثمار على الوسائل الضرورية والصفة القانونية لسد حاجياتها من العقار لضمان تقوية النشاط الاقتصادي مستقبلا؛
- محدودية إشراك الجماعات الترابية مرتبط بأولوية المنتخبين والنقص الحاصل في إعداد السياسات الهادفة إلى إنعاش الاستثمار بالجهة؛
- اختصاصات غير دقيقة للمراكز في ميدان التسويق الإقليمي وغيرها من التحديات التنظيمية والإدارية.

¹ تقرير المجلس الأعلى للحسابات، مرجع سابق، ص. 72-73.

◆ التحديات التشريعية:

تعد من أكبر العقبات التي تعترض الاستثمار على المستوى المحلي القوانين والتعديلات الجمركية الجديدة وصعوبات الحصول على التصاريح الحكومية، فعلى سبيل المثال تعترض الاستثمارات الأمريكية بالمغرب العديد من العراقيل بسبب "البروتوكولات الصارمة والبيروقراطية المفرطة"، رغم اعتماد المملكة للمرسوم رقم 2.10.421 خلال سنة 2023 مما أدى إلى وضع حواجز أمام العديد من السيارات المنتجة في الولايات المتحدة من دخول الأسواق المغربية¹.

إلى جانب ذلك، شكل عدم توافر أنظمة لحماية المنتجات العالمية من السلع المقلدة من أكثر العقبات التشريعية تأثيراً على الاستثمارات الأجنبية المباشرة².

ثانياً: الاستثمار الترابي وسؤال مواكبة النموذج التنموي

لما كان الاقتصاد المغربي يتسم اليوم بمعطى الضغط على الموارد المتوفرة وبالاتراف المتزايد على الطلب الاجتماعي في مجالات التشغيل والسكن والتربية والتكوين والصحة والبيئة والأنشطة المنتجة، فإن النظام السياسي بكل مكوناته ساهم في إعداد نموذج تنموي جديد يرمي إلى تعزيز قدرات المجالات الترابية خاصة منها الجهات حتى تتمكن من تدبير واقعها بكل فعالية وانسجام وبالتالى حل معضلة الفوارق الاجتماعية واختلالات المجالية³.

وتماشياً مع مخرجات النموذج التنموي الجديد الرامية إلى توزيع أنجع وعادل للخدمات والاستثمارات العمومية حتى تصل إلى أصغر وحدة ترابية "الدوار"، وتتمكن في الأخير من الصمود أمام

¹ المرسوم رقم 2.10.421 الصادر في 20 من شوال 1431 (29 سبتمبر 2010) بتطبيق أحكام القانون رقم 52.05 المتعلق بمدونة السير على الطرق بشأن المركبات كما وقع تغييره وتتميمه.

² سعد عبد الحميد مطاوع، سروه أبو بكر إبراهيم، "تحليل المعوقات التي تواجه الاستثمار الأجنبي المباشر بالتطبيق على إقليم كردستان العراق، المجلة المصرية للدراسات التجارية، المجلد 40، العدد 4، أكتوبر 2016، ص. 11.

³ مبارك اركوكو، حتمية البناء التشاوري والمندمج للنموذج التنموي المغربي، مؤلف جماعي تحت عنوان "مرتكزات النموذج التنموي الجديد بين رهان الجبهوية المتقدمة وأفاق الحل السياسي لجهة الصحراء"، الطبعة الأولى 2021، ص. 73.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

المتغيرات العالمية وتشجيع ترابطها لضمان حقوق الأجيال الحالية والقادمة¹، وبالتالي الارتقاء بالاقتصاد الوطني نحو عتبة نمو أعلى لأبد من:

- خلق التجانس بين أهداف وآليات ميثاق الاستثمار وصندوق محمد السادس للاستثمار بما في ذلك المعايير المعتمدة لتحديد القطاعات والمشاريع التي تستجيب للشروط ذات الصلة؛
- إشراك أكبر لممثلي المقاولات الصغيرة جدا والصغرى والمتوسطة والمقاولين الذاتيين في بلورة وتحسين سياسات وآليات النهوض بالاستثمار، وإحداث آليات للدعم على مستوى كل من ميثاق الاستثمار وصندوق محمد السادس للاستثمار، تكون مخصصة لتشجيع الوحدات غير المنظمة على الاندماج في القطاع المنظم؛
- تزويد المراكز الجهوية للاستثمار بالموارد البشرية واللوجيستكية والمالية الكافية حتى تتمكن من الاضطلاع بدورها بشكل فعال؛
- العمل على المزيد من تخفيض تكاليف الاستثمار والإنتاج في بعض القطاعات التي يتم تحديدها من خلال تحسين شروط الولوج إلى عوامل الإنتاج (كلفة الطاقة، والعقار الملائم لحاجيات صغار المستثمرين، وتكوين الرأسمال البشري المؤهل، وغير ذلك)؛
- العمل على التطبيق الفعلي والصارم لقواعد المنافسة وتسريع مسلسل تعميم رقمنة المساطر بما يمكن من تعزيز الشفافية ومحاربة الفساد؛
- العمل على استبعاد المخاوف السياسية وتحسين العلاقات مع الدول المجاورة وتوفير الحماية الأمنية للمستثمرين والأجانب لزيادة الاطمئنان والثقة لدى المستثمرين، وكذلك إبعاد السياسة الحزبية والصراعات السياسية عند التعاقد مع الشركات الأجنبية²؛

¹ اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، التقرير العام حول "النموذج التنموي الجديد تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع"، أبريل 2021، ص.120.

² سعد عبد الحميد مطاوع، سروه أبو بكر إبراهيم، مرجع سابق، ص.23.

■ تنمية الموارد البشرية ورفع مستوى مهاراتها، وكذا تطوير القدرات العلمية والتكنولوجية من خلال الاعتماد على برامج تعليمية لها علاقة وثيقة باحتياجات السوق المحلية والوطنية؛

■ تعزيز دور القطاع الخاص ودعم الاستثمارات المشتركة بينه وبين القطاعين العام على النحو الذي يخلق التكامل التنموي.

وأخيرا في ظل راهنية احتدام المنافسة بين مختلف الاقتصاديات المتقدمة منها والصاعدة وكذا اشتدادها فيما بين التكتلات والكيانات الاقتصادية -الجهوية-المتنامية، فضلا عن صعود تيار العولمة بكل تحدياته، أصبح من اللازم إرساء سياسة استثمارية ومناخ أعمال مؤسساتي محفز وجذاب يساعد على بروز جيل جديد من المقاولات والمقاولين لخلق القيمة المضافة وتحسين المؤشرات السوسيو-اقتصادية لكسب الرهانات التنموية على المستويين المحلي والوطني.

لائحة المراجع

الكتب العامة:

- ادريس الكراوي، التنمية نهاية نموذج، الطبعة الأولى 2018.

المجلات القانونية:

- رجاء التازي، المراكز الجهوية للاستثمار: أداة لبلورة سياسة القرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مواضيع الساعة"، عدد 52 / 2006.
- ريم عبد الله القنيه، معوقات الاستثمار المحلي والأجنبي في المملكة العربية السعودية، المجلة العربية للعلوم ونشر الأبحاث، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية، المجلد الخامس، العدد الرابع والعشرون، ديسمبر 2021.
- عبد اللطيف تملكوتان، الجامعة والجهة: أية مقارنة تشاركية لإعداد وتأهيل الكفاءات البشرية في أفق تحقيق التنمية الترابية؟، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 142، شتنبر-أكتوبر 2018.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

- عدنان مناتي صالح، دور الاستثمار الأجنبي المباشر في التنمية الاقتصادية للدول النامية مع إشارة خاصة للتجربة الصينية، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة العدد الخاص بمؤتمر الكلية، سنة 2013.
- فاطمة الزهراء حبيدة، الاستثمار العمومي وسؤال الفعالية، مركز تكامل للدراسات والأبحاث، 29 مارس 2024.
- مبارك اركوكو، حتمية البناء التشاوري والمندمج للنموذج التنموي المغربي، مؤلف جماعي تحت عنوان "مركزات النموذج التنموي الجديد بين رهان الجبهة المتقدمة وآفاق الحل السياسي لجبهة الصحراء"، تقديم رحيم الطور، تنسيق حكيم التوزاني، حسن الليلي، حكيمة ماهير، الطبعة الأولى 2021.
- محمد أقريقز، الإدارة الاقتصادية الترابية: المراكز الجبهة للاستثمار من مرحلة التأسيس والتأصيل، إلى مرحلة الإصلاح والتكريس (قراءة أولية في قانون رقم 18.47)، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية-عدد خاص بالجماعات الترابية/ يونيو 2020.
- محمد البعدوي، التنمية المستدامة: أية مقارنة دولية ممكنة لتحقيق التوازن بين التنمية المستدامة والبيئة؟، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 138-139، يناير-أبريل 2018.
- وزارة الاقتصاد والمالية، قانون المالية 2022، مجلة المالية لوزارة الاقتصاد والمالية، العدد خاص، يناير 2022.

الأطروحات والرسائل الجامعية:

- إلهام بخوشي، الحكامة وتدبير الشأن العام المحلي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، السنة الجامعية 2016-2017.
- سعدية هلال حسن التميمي، تحليل مؤشرات البيئة الاستثمارية ودورها في تحفيز النمو الاقتصادي في دول مختارة مع إشارة خاصة للعراق، أطروحة لنيل درجة دكتوراه

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

فلسفة في العلوم الاقتصادية، جامعة كربلاء، كلية الإدارة والاقتصاد -قسم الاقتصاد، السنة الجامعية 2015.

- محمد أجود، الاستثمار الأجنبي المباشر في الدول العربية: التحديات والآفاق - السعودية نموذجاً، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، السنة الجامعية 2020-2021.
- ميلودة الفقير، الأبعاد الاقتصادية للسياسة الخارجية المغربية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -فاس-السنة الجامعية 2015-2016.

التقارير:

- التقرير السنوي الصادر عن المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2015.
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول "إنجاح الانتقال نحو المدن المستدامة"، إحالة ذاتية رقم 2017/32.
- اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي: ملخص التقرير العام حول "النموذج التنموي الجديد تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، أبريل 2021.
- اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، التقرير العام حول "النموذج التنموي الجديد تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع"، أبريل 2021.
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، التقرير السنوي 2022.
- الوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات والصادرات، ميثاق الاستثمار إطار شفاف ومحفز لتشجيع الاستثمار.

النصوص القانونية:

- القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات.
- المرسوم رقم 2.10.421 الصادر في 20 من شوال 1431 (29 سبتمبر 2010) بتطبيق أحكام القانون رقم 52.05 المتعلق بمدونة السير على الطرق بشأن المركبات كما وقع تغييره وتتميمه.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

- القانون الإطار رقم 03-22 بمثابة الميثاق الاستثمار الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 76-22-1 بتاريخ 14 من جمادى الأولى 1444 (9 ديسمبر 2022).

الحكمة المؤسساتية ونجاح النموذج التنموي الجديد

زهير بلعربي

طالب باحث بسلك الدكتوراه

شعبة القانون العام والعلوم السياسية

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال

مقدمة:

"إن رفاه المواطن يشكل المعيار الوحيد لقياس مدى نجاعة أي نموذج تنموي". هذه المقولة تلخص بشكل جلي واقع النموذج التنموي الحالي والذي وصفه المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في تقريره بأنه "معطل"¹، مما يفرض معه ضرورة التفكير الجماعي في بلورة نموذج تنموي جديد يقوم على أساس الحكامة المؤسساتية لضمان استمرارية تنفيذ السياسات العمومية، وجودة المرفق العمومي وتغيير في أدوار الفاعلين العموميين وخاصة الفاعل الترابي من خلال منح سلطة تنظيمية محلية لممارسة صلاحياته الدستورية².

إن نجاح النموذج التنموي الجديد يبقى رهينا بوضع إطار للحكمة الجيدة من أجل تنزيله، وإرساء اليات وكيفيات تنفيذ فعالة وشفافة، لذلك يقتضي هذا النموذج الجديد تحديد وجهة يتعبأ نحوها الجميع وتبني حكمة ناجعة ومسؤولة، وتدابير قوية وقابلة للتنفيذ، قادرة على استعادة وتثبيت الثقة.

إن الخيار الاستراتيجي الوحيد لتحقيق هذا النجاح يبقى هو بناء دولة الحق والقانون ضامنة للصالح العام، وفق مقاربة ترابية للعمل العمومي تقوم على التجانس والشفافية والنجاعة والتقييم

¹ طبقا للقانون التنظيمي رقم 128.12 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ونظامه الداخلي، صدر تقرير المجلس حول النموذج التنموي الجدي بتاريخ 30 ماي 2019. الصفحة 37 والذي جاء فيها "تعطل النموذج التنموي الحالي يضعف الثقة ويذكي الهشاشة".

² ينص الفصل 140 من الدستور المغربي الجديد ل 29 يوليوز 2011 في الفقرة الثانية منه على أنه "تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة اختصاصاتها".

الممنهج¹.

في الواقع المغربي نحن أمام معضلة مركبة تتفرع عنها معضلات فرعية في شكل متوالية هندسية حسب تعبير الباحث والخبير الدولي في الحكامة والمحاسبة ومكافحة الفساد د. محمد براو، فمن جهة كيف نغادر براديجم الإدارة التقليدية نحو التدبير العمومي الجديد دون تنظيف أولي للدار من أوساخ النزاهة وأمراض الانحرافات المستشرية، وظواهر التكلس الثقافي ومن جهة أخرى كيف ننتقل إلى أفاق الإنتاج والتحسين بدون غربة الترسنة القانونية والتنظيمية والثقافية من عوائق التطوير والتقدم²؟

تشير الخلاصات المتأتية من تقارير الرقابة والمحاسبة ومن الملاحظة والمتابعة اليومية والإعلامية أن لا مناص من حكمة مؤسساتية لتدبير عمومي جيد وتنمية المجال الترابي اجتماعيا واقتصاديا وسياسيا أيضا، وبالتالي المساهمة في نجاح النموذج التنموي الجديد في المغرب.

لقد حرص الدستور المغربي الجديد في أحكامه العامة على تضمينه للمبادئ العامة التي ينبغي أن تتأسس عليها الدولة المغربية، حيث جاء في الفقرة الثانية من الفصل الأول من الدستور ما يلي: "يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلطات، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة³، وربط المسؤولية بالمحاسبة".

من جهة أخرى، فقد حرص المشرع الدستوري المغربي على دسترة السلطة التنظيمية المحلية من خلال الفصل 140 من الدستور المغربي، والذي تقابله المادة 72 من دستور فرنسا⁴، وأعطائها المكانة التي تستحقها رغم كونها سلطة تابعة وليست أصلية على غرار السلطة التنظيمية المسندة

¹ الخيار التاسع ضمن الخيارات الجديدة الكبرى من أجل تحقيق الطموح المنشود، ورد في الصفحة 64 من تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول النموذج التنموي الجديد.

² محمد براو، حكمة التدبير العمومي، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 21، مطبعة الأمنية، الرباط، 2020، ص.8.

³ تتميز الحكامة بعدة نقالات: من المركزية إلى اللامركزية؛ ومن إعادة التوزيع إلى التقنين؛ ومن إدارة الخدمات العامة إلى التدبير من خلال اعتماد مبادئ السوق، Merrien 1998، ومن أجل تطبيق الحكامة (التي تنتمي إلى قطب النظريات التنظيمية) والتدبير العمومي (الذي يوفر استراتيجيات تنفيذ أكثر تحديدا).

⁴ L'alinéa 3, de l'article 72 de la Constitution française dispose : « dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

دستوريا لرئيس الحكومة بمقتضى الفصل 90 من الدستور، بحيث لا تحتاج معها إلى مقتضى تشريعي آخر يؤهلها لفعل ذلك¹.

بعد هذه التوطئة المقتضية عن النموذج التنموي الجديد في المغرب وسياقات التنزيل والخيارات الممكنة للنجاح، سنحاول من خلال هذه الدراسة الإجابة عن السؤال الإشكالي التالي: هل يمكن للنموذج التنموي الجديد في المغرب أن يكتب له النجاح دون تفعيل لآليات الحكامة المؤسساتية، ودون سلطة تنظيمية محلية تواكب التطورات الحاصلة في المجتمع المغربي ومسايرة للوعلة الثقافية والتدبيرية للشأن العمومي بصفة عامة، والشأن المحلي بصفة خاصة؟

وهذا الأمر لن يتأتى إلا من خلال تفعيل آليات الحكامة المؤسساتية لضمان تنفيذ السياسات العمومية والنهوض بالتدبير العمومي، ثم تعزيز دور الفاعل التربوي في تنزيل النموذج التنموي الجديد من خلال اعتماد المقاربة التشاركية والتأهيل القانوني للسلطة التنظيمية المحلية. المحور الأول: آليات الحكامة المؤسساتية لضمان تنفيذ السياسات العمومية والنهوض بالتدبير

العمومي

عرف المغرب خلال نصف القرن المنصرم تحولات ملحوظة، بفعل انفراج اللعبة السياسية وتثبيت الدولة والتصحيح الهيكلي والانفتاح الاقتصادي والمجتمعي، في إطار عولمة المبادلات والطابع الكوني للإعلام وتأثير المناخ السياسي الجهوي للبلاد².

وكانت لذلك انعكاسات كبيرة على التفاعل بين الحاكمين والمحكومين من حيث إنجاز الخدمات العمومية واحترام القانون، ومحاربة الرشوة، وممارسة الحريات، ويمكن إدراك كل هذه الأبعاد من زاوية الحكامة المؤسساتية، حيث أن هذه الأخيرة تتحدد بكونها إجراءات لممارسة السلطة العمومية وتأثيراتها على تطور الحريات وقدرات المواطنين، الذين تتفاعل معهم.

¹ عبد الغاني علامي، التأهيل القانوني للسلطة التنظيمية المحلية، ريمالد، العدد 173، نونبر- دجنبر 2023، الرباط، ص. 33-13.

² تقرير الخمسينية، المغرب الممكن، إسهام في النقاش العام من أجل طموح مشترك، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 2006، ص. 82.

تشكل مسألة الحكامة المؤسسية موضوع وعي جماعي تتقاسمه أجهزة الدولة (سلطات عمومية، إدارة وقضاء ومنتخبو الجماعات الترابية)، ومختلف آليات الوساطة التي تمثل الفاعلين والمواطنين (الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية والقطاع الخاص والمجتمع المدني).

لقد أطلقت الدولة المغربية دينامية تحديث الإدارة والعمل العمومي، ولقد غيرت هذه الدينامية الجديدة - المدعومة والمنشودة باستمرار من قبل صاحب الجلالة محمد السادس نصره الله من أجل إدارة مواطنة تعمل في إطار سياسة القرب والمفهوم الجديد للسلطة - تدريجيا الطرق والإجراءات الحديثة لتدبير الشأن العام وذلك عن طريق وضع آليات المراقبة الداخلية وتقويم الإنجازات والطعون بهدف جعل الإدارة تتحمل مسؤوليتها أكثر.

وتجد مناهج الحكامة الجديدة هذه صداها في الإنشاء المبكر لعدد من المؤسسات، كالمفتشية العامة للمالية سنة 1960، والمجلس الأعلى للحسابات سنة 1972، بالإضافة إلى مؤسسة الوسيط (ديوان المظالم سابقا، والمحاكم الإدارية التي عززت محاسبة القائمين على القرارات العمومية، وختاما قانون 2022 الذي يلزم الإدارات العمومية بتعليل القرارات الإدارية السلبية¹.

أولا: المفتشية العامة للمالية (IGF) والرقابة على المالية العمومية بالمغرب

إن تطور نشاط الدولة شمل جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية أيضا، ونظرا لحساسية هذا المجال فقد أحاطها المشرع المغربي بحماية خاصة، بحيث تتولى مجموعة من الأجهزة الرقابة على المالية العمومية، ومنها المفتشية العامة للمالية، والتي سنتعرف على اختصاصاتها ودورها الرقابي في حماية المالية العامة.

لقد أنشئت المفتشية العامة للمالية بالمغرب بسبب الزيادة الكبيرة للنفقات العمومية نتيجة التطور المتواصل لنشاطات الدولة، وذلك بموجب ظهير شريف رقم 1.59.269 بشأن التفتيش العام للمالية الصادر في 17 شوال 1379 الموافق 14 أبريل 1960 والذي حدد تركيبها واختصاصاتها².

¹ ظهير شريف رقم 22.121.1 صادر في 12 من جمادى الأولى 1423 هـ (23 يوليوز 2002) بتنفيذ القانون رقم 03.01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية (الجريدة الرسمية 5029 بتاريخ 3 جمادى الثانية (3 غشت 2002) ص. 2282.

²² ينص الفصل الأول من الظهير الشريف 1.59.269 على ما يلي: "تؤسس لدى وزير المالية هيئة عليا للتفتيش تتألف من مفتشي المالية. ويجعل مفتشو المالية تحت إشراف مفتش عام يخضع مباشرة لنفوذ الوزير"، كما نجد في الفصل الثاني من نفس الظهير بشأن التفتيش العام للمالية أنه: "يعهد إلى مفتشي المالية بإجراء تحقيقات بخصوص مصالح الصندوق

1. اختصاصات المفتشية العامة للمالية:

المفتشية العامة للمالية في النموذج المغربي، بالإمكان اعتبارها انطلاقا من الظهير المؤسس لها من الهيئات العليا في الدولة وتتبع مباشرة لوزير المالية، وتضطلع بمراقبة مختلف الإدارات العمومية والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية. وكل هيئة تستفيد من دعم مالي عمومي، وتمارس الرقابة على كل المحاسبين والأمينين بالصرف¹.

إن ما يطبع الأداء الرقابي للمفتشية العامة للمالية في شكلها الحالي بعدم الفاعلية نظرا للخصوصيات التي تميز الإدارات العمومية المغربية، خاصة نظامها البيروقراطي وعدم الخضوع للقانون، الحذر والمحافظة وغياب مفهوم الوقت، الاهتمام بالمظاهر والابتعاد عن المجتمع².

ويمكن أن نحدد أهم الحدود الواردة على رقابة المفتشيات العامة للوزارات وخاصة المفتشية العامة للمالية، وهي كالتالي:

- التوسع غير المحدد للمهام المنوطة بها، وضعف وسائل عملها المادية والبشرية؛
- محدودية سلطتها في الزجر والعقاب، وتحكم السلطة الوزارية الوصية (وزير المالية) في هياكلها وآليات اشتغالها. مما يطبعها بطابع المركزية وضعف الفاعلية والأداء؛
- الموقف من التفعيل الإجرائي للتقارير المنجزة من طرف المفتشية العامة والتي لم تتجاوز النسبة الإجمالية للعدد المحال منها على الهيئات القضائية المختصة حسب مصادر رسمية من المفتشية³ 15%، مما يبرز وضعية ضعف التفعيل لدور المفتشية العامة للمالية والتي يكمن ربطها في آخر المطاف بالموقف السياسي من الهيئة.

والمحاسبة والنقود والمواد وكذا المحاسبين العموميين وبصفة عامة مستخدمي الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، فهم يتحققون من التسيير الذي يقوم به هؤلاء المحاسبون ويتأكدون من صحة العمليات المدرجة في حسابات الأمين بتسلم المداخل ودفع المصاريف العمومية وكذا في حسابات جميع المتصرفين".

¹ سعيد جفري، تدبير المالية العمومية بالمغرب، مطبعة أوماكراف، السطات، الطبعة الأولى 2009، ص. 191

² عبد الحافظ إدمينو، نظام البيروقراطية الإدارية بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق أكادال، الرباط، السنة الجامعية: 2000-2001.

³ المختار الزباني، المفتشية العامة للمالية، لا تفتيش بدون مباغته. الاتحاد الاشتراكي، عدد، 5641، الأربعاء 2 شوال 1419/20 يناير 1999، ص. 1.

إن تجربة المفتشية العامة للمالية في مجال رقابة التنفيذ المالي للميزانية العامة وفي المجال الرقابي بصفة عامة تدعو إلى إعادة البحث في آليات الرقابة خاصة ذات الطابع الإداري.

2. التفكير في إصلاح المفتشية العامة للمالية لمواكبة النموذج التنموي الجديد:

إن التفكير الجدي في عملية إصلاح أكثر شمولية وفاعلية لهذا النوع من المفتشيات يدعوا إلى ربطها بمؤسسة رئيس الحكومة، ومثل هذا الطرح تعرفه بعض التشريعات المقارنة كالتشريع اللبناني، فالتفتيش المالي بهذا البلد يعرف استقلالاً عن جميع الوزارات بما فيها وزارة المالية ويرتبط برئاسة الوزارة ارتباطاً إدارياً¹.

وعلى هذا الأساس، ينبغي تطوير آليات الرقابة الإدارية على المالية العمومية وإعادة النظر في اختصاصات ومهام المفتشية العامة للمالية، وذلك بتغيير الظهير الشريف المنظم لها (1.59.269)، وتضمينه التغييرات التي تتماشى والأدوار الحديثة للمفتشية العامة للمالية في التجارب المقارنة، والتي نجملها كالتالي:

- توفير الوسائل المادية والبشرية لتفعيل الأدوار الرقابية للمفتشية العامة للمالية، نظراً لتطور النشاط المالي في المغرب وضرورة إخضاعه للحماية القانونية؛
- تفعيل التقارير الواردة من المفتشية العامة للمالية في حالة وجود اختلالات تهم المال العام من أي جهة كانت (مؤسسة عمومية، جماعة ترابية، هيئة عمومية، أحزاب سياسية ونقابات)، وإحالتها على القضاء المالي للبت فيها في آجال معقول؛
- الاستقلالية القانونية والوظيفية للمفتشية العامة للمالية وربطها إدارياً برئاسة الحكومة، وبالتالي تحريرها من أي تأثير إداري، وهو الأمر الذي أعطى نتائج إيجابية هامة بالنسبة للإدارة الحكومية اللبنانية.

وإذا كانت الرقابة الإدارية التي تمارسها المفتشية العامة للمالية على الالتزام بنفقات الدولة وهي رقابة سابقة ولاحقة في نفس الوقت، فإنها لا تعدو أن تكون رقابة من السلطة التنفيذية على نفسها أي رقابة ذاتية أو داخلية لما تضعه هذه السلطة من قواعد.

¹ حسن عواظ، المالية العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، الطبعة الخامسة، 1981، ص. 264.

ومن تم، فإنها تعتبر رغم أهميتها وضرورتها غير كافية في الدول المعاصرة للتأكد من حسن التصرف في الأموال العامة بسبب ازدياد مظاهر التسيب والانحراف المالي¹، وعليه يبقى اللجوء إلى الرقابة القضائية خيارا مهما للرقابة على المالية العمومية وبالتالي إكمال الحماية التي يتمتع بها المال العام. هذه الرقابة يمارسها في المغرب المجلس الأعلى للحسابات La cour des comptes

ثانيا: المجلس الأعلى للحسابات والرقابة القضائية على المالية العمومية

يعتبر المجلس الأعلى للحسابات الهيئة التقليدية العليا المعنية مباشرة بالرقابة على تنفيذ القوانين المالية. ويمكنه اعتباره من الناحية القانونية هيئة قضائية إدارية خاصة. وعلى إثر التعديلات الدستورية لسنة 1996، سيتم ترقية المجلس الأعلى للحسابات إلى هيئة رقابية دستورية تكلف بممارسة الرقابة العليا على تنفيذ القوانين المالية والتحقق من سلامة العمليات المالية المتعلقة بالمداخيل والمصاريف والعقاب في ميدان التأديب المالي وتقديم المساعدة للبرلمان والحكومة²، كما يرفع للملك بيانا سنويا عن جميع أعماله. وقد عمل القانون 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية والصادر في 13 يونيو 2002³.

1. مهام المجلس الأعلى للحسابات وتدعيم الحكامة المالية في المغرب:

لقد نص الفصل 147 من الدستور المغربي الجديد في الفقرة الثانية على أن: "المجلس الأعلى للحسابات يتولى ممارسة المراقبة العليا على تنفيذ قوانين المالية، ويتحقق من سلامة العمليات المتعلقة بمداخيل ومصاريف الأجهزة الخاضعة لمراقبته بمقتضى القانون، ويقيم كيفية تدبيرها لشؤونها، ويتخذ عند الاقتضاء عقوبات عن كل إخلال بالقواعد السارية على العمليات المذكورة"⁴.

¹ سعيد الجفري، مرجع سابق، ص. 196.

² سعيد جفري، الرقابة على المالية المحلية بالمغرب محاولة نقدية في الأسس القانونية السياسية الإدارية المالية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية الاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني عين الشق الدار البيضاء، 1998-1997، ص. 108-120.

³ ظهير شريف رقم 1.02.124 صادر في 1 ربيع الآخر 1423 (13 يونيو 2002) بتنفيذ القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية ج. رعد 5030 بتاريخ 6 جمادى الآخر 1423 (15 غشت 2002)، ص. 2328-2294.

⁴ تم إضافة الفقرة 3 من الفصل 147 والذي جاء فيها: "تناط بالمجلس الأعلى للحسابات مهمة مراقبة وتتبع التصريح بالممتلكات، وتدقيق حسابات الأحزاب السياسية، وفحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية"، وهي فقرة جديدة لم تكن موجودة في الدستور السابق لسنة 1996.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

وهكذا فإن الاختصاصات الموكولة للمجلس الأعلى للحسابات تتركز في المهام التالية:

- ممارسة الرقابة العليا على تنفيذ القوانين المالية؛
- التحقق من سلامة العمليات المتعلقة بمداخيل ومصروفات الأجهزة الخاضعة لرقابته قانوناً¹؛

- بدل المساعدة للبرلمان والحكومة؛
- يرفع إلى الملك بياناً عن جميع الأعمال التي يقوم بها؛
- التدقيق والبت في حسابات المحاسبين العموميين؛
- ممارسة مهمة قضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية؛
- يعتبر جهة استئنافية ضد الأحكام النهائية للمجالس الجهوية للحسابات؛
- يقوم بمهمة التنسيق والتفتيش إزاء المجالس الجهوية للحسابات؛
- تنضاف إلى هذه المهام، مهمة مراقبة وتبعية التصريح بالملكيات وتدقيق حسابات الأحزاب السياسية، وفحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية (الفقرة 3 من الفصل 147 من دستور 2011).

لكن السؤال الذي يطرح نفسه بالبحر، هل هناك حدود واردة على الرقابة القضائية على المالية العمومية، على غرار المفتشية العامة للمالية؟

فبالرغم من التنصيب الدستوري الداخلي والاهتمام الدولي بهذا المبدأ، والذي يعتبر ضماناً أساسية لتأمين خضوع الدولة للقانون وحماية الحقوق والحريات. فإن الواقع العملي بالنسبة للمغرب يشير إلى وجود مشاكل تعرقل السير الطبيعي والدور القانوني والعملي للسلطة القضائية المالية، من أهم هذه المشاكل نجد ما يلي:

- عامل مرتبط بمبدأ استقلال القضاء بصفة عامة اتجاه السلطتين التشريعية والتنفيذية²؛

¹ يتعلق الأمر بحسابات مرافق الدولة وحسابات المؤسسات العمومية والمقاولات التي تملك الدولة والمؤسسات العمومية وأسمائها كلياً أو بصفة مشتركة بين الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، إذا كانت هذه الأخيرة تتوفر على محاسب عمومي.

² عناصر مبدأ استقلال القضاء ثلاثة وهي: سمو القانون، ووجود النص القانوني، أما العنصر الثالث فهو آليات التقاضي وتتجسد في مسطرة المتابعة والحق في الدفاع.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

- وضعية المحاكم والنقص الحاصل في عدد القضاة وتأهيلهم¹؛
 - غياب الردع الجزائي رغم التنصيب على الغرامات التأديبية والتي تبقى دون السقف المناسب حيث لا تتعدى 10 مرات الدخل السنوي للأشخاص.
- وبالتالي يمكن القول، بأن إصلاح المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات، أضحى أمرا ملحا، نظرا لقدم الترسنة القانونية المؤطرة لهذه الهيئة، والدينامية الكبيرة التي يعرفها النشاط الاقتصادي والمالي للدولة في الوقت الراهن، وحتى ينسجم مع النموذج التنموي الجديد وخاصة الخيار التاسع الذي ينص على بناء دولة الحق والقانون ضامنة للصالح العام تقوم على النجاعة والشفافية والتقييم الممنهج.

2. التطور الإيجابي في مهام المجلس الأعلى للحسابات لمواكبة النموذج التنموي الجديد في المغرب:

إن جهاز المجلس الأعلى للحسابات قد عرف في ظل القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية تحولا قانونيا تطبعه الإيجابية على أكثر من مستوى خاصة بالمقارنة مع قانون 14 ستمبر 1979، كما أن الدستور المغربي الجديد لسنة 2011 جاء بفقرة جديدة حول التصريح بالملكيات، وهو ما اعتبره العديد من الدارسين تحولا مهما في مهام المجلس خاصة في مجال حماية المال العام كما أن إخضاع بعض الهيئات للرقابة المالية يعتبر قفزة نوعية في الدستور الجديد، وتكريسا لهيئة الدولة وسلطانها.

ولمواكبة النموذج التنموي الجديد، ينبغي العمل على تحقيق الأهداف التالية:

- الملاءمة القانونية والتنظيمية مع مقتضيات الدستورية لسنة 2011²؛
- مراجعة وإعادة النظر في نسق وقيمة الغرامات والعقوبات من أجل تحقيق الردع التأديبي؛
- تحديد مهام المحاكم المالية بتقويم المشاريع العمومية والأوراش الكبرى التي تتولاها المؤسسات العمومية والقطاع الخاص؛
- تفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة بالنسبة للقضاة الماليين، وذلك باعتماد مدخل التقارير المنجزة والمحالة على المحاكم المدنية (العقوبات السالبة للحرية):

¹ الحسن بن صفيية، استقلال القضاء في التشريع المغربي. الاتحاد الاشتراكي، العدد 4134 بتاريخ 4 دجنبر 1994.

² أنظر الفصول من 147 إلى 150 من الدستور المغربي الجديد ل 29 يوليوز 2011.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

- تأهيل العنصر البشري من خلال اعتماد تكوين أساس ومستمر، والرفع الكمي من عدد القضاة (على المستوى المركزي والجهوي)؛
- تتبع المشاريع الاستثمارية وتفويت بعض المنشآت العامة أو خصوصتها والاعتداد أكثر بدور التكنولوجيا المعلوماتية في التدبير والمراقبة، وذلك لتفعيل الجانب التقني وليس الزجري فحسب.

إن تفعيل الرقابة المالية بشقها الإداري (المفتشية العامة للمالية)، والقضائي (المجلس الأعلى للحسابات)، من شأنه تعزيز مبدأ الحكامة المؤسسية بالنسبة للفاعلين العموميين لمواكبة النموذج التنموي الجديد في المغرب، والذي يركز في جانب كبير منه على ضرورة تقييم الفعل العمومي، واستهداف نجاعة التدخلات العمومية عن طريق المشاريع الكبرى للإصلاح التي يعرفها المغرب وذلك في جميع القطاعات.

ثالثاً: مؤسسة الوسيط (ديوان المظالم سابقاً) ودور الوساطة بين المواطن والإدارة

يعتبر الوسيط، تطبيقاً لأحكام الفصل 162 من الدستور مؤسسة وطنية مستقلة ومتخصصة، مهمتها الدفاع عن الحقوق في نطاق العلاقات بين الإدارة والمواطنين. والإسهام في ترسيخ سيادة القانون، وإشاعة مبادئ العدل والإنصاف، وقيم التخليق، والشفافية في تدبير الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية والهيئات التي تمارس صلاحيات السلطة العمومية.

يعتبر في حكم الإدارة في مدلول هذا القانون، إدارات الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية والهيئات التي تمارس صلاحيات السلطة العمومية¹.

1. اختصاصات مؤسسة الوسيط وفق القانون 14-16:

فالقانون 14-16 المتعلق بمؤسسة الوسيط، منح لمؤسسة الوسيط العديد من الاختصاصات والتي يمكن إجمالها كالتالي:

- النظر في تصرفات الإدارة المخالفة للقانون أو المنافية لمبادئ العدل والإنصاف²؛
- تلقي التظلمات ومعالجتها وإجراء الأبحاث والتحريات في شأنها¹؛

¹ المادة 2 من الظهير الشريف رقم 43- 19- 1 صادر في 4 رجب 1440 (11 مارس 2019) بتنفيذ القانون رقم 14-16 المتعلق بمؤسسة الوسيط، الجريدة الرسمية 6765 بتاريخ 25 رجب 1440 (فاتح أبريل 2019) ص.1722.

² المادة 11 من القانون 14-16 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 43- 19- 1 صادر في 4 رجب 1440 (11 مارس 2019).

- الوساطة والتوفيق بين الإدارة والمرتفقين²؛

- التواصل بين الإدارة والمرتفقين³؛

ولعل التوصية التي بعثت بها مؤسسة الوسيط لوزير العدل في شأن إعادة إجراء امتحان المحاماة خير دليل على الدور المحوري التي أصبحت تلعبه هذه المؤسسة في التوفيق بين الإدارة والمرتفقين وإيجاد الحلول الممكنة، وهو ما توج ب الإعلان عن امتحان جديد يستجيب لنفس شروط امتحان دورة 04 دجنبر 2022⁴؛

2. مؤسسة الوسيط واستعادة الثقة بين المواطن والإدارة:

اعتبارا لطبيعتها المتشابكة وأبعادها المتعددة، تعد الثقة أهم عنصر في التماسك الاجتماعي في بلادنا، وهي الضامن لنجاح أي مشروع مجتمعي فهي متعددة الأبعاد لأنها تخص علاقة المواطن بالحكومة والمؤسسات العمومية والفاعلين في مجال الوساطة. وكذا علاقة المواطنين فيما بينهم. وهي أيضا متشابكة لما لها من وقع على العلاقات الاقتصادية من حيث دورها في تبديد الشكوك وتقويم نفور المستثمرين.

وبالتالي، فإن نجاح التحولات المجتمعية يتوقف على استعادة الثقة باعتبارها قيمة أساسية في المجتمع، وحتى يتم استعادة الثقة ينبغي العمل على:

- تفعيل أدوار مؤسسة الوسيط في تقريب العلاقة بين المواطن والإدارة، عبر آليات بسيطة وأجال معقولة للبت في النزاعات المرفقية الناشئة بين المرافق والإدارة؛
- اعتماد آليات لتتبع التقارير التي ترفعها مؤسسة الوسيط للإدارة، للتأكد من تفعيل وأجراً القرارات التي توصي بها المؤسسة، عبر إنشاء لجنة مشتركة بين الإدارة والمؤسسة تناط بها هذه المهمة؛
- تنظيم اجتماعات بشكل دوري بين الوسيط ورئيس الحكومة لإحاطته بالتقارير التي أوصت بها المؤسسة الإدارة، وخاصة منها التي تمتنع عن التجاوب مع هذه التوصيات في آجال معقولة

¹ المادة 17 من القانون 14-16 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 43- 19- 1 صادر في 4 رجب 1440 (11 مارس 2019).

² المادة 25 من القانون 14-16 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 43- 19- 1 صادر في 4 رجب 1440 (11 مارس 2019).

³ المادة 27 من القانون 14-16 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 43- 19- 1 صادر في 4 رجب 1440 (11 مارس 2019).

⁴ أنظر نص البلاغ الصادر عن مؤسسة الوسيط في 03 يونيو 2023.

تم تحديد أجال شهرين من تاريخ توصلها بالتظلم المرفوع إليها من طرف المؤسسة حسب نص المادة 36 من القانون 14-16؛

- تمكن الثقة من بث دينامية جديدة، حيث كلما شعر المواطنون بمزيد من الثقة تجاه السلطات العمومية والمؤسسات، كلما كان انخراطهم في أعمال قيم المواطنة الحققة وحسا أقوى بالمصلحة العامة والجماعية وهما عنصران أساسيان لإنجاح الإصلاحات؛
- تقييم الفعل العمومي بشكل مستمر من أجل الوقوف على حكمة المؤسسات العمومية ونجاعة تدخلاتها، ومؤسسة الوسيط يمكن ان تلعب دور المساعد لتلك المؤسسات في تجاوز التعثرات والنزاعات التي تنشأ بينها وبين المواطنين دون اللجوء إلى المساطر القضائية والتي تتميز بالبطء والرتابة؛

لكن مؤسسة الوسيط تبقى خيارا يتم اللجوء إليه قبل المسطرة القضائية، لأنه في هذه الحالة نكون أمام تنازع الاختصاص (أو ما يسمى بالتنافي المؤسسي) حسب نص المادة 12 من القانون 14-16.¹

رابعا: المحاكم الإدارية ودورها في مواكبة النموذج التنموي

إن القضاء الإداري باعتباره ركيزة أساسية في تعزيز دولة الحق والقانون، جعلت منه جهازا يقوم بمجموعة من الأدوار في مجال حماية الحقوق الأساسية ويكرس مبدأ المشروعية في العمل الإداري. هذه الأدوار تطلبت وجود ضمانات دستورية وقانونية تدعم القاضي الإداري لممارسة هذه المهمة.²

¹ لا يجوز للمؤسسة النظر في القضايا الآتية:

- التظلمات المتعلقة بالقضايا المعروضة على القضاء؛
- التظلمات الرامية إلى مراجعة الأحكام القضائية؛
- القضايا التي يوجب فيها القانون اللجوء إلى لجن مختصة قبل اللجوء إلى القضاء؛
- القضايا التي تدخل في اختصاص إحدى المؤسسات وهيئات حماية حقوق الإنسان والتهوض بها، أو هيئات الحكامة الجيدة والتقنين المنصوص عليها في الفصول 161 ومن 163 إلى 167 من الدستور.

² سمير والقاضي وعبد الوافي بوجيدة، النظام القضائي الإداري بالمغرب: سؤال الأمن القضائي والقانوني، ريمالد، العدد 169، مارس- أبريل 2023، الرباط، ص. 207-227.

لقد تم إحداث المحاكم الإدارية بالمغرب بموجب القانون 90.41 كدرجة أولى للتقاضي¹، كما أحدثت محاكم الاستئناف الإدارية بعد ذلك بموجب القانون رقم 80.03² كما عرف التنظيم القضائي في المادة الإدارية عدم مستجدات من شأنها أن تواكب النموذج التنموي الجديد خاصة فيما تعلق بالأمن القانوني وإشاعة الثقة والاستقلالية داخل الجهاز القضائي وأخيرا سياسة القرب التي أتى بها التنظيم القائي من خلال إحداث الأقسام المتخصصة في القضاء الإداري³.

1. مستجدات التنظيم القضائي في المادة الإدارية:

جاء القانون رقم 38.15 المتعلق بالتنظيم القضائي بمجموعة من المستجدات، ولعل من بينها ما يهم المحاكم الإدارية⁴ حيث نجد أولاها أن المشرع أعاد تسمية هذه المحاكم بالمحاكم الابتدائية الإدارية، وذلك وفق ما نصت عليه المادة الأولى من هذا القانون كما نصت المادة الخامسة منه على أنه "يعتمد التنظيم القضائي على مبدأ وحدة القضاء، وتعتبر محكمة النقض أعلى هيئة قضائية بالمملكة"، هذا ويمكن إجمال هذه المستجدات فيما يلي:

♦ القواعد الواجبة التطبيق أمام جميع المحاكم هي المقتضيات المنصوص عليها في قانون المسطرة المدنية، وقانون المسطرة الجنائية أو نصوص خاصة؛

¹ القانون 90.41 المحدث بموجبه المحاكم الإدارية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.91.225 صادر بتاريخ 22 من ربيع الأول 1414 (10 شتنبر 1993)، الجريدة الرسمية عدد 42 بتاريخ 18 جمادى الأولى 1414 (3 نونبر 1993)، ص. 2168

² القانون رقم 03.80 المحدث بموجبه محاكم استئناف إدارية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم، 1.06.07 صادر بتاريخ 15 محرم 1427 (14 فبراير 2006)، الجريدة الرسمية عدد 5398 بتاريخ 24 محرم 1427 (23 فبراير 2006)، ص. 490

³ الفقرة الأولى والثانية من المادة 46 من القانون 38.15 المتعلق بالتنظيم القضائي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.22.38 صادر في 30 ذي القعدة 1443 (30 يونيو 2022) الجريدة الرسمية عدد 7108 بتاريخ 14 ذو الحجة 1443 (14 يوليو 2022)، ص. 4568.

⁴ إلى جانب العديد من القواعد المتفرقة في القانون رقم 38.15 التي تهم المحاكم المختصة الإدارية، فإن المشرع قد خص الفصل الثالث من الباب الأول من القسم الثاني للمحاكم الابتدائية الإدارية، الذي تناول من خلاله تأليفها وتنظيمها ومن حيث الاختصاص، بينما تطرق في الفصل الثالث إلى محاكم الاستئناف الإدارية في الباب الثاني الخاص بمحاكم الدرجة الثانية.

♦ الأحكام النهائية أو تلك القابلة للتنفيذ التي يصدرها القضاء، ملزمة للجميع فهذا النص الصريح الوارد في المادة 15 من القانون قد جاء أيضا تطبيقا للمقتضيات الدستورية، التي جعلت الأحكام القضائية ملزمة للجميع، في الوقت الذي لا زال القضاء الإداري يواجه امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، مما يؤثر سلبا على حقوق المتقاضين¹؛

♦ إحداث الأقسام المختصة الإدارية بالمحاكم الابتدائية وهو ما نصت عليه المادة 44 من القانون 38.15 على أنه "يحدث الأقسام المختصة في القضاء التجاري والأقسام المختصة في القضاء الإداري بالمحاكم الابتدائية المعنية..."²، كما أن رئيس القسم المختص في القضاء الإداري يمارس الاختصاصات المخولة لرئيس المحكمة الابتدائية الإدارية، وذلك حسب نص المادة 56 من قانون التنظيم القضائي الجديد 38.15.

2. المحاكم الإدارية والحاجة إلى الأمن القانوني لمواكبة النموذج التنموي:

يعتبر الأمن القانوني من أهم الأسس التي تنبني عليها الدولة القانونية، وهو بالتالي يتماشى مع جودة القانون وسهولة الوصول إليه، حيث يتحقق معه استقرار العلاقات القانونية، كما يسهل عمل القاضي الإداري عند البحث عن حل المنازعات المعروضة عليه.

ومن أجل أن يواكب القاضي الإداري التحولات المستجدة التي جاء بها النموذج التنموي ورغبة في تعزيز الحكامة المؤسسية بالمرفق العام، فإن هناك مجموعة من القواعد التي ينبغي أن يسير عليها القضاء الإداري وهي كالتالي:

- توسيع المجال التأويلي عند القاضي الإداري بما ينسجم ودوره الإنشائي للقاعدة القانونية خاصة فيما يخص تأويل النصوص القانونية، وهو ما يجعل تكييف القانون مع التحولات الكبيرة التي يعرفها المغرب مع خيارات النموذج التنموي الجديد؛
- تفاعل القاضي الإداري مع القانون وتحقيق الأمن القانوني، وهذا لن يتحقق دون مسطرة إجرائية خاصة بالتقاضي الإداري وليس المسطرة المدنية³؛

¹ سمير والقاضي وعبد الوافي بوجيدة، النظام القضائي الإداري بالمغرب: سؤال الأمن القضائي والقانوني، مرجع سابق، ص. 216.

² المادة 44 من القانون رقم 38.15 المتعلق بالتنظيم القضائي (مصدر سابق).

³ بخلاف بعض الدول كفرنسا ومصر اللتان تتبعان ازدواجية القضاء والقانون معا.

■ تعزيز دور الاجتهاد القضائي في تطوير القانون الإداري، فمسألة الاجتهاد والتأويل تبقى عناصر مهمة وضرورية في عمل القضاء الإداري، وغاية في وجوده، فلا يمكن مثلاً للقاضي الإداري أن يحتج بعدم وجود قاعدة قانونية التي تناسب المنازعة المعروضة أمامه، وإلا "اتبر منكراً للعدالة وأمكن مخاصمته".

إن تعزيز الحكامة المؤسسية بالمغرب لكي تواكب النموذج التنموي الجديد، يبقى رهين تطوير الآليات التي تمارسها المؤسسات المعنية بالحكامة، والتي سبق الإشارة إليها في المحور الأول. لكن تبقى حكمة تدبير الشأن الترابي في ضوء القانون التنظيمي للجماعات الترابية والتأهيل القانوني للسلطة التنظيمية المحلية عنواناً آخر لنجاح النموذج التنموي الجديد.

المحور الثاني: تعزيز دور الفاعل الترابي في تنزيل النموذج التنموي الجديد

يقتضي فعل الحكامة في المجال الترابي، سلسلة متكاملة من البرامج والمبادرات والآليات التي تهدف إلى التأهيل المندمج لأجهزة تدبير الشأن العام والجماعي، في علاقتها بالأفراد والمؤسسات، والتي تستند بالضرورة على سياسات عمومية ترابية مندمجة ودائمة¹ ومن بين المقومات الأساسية التي يركز عليها فعل الحكامة الترابية نجد هناك، المقاربة التشاركية كمدخل للحكامة (أولاً)، ثم التأهيل القانوني للسلطة التنظيمية المحلية لتعزيز دور الفاعل الترابي في إنجاح النموذج التنموي الجديد (ثانياً).

أولاً: المقاربة التشاركية وضرورة التنمية المحلية

يعتبر التدبير التشاركي إحدى مبادئ الحكامة الترابية، والذي يروم إشراك المجتمع المدني في تدبير الشأن المحلي، وقد عمل المشرع على التنصيص على المقاربة التشاركية في المواد 14/13/12 ثم أفرد لها قانون تنظيمي يحدد شروط وحالات اللجوء إلى الديمقراطية التشاركية².

¹ عبد الإله طالع، حكمة تدبير الشأن الترابي في ضوء القانون التنظيمي للجماعات، ضمن منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 21، الطبعة الأولى، الرباط، 2020، ص.199.

² الفصل 14 من الدستور المغربي الجديد ل 29 يوليوز 2011 جاء فيه "للمواطنين والمواطنات ضمن شروط وكيفيات يحددها قانون تنظيمي الحق في تقديم ملاحظات في مجال التشريع.

1. مفهوم المقاربة التشاركية وآلياتها القانونية:

المقاربة التشاركية مجموعة من الطرق والأساليب التي تساعد الجماعات على التدبير الذاتي بحصولها على الثقة في النفس وعلى الفهم والشعور بامتلاك مشاريع التنمية التي ستحدث تغييرات دائمة¹ وتسعى المقاربة التشاركية إلى تحقيق الأهداف التالية:

- تشجيع مشاركة الأفراد في أنشطة المجموعة دون الأخذ بعين الاعتبار السن والجنس والطبقة الاجتماعية أو المستوى التعليمي؛
 - تنمية الثقة في النفس والشعور بالمسؤولية من أجل اتخاذ القرارات؛
 - تيسير عملية التخطيط الجماعي والمساعدة على إغناء التعاون والتعاوض، والعمل على احترام معارف وقدرات الجميع؛
 - إحداث شراكات بين الجماعات فيما بينها والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص والمنظمات المتخصصة في التنمية².
- فالمقاربة التشاركية تؤدي في نهاية المطاف إلى حدوث نوع من الاستقلالية الفكرية للجماعات بدل التبعية والخنوع للآخر، سواء كان القطاع العام أم المنظمات الدولية المانحة، بحيث يصبح المواطن فاعلا ومتفاعلا ومسؤولا ويمكن اختصار مفهوم المقاربة التشاركية في عبارة "العمل من أجل" بمعنى في اتجاه أفقي عوض عمودي أي من الأعلى إلى الأسفل أو ما يسمى بالمقاربة النازلة.
- بعبارة أخرى لقد جاءت المقاربة التشاركية من أجل تصحيح منهجية العمل المعتمدة في المجال العمومي والمتمثلة في الاعتماد على الخبر وعلى القطاع العام في إنجاز مشاريع وبرامج التنمية دون إشراك المواطنين في هذه التنمية³.

¹ سليمان التجريبي، الآليات الدستورية لمساهمة المجتمع المدني والمواطنين في العملية التشريعية، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية، العدد 3، ص. 28.

² القانون رقم 12-86 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص الصادر بتاريخ 24 ديسمبر 2014 والذي صدر بتنفيذ مقتضياته المرسوم رقم 2-15-45 لتطبيق القانون رقم 12-86 الصادر بتاريخ 13 ماي 2015.

³ أحمد الحجاجي، مساهمة المجتمع المدني في تعزيز البناء الديمقراطي، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية، العدد الثالث، ص. 55.

2. الآليات القانونية لممارسة التدبير التشاركي:

منح القانون التنظيمي للجماعات الترابية اختصاص إعداد برامجها التنموية والتي على أساسها يتم تحديد الأعمال التنموية المزمع إنجازها أو المساهمة فيها بتراب الجماعة خلال مدة ست سنوات، وذلك في انسجام مع البرامج الوطنية وبرنامج الجماعة وفق منهج تشاركي وتنسيق مع السلطة الإدارية¹.

ومن الآليات القانونية الحديثة والمتقدمة من حيث مستوى المشاركة نخص بشيء من التفصيل البعض منها:

- ضمان حق المعارضة في رئاسة إحدى اللجان الدامة، وذلك بناء على المادة 25 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات الترابية؛
- تقديم العرائض، حيث منح الدستور المغربي الجديد في الفصل 139 الفقرة الثانية منه جاء فيها: "يمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله"؛
- مبدأ الشفافية والمشاركة في علاقة المواطن والجماعة الترابية في مجال التضريب الجبائي، حيث عمل الدستور الجديد على إقرار المقاربة التشاركية للمساهمة في اتخاذ القرار العام الوطني والمحلي، وذلك من خلال عدة صور، بدءا من تلقي المرافق العمومية لملاحظات مرتفقها، واقتراحاتهم وتظلماتهم، وتأمين تتبعها².
- إذن، بعد الحديث عن المقاربة التشاركية كأحد مداخل الحكامة في التدبير الترابي الجديد والذي ينبغي له ان يواكب التحولات المجتمعية المحلية التي جاء بها النموذج التنموي الجديد، ننتقل إلى السلطة التنظيمية المحلية كمدخل مهم في تعزيز حكمة الفاعل الترابي.

¹ الفصل 140 من الدستور المغربي الجديد ل 29 يوليوز 2011 جاء في الفقرة الأولى منه على أنه: "للجماعات الترابية وبناء على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة".
² المادة 156 من الدستور المغربي الجديد ل 29 يوليوز جاء فيها: "تتلقى المرافق العمومية ملاحظات مرتفقها وتظلماتهم، وتؤمن تتبعها".

ثانيا: التأهيل القانوني للسلطة التنظيمية المحلية وتعزيز الحكامة الترابية

جاء في الفقرة الثانية من الدستور المغربي الجديد ل 29 يوليوز 2011 على أنه: "تتوفر الجهات والجماعات الترابية على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها" لذلك فقد مكن المشرع الوحدات الترابية (جهات، أقاليم وجماعات) من آلية مهمة لممارسة التشريع في الميدان المحلي، على اعتبار أن السلطة التنظيمية هي سلطة تشريعية تمنح للوحدات الترابية لممارسة مهامها دون تبعية وخضوع للمركز وهو ما يحقق الاستقلالية الوظيفية لهذه الأخيرة.

لكن السلطة التنظيمية المحلية، وبالرغم من المكانة الدستورية التي حظيت بها، فإنها تظل سلطة تابعة وليست أصلية¹. بمعنى أن مزاولتها تتوقف على وجود "قاعدة معيارية تأهيلية une norme d'habilitation"².

1. آليات التأهيل القانوني للسلطة التنظيمية المحلية:

إن التأهيل القانوني للسلطة التنظيمية المحلية يقتضي ضبط مجموعة من الآليات المعتمدة في ذلك بحيث أنه كلما كان هناك تأهيل تشريعي يمكن للجماعات الترابية أن تتخذ بنفسها الإجراءات الضرورية لتطبيق القانون³ مع ما يترتب عن المسألة من إمكانية للمساس بالوحدة التشريعية للدولة، من خلال اتخاذ تفسيرات وإجراءات مختلفة بين الجماعات الترابية.

أ. التأهيل الصريح:

ينعت التأهيل القانوني بممارسة السلطة التنظيمية بالتأهيل الصريح عندما يستعمل المشرع في ذلك صيغا وتعابير واضحة المعنى، لا تقبل تأويلا أو تفسيرا مغايرا، من قبيل "يمارس رئيس المجلس (الجماعة الترابية)... السلطة التنظيمية"⁴.

¹ عبد الغني علامي، التأهيل القانوني للسلطة التنظيمية المحلية، مرجع سابق، ص.13.

² ويقصد بالتأهيل القانوني تلك الإمكانية التي يخولها القانون لأحد الأشخاص العامة أو الخاصة من أجل الاضطلاع بوظائف أو مهام معينة في مجال معين أو تمتيعهم بسلط معينة ينظمها القانون.

³ بوعزاوي بوجمعة، السلطة التنظيمية المحلية، ريمالد، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 82، الطبعة الأولى، 2013، الرباط، ص. 57.

⁴ المواد 95 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات و96 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، و102 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

وبالتالي، يمكن للجماعة الترابية انطلاقاً من هذا التأهيل الصريح أن تباشر اختصاصاتها ووظائفها التنموية بعيدة عن المركز في إطار الشفافية والنزاهة وربط المسؤولية بالمحاسبة وبالتالي أمكن النهوض بالخدمات الأساسية كالتربية والصحة والحماية الاجتماعية ومحاربة الفقر.

ب. التأهيل الضمني:

هو تقنية من التقنيات التشريعية تقوم على تضمين النص التشريعي الصيغ اللفظية الضرورية، من أجل ضمان فاعلية قاعدة تأهيلية¹ ويمكن للسلطات المختصة أن تمارس بموجب التأهيل الضمني السلطة التنظيمية دون أن يعهد لها ذلك بلفظ صريح من قبل المشرع ومن أمثلة ذلك إسناد المشرع للجماعات الترابية اختصاص إحداث وتدبير المرافق والتجهيزات العمومية اللازمة لتقديم خدمات القرب².

ومن تم أمكن لهذا التأهيل الضمني أن يمنح للتنظيم المحلي العديد من الاستقلالية الوظيفية، وبالتالي المساهمة في مواكبة النموذج التنموي الجديد الذي جعل من العديد من الإجراءات التي ينبغي اتباعها، وهي كالتالي:

- تحقيق مزيد من التفاعل والمبادرة من قبل المسؤولين، وذلك بمنحهم هامشاً أكبر للفعل والمبادرة؛
- التفويض وتخويل المسؤولية للفاعلين الترابيين لبث دينامية في القطاع العمومي، تنتقل به من منطق المركزية إلى مقاربة "التدبير العمومي الجديد"³ New Public Management؛
- الاستثمار في مجال الرقمنة الوظيفية للخدمات العمومية، مع العمل على نزع الطابع المادي بشكل كلي عن معاملات المواطنين والمقاولات مع الإدارة؛
- العمل على انخراط المواطنين والمواطنات في تقييم السياسة العمومية المحلية عن طريق إشراكهم في هيئات استشارية لتتبع التنمية المحلية.

¹ عبد الغني العلام، التأهيل القانوني للسلطة التنظيمية، مرجع سابق، ص. 18.

² المادة 83 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

³ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، ص. 104.

2. تعزيز الحكامة الترابية لمواكبة النموذج التنموي الجديد:

إن تبني حكمة ناجعة ومسؤولة وتدابير قوية وقابلة للتنفيذ من شأنها استعادة الثقة، إذ ينبغي إحداث قطيعة مع تدبير المؤسسات العمومية تعوزه في الغالب النجاعة ويتسم بتشتت المسؤوليات وضعف التنسيق وبالتالي أصبح الفاعل الترابي مدعوا أكثر من أي وقت مضى إلى التركيز على عنصرين أساسيين في العمل الترابي، وهما: إصلاح النظام الجبائي المحلي، وتبسيط المساطر أمام فرص الاستثمار الداخلي والخارجي.

إن إصلاح النظام الجبائي المحلي يعتبر شرطاً ومدخلاً أساسياً لحكامته، وهذا لن يتأتى إلا من خلال إصلاح قانون الجبايات المحلية 47.06، حيث أن العديد من المهتمين بالحقل الجبائي ينادون بضرورة إصدار قانون جديد للجبايات المحلية يساهم في تحقيق المشاركة الجبائية للمواطن في اتخاذ القرار الجبائي المحلي.

كما أن مبدأ العدالة الجبائية المحلية يفرض نفسه بقوة من أجل تحقيق الإنصاف بشكل يتناسب مع مقدرة المواطن التكاليفية¹.

أما فيما يخص تبسيط المساطر أمام فرص الاستثمار من شأنها توفير بيئة ملائمة للمشاريع، وهذا الإمكان لا بد من توافر شروط نجاحه وهي كالتالي:

- إحداث وحدة للتنفيذ Delivery Unit على مستوى كل جماعة ترابية يعهد إليها بدعم التنفيذ المعجل للأوراش ذات الأولوية؛
- مواكبة ورش المبادرة الوطنية للتنمية البشرية وخاصة في شقه الاجتماعي، عن طريق تشكيل لجان مشتركة مع المجتمع المدني لتقييم نجاعة التدخل العمومي المحلي وسبل التطوير الممكنة؛
- تأهيل النسيج المقاوالاتي المحلي وتطوير الإمكان البشري لمواكبته التحولات التي تفرضها التحديات الأجنبية والرأسمال الأجنبي.

¹ لقد عرف الفقه العدالة الجبائية بأنها "الضريبة التي تعمل على أن تكون منصفة equitable وذلك بتوزيعها للعبء الضريبي بحيث يتحمل كل واحد جزؤه العادل".

وبالتالي، يمكن الجزم بأن الفاعل الترابي أصبح له دور محوري في تطوير البناء المؤسساتي وتعزيز الحكامة الترابية عبر التأهيل القانوني للسلطة التنظيمية وتعزيز الحكامة الترابية في ممارسة اختصاصاته.

خاتمة:

إن نجاح النموذج التنموي الجديد في المغرب، يظل رهينا في نهاية المطاف بمدى قدرته على تمكين كل مكونات المجتمع المغربي، من التمتع بـ "مستوى أفضل من العيش المشترك" وتحقيق جميع المواطنين مشاريعهم الحياتية في إطار من الرفاه، على هذا الأساس حاول هذا المقال البحث في إمكانية تحقيق هذا الطموح المشروع لدولة تسعى لمواجهة التحدي الذي يفرضه واقع دولي لمواكبة التحولات الرقمية والشفافية في المعاملات وتحقيق النهضة الاقتصادية المنشودة.

وهذا لن يتم دون تفعيل لآليات الحكامة المؤسسية والتي شملت في الغالب عملية التقييم الممنهج للمشاريع التنموية الوطنية والمحلية، وبالتالي تحقيق الحماية الكبرى للمالية العمومية، ثم من جهة أخرى بحثنا في إمكانية الفاعل الترابي ومساهمته في إنجاح النموذج التنموي خاصة في شقه المحلي بتفعيل سياسة القرب وتأهيل السلطة التنظيمية المحلية لمواكبة التحولات الجديدة التي يعرفها تدبير الشأن الترابي المحلي.

مقومات التدبير المقاوлатي للتنمية الترابية في ظل النموذج التنموي

محمد أهيري

باحث في التدبير العمومي

مقدمة:

تعد التنمية في الوقت الحالي من الرهانات الأساسية وموضوع اهتمام العالم ككل وليس فقط المغرب والجماعات الترابية، بحيث أصبحت تنبني عليها كل الخطط والاستراتيجيات والبرامج الوطنية والمحلية، خاصة وان العالم يعيش أزمات صعبة ككورونا والحرب الروسية الأوكرانية وما نتج عنها من انكماش اقتصادي ومالي، وبالتالي تراجع الانفاق والاستثمار العمومي الذي أدى بدوره الى ضعف مؤشر التنمية.

وعليه، فإن التنمية المحلية او الترابية هي من اختصاص الجماعات الترابية باعتبارها شريكا أساسيا وفاعلا مهما الى جانب الدولة في تدبير التنمية والشأن العام عامة الذي لم يعد حكرا على الدولة وحدها في ظل تزايد المطالب والمشاكل الاجتماعية، وباعتبارها كذلك كما أشار الى ذلك تقرير النموذج التنموي مصدرا للثروة وترسيخ استدامة الموارد. والتنمية المحلية كما اجمع على ذلك كل الدارسين والباحثين هي الاستغلال الأمثل للموارد المحلية عبر تعبئة كل الإمكانيات والطاقات التي تتوفر عليها كل منطقة

وقد خصصت الوثيقة الدستورية لسنة 2011 حيزا مهما لمجموعة من الآليات التدييرية خاصة ما يتعلق بالحكمة الجيدة، كما اعطت أيضا مكانة مهمة لمجموعة من الفاعلين من اجل لعب ادوارا مهمة في بلورة السياسات العمومية والمساهمة في تجويدها وتحقيق تنمية مستدامة، ومن أهم هؤلاء الفاعلين الجماعات الترابية باعتبارها المسؤولة عن تنزيل مختلف المشاريع التنموية وتحقيق الأهداف المسطرة في برامجها، عبر توظيف الصلاحيات القانونية والتدييرية والمالية ومختلف الآليات الحديثة كما جاء في الفصل 137 من الدستور من خلال المساهمة في اعداد السياسات العمومية وتفعيلها.

إن الإصلاحات العديدة التي تراكمت منذ سنوات والتي طالت الإدارة او التدبير العمومي ولا زالت مستمرة، وكذا التحول الذي حدث في مختلف ادوار بعض الفاعلين على مستوى تدبير التنمية خاصة من المركزي إلى الترابي سيعطي بعدا جديدا للفعل العمومي في مجال التنمية، وبالتالي تجاوز المقاربة الكلاسيكية في تنزيل البرامج التنموية والسياسات العمومية من اجل تحقيق الفعالية والنجاعة، ثم السرعة في الاستجابة والتنفيذ عبر تطبيق الاليات المقاولاتية لتحقيق التنمية.

كانت التنمية محورا رئيسيا في تقرير النموذج التنموي الى جانب مجموعة من الآليات الممكن اعتمادها في تحقيق اهداف التنمية، خاصة اليات التدبير الحديث المقاولاتي، وحينما يتم الحديث عن التدبير المقاولاتي فانه لا يقصد منه تنزيل وتفعيل ما يتم تطبيقه على مستوى المقاولات، بل الهدف منه هو تفعيل الذكاء التديبري والروح السائدة لدى القطاع الخاص والمقاولات، أي تبني اليات تديبرية حديثة والسعي نحو تحقيق ربح وفائدة عمومية ونتائج مرضية أكثر مما كانت تهدف اليه الجماعات الترابية سابقا. إضافة الى تعبئة كل الإمكانيات والطاقات بعقلانية، وتحديد الأهداف بدقة وواقعية وبأقل تكلفة.

يؤدي تبني المقاربة المقاولاتية في تدبير التنمية الى تجاوز المقاربة الكلاسيكية التي عملت بها الجماعات الترابية لعقود، ولا زال العمل بها رغم ما جاءت به الوثيقة الدستورية لسنة 2011 والقوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية من مبادئ وأدوات واليات تديبرية، وبالتالي فان كل الصبغ والطرق التقليدية استنفذت قوتها وصلاحياتها في بلوغ هدف تحقيق التنمية الترابية، وعلى هذا الأساس لا بد من تعبئة كبل الإمكانيات الترابية مادية كانت او بشرية وتسخير الاليات اللازمة لتفعيل وتنزيل التدبير المقاولاتي للتنمية.

وقد برزت أهمية التدبير المقاولاتي للتنمية الترابية بفعل مجموعة من الاكراهات التديبرية التي حالت دون تحقيق الأهداف المسطرة بسبب غياب الالتقائية بين السياسات العمومية والحكامه والتنمية، وغياب الشفافية والجودة، ثم عدم التجاوب مع حاجيات المواطنين والمواطنات.

وفي هذا الإطار، تكمن أهمية دراسة موضوع التدبير المقاولاتي للتنمية الترابية في تسليط الضوء على دورها في إيجاد حل للمشاكل التي تعترض الجماعات الترابية في تحقيق التنمية.....، إضافة الى أنها عرفت كذلك اهتماما ملحوظا واكب محاولات تحديث واصلاح وتنظيم ادوار وهيكل الدولة، وكذا بروز المنافسة الاقتصادية على وجه الخصوص، ثم ظهور العديد من المفاهيم الحديثة في

الحكامة التديرية والتنمية المستدامة، حيث أصبحت فكرة حكمة تدبير الشأن العام والسياسات العمومية خصوصا منتشر في معظم الدول.

تعاظمت أهمية الآليات التديرية المقاولاتية في تحقيق التنمية في العقود الأخيرة بالمغرب والعالم ككل نتيجة للمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وكذا لبروز جملة من الاشكالات والأزمات كما هو الشأن لازمة كورونا، وضرورة البحث عن حلول لها. إضافة إلى بروز إشكالية المدبر ومدى كفاءة الجماعات الترابية وممارسة ادوارها باقتدار في فعالية واستدامة البرامج والسياسات العمومية الموجهة للتنمية، ناهيك عن مجموعة من الآليات القانونية والمؤسسية والتديرية التي تهتم وتؤطر السياسات العمومية خاصة بعد سنة 2011.

وفي سياق حديثنا عن التدبير المقاولاتي للتنمية الترابية كأداة مهمة تهدف إلى حل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية، ووسيلة تسعى من خلالها الدولة والجماعات الترابية إلى تحسين جودة تدبير البرامج والسياسات العمومية، وتحقيق تنمية مستدامة، وكيفية تدبيرها مقاولاتيا من اجل الوصول الى نتائج فعالة تقطع مع الرتابة التديرية السابقة، تندرج إشكالية هذا الموضوع حول دور الآليات المقاولاتية في تحقيق التنمية الترابية وتجاوز المقاربة الكلاسيكية في تدبير البرامج التنموية والسياسات العمومية؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

(1) ما هي الآليات القانونية والمؤسسية المؤطرة للتنمية الترابية؟

(2) ما هي اهم اليات التدبير المقاولاتي المعتمدة في تحقيق التنمية الترابية؟

سنقوم بدراسة الاشكالية والإجابة على الاسئلة المطروحة من خلال محورين:

المحور الأول: الإطار القانوني والمؤسسي لآليات تدبير التنمية الترابية

المحور الثاني: آليات التدبير المقاولاتي مدخل لتفعيل وتحقيق التنمية الترابية

المحور الأول: الإطار القانوني والمؤسساتي لآليات تدبير التنمية الترابية

إن تفعيل البرامج التنموية والسياسات العمومية لبلوغ أهداف ونتائج إيجابية، ينم من جهة عن حتمية إيجاد الحلول المناسبة للمشاكل المطروحة، ومن جهة أخرى لاستباق هذه المشاكل ومنع حدوثها. والجماعات الترابية في حاجة إلى مختلف الآليات القانونية والمؤسساتية وتنزيلها على أرض الواقع لمواجهة كل الاختلالات والنواقص، إلى جانب كذلك ضرورة تطابق هذه السياسات مع كل الاستراتيجيات الوطنية والتوجهات الحكومية في مختلف المجالات لتكوين ترابط بين عملية اتخاذ القرار العمومي التنموي وتنزيل.

المطلب الأول: الآليات القانونية والتنظيمية

يتعين تفعيل ما جاءت به السلة القانونية بالمغرب من أجل تحقيق التناسق والتكامل بين هذه الآليات المرصودة مع تدخل مختلف الفاعلين لتدبير التنمية، فبلوغ الأهداف المسطرة لا يتم إلا بتنزيل كل القوانين بدءاً بالوثيقة الدستورية والقانون التنظيمي للمالية، ثم القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، إضافة إلى ميثاق اللاتمرکز، ثم مجموعة من الآليات التنظيمية الأخرى...

الفقرة الأولى: الآليات القانونية

تعددت وتتنوع مكونات المنظومة القانونية التي تلعب دوراً مهماً في تنظيم وتدبير الشأن العام الوطني والترابي، وتحقيق التنمية، وهذه المنظومة تتكون إضافة إلى الدستور من القوانين التنظيمية والتي تعتبر مفتاحاً رئيسياً لتحقيق التنمية.

■ الدستور:

يعتبر دستور سنة 2011 دستور السياسات العمومية لكونه يشير إلى مجموعة من الآليات التي يمكن أعمالها لتحقيق التنمية كنوع من الإجابة على مطالب المواطن عملاً بمشروعية الأعمال التي يقوم بها النظام السياسي بالمغرب¹، وفي نفس الوقت تم التنصيص على مجموعة من المؤسسات المتدخلة والمعنية بتحقيق التنمية كآلية للتدبير لبلوغ الأهداف المسطرة والاستجابة لانتظارات المواطن في جميع المجالات، كما يتضح في الفصول التالية: (13 و 70 و 92 و 101 و 163 و 168).

¹ حسن طارق، السياسات العمومية في الدستور المغربي الجديد، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 92، الطبعة الأولى 2012، ص. 16.

وفي نفس الإطار، عمل دستور 2011 على ربط تنزيل السياسات العمومية بمجموعة من الفاعلين الاجتماعيين في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها كما هو الشأن لبعض هيئات التشاور (الفصول 13-163-168)، ونفس الشيء للفاعل السياسي والإداري كما هو الشأن لدور الحكومة بمختلف قطاعاتها في التداول وتنفيذ البرنامج الحكومي وكل البرامج والسياسات العمومية والسياسات القطاعية (الفصول 88-89-90-92-93)، وأخيرا دور البرلمان في تقييم السياسات العمومية والترافع عن التنمية (الفصلان 70 و101).

إضافة إلى ذلك، نص دستور 2011 على مجموعة من الآليات التديرية في إطار الحكامة الجيدة لتجويد تدبير الشأن العام والتنمية عموما، باعتبار أن موضوع التنمية يتطلب الانفتاح على التدبير الجيد والشفاف القائم على النتائج وتفعيل المحاسبة وضبط الممارسات الجيدة.

والجودة لا تتحقق بالتصورات والوعود، بل باعتماد على كل الآليات التديرية المنصوص عليها مع تحيينها مع كل ما تقتضيه الظروف الوطنية والدولية، والتحدي يبقى في كفاءة المدبر العمومي ومدى قدرته على تفعيل هذه الآليات والقوانين التي جاء بها الدستور من عدمها.

ولتفعيل هذه الآليات وتنزيله لابد من متدخلين وفاعلين قادرين على الاستجابة لمطلب التنمية، وعليه لابد من تنظيم قانوني وتنظيمي يحدد ويوضح مستوى تدخل كل فاعل، فدستور 2011 نص على مجموعة من الهيئات ومؤسسات عمومية لها دور ومكانة مهمة في التدبير العمومي، اضافة الى منظمات المجتمع المدني والمواطن في إطار الديمقراطية التشاركية.

■ القانون التنظيمي للمالية:

يعد القانون التنظيمي للمالية من المنظومات القانونية التي تتضمن آليات تديرية حديثة تنبني على تحديث التدبير المالي من اجل التحكم في توجيه النفقات العمومية وتطوير أداء الفعل العمومي والتراحي، وملاءمتها مع الظروف العامة المحيطة اجتماعية كانت او سياسية، وطنية او دولية، وبالتالي الوصول الى هدف تحقيق التنمية.

ويأتي التدبير على أساس البرامج على راس هذه الآليات، والذي يقوم على صياغة الاولويات والاهداف المسطرة بناء على توجهات تحدد على مدى السنوات المقبلة، ويتم اعتماده خاصة عند صعوبة تحديد الاولويات والاهداف الحقيقية، ولتحقيق الانسجام والتكامل التام بين هذه الأهداف وابرار أهميتها.

ويتكون البرنامج من عدة ابعاد، الأول مرتبط بالميزانية أي أنه البرنامج مرتبط باعتمادات مخصصة لسياسة عمومية معينة، اما البعد الثاني فيرتبط بوضع تدابير جديدة لقيادة اهداف تنموية عبر تحديد الاجراءات المزمع اتباعها للوصول الى الاهداف المسطرة، اما البعد الثالث فهو مرتبط بنجاعة الاداء لكون البرامج تمثل منهجية جديدة للتدبير¹.

وتتجلى أهمية التدبير بالبرامج في المادة 39 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13² التي تنص على ان البرنامج هو مجموعة متناسقة من المشاريع والعمليات، ويتضمن عدة أهداف محددة ومؤشرات لقياس النتائج بهدف التحقق من شروط الفعالية والجودة بعيدا عن التدبير الكلاسيكي القائم على الأجرأة فقط.

ناهيك عن مضمون المادة 23 من المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية³ بخصوص البرنامج باعتباره الية لضبط وتنسيق تحويل الاعتمادات الموجهة للمشاريع والمخططات التنموية، وكل ما يتعلق بنفقات الاستغلال والمرافق المسيرة بصورة مستقلة.

إلى جانب التدبير بالنتائج، نجد البرمجة المتعددة السنوات كآلية من الأدوات الاستراتيجية والآليات التديرية المالية الحديثة، والهدف هو حسن تدبير وتوظيف الموارد المالية وفق اجندة دقيقة وفي إطار تحديد الأولويات لضمان النجاعة والفعالية.

وقد نص الفصل 75 من دستور 2011 على البرمجة كآلية تلزم المدير العمومي على إعداد قانون المالية على أساس البرمجة المتعددة السنوات، ثم ما جاء في المادة 5 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، ناهيك عما جاء في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

وعند الحديث عن التدبير المقاولاتي للتنمية الترابية، فان القصد هو طريقة التحيين السنوي للقانون المالي بناء، والقدرة قراءة على الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية الوطنية والدولية،

¹ نقلا عن الموقع الالكتروني lof.finances.gov.ma، تم الاطلاع عليه بتاريخ 19/03/2021.

² ظهير شريف رقم 1-15-62 صادر في 14 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 130-13 لقانون المالية، الجريدة الرسمية عدد 6370، يونيو 2015، ص.5810.

³ مرسوم رقم 2.15.426 صادر في 15 يوليو 2015 يتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، الجريدة الرسمية عدد 6378، الصادرة بتاريخ 16 يوليو 2015، ص.6495.

وهنا تُطرح مسألة كفاءة المدير المحلي على القراءة الجيدة للظروف وكيفية التعامل معها، وليس فقط تنزيل ونسخ النصوص القانونية.

■ القوانين التنظيمية للجماعات الترابية:

تضمنت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية مجموعة من الآليات التي تعتبر مفتاح الجماعات الترابية في تحقيق التنمية الترابية، وترتبط هذه الآليات بقدرة الجماعات الترابية على ممارسة اختصاصاتها، تتكون هذه الآليات من مجموعة من الآليات تديرية وأخرى مؤسسية، إلى جانب الآلية القانونية التي ستساهم بدون شك في فعالية وفعالية السياسات العمومية على المستوى الترابي.

وتبقى البرامج التنموية للجماعات الترابية¹ من الآليات التديرية القادرة على بلورة السياسات العمومية وتجويدها، فهذه البرامج في حد ذاتها آلية تخطيطية وتشاركية تسعى إلى جعل جميع الفاعلين في قلب العملية التنموية أولاً، وتحديد أهدافهم وأولوياتهم التنموية ثانياً، إضافة إلى تحديد السبل والقنوات الواجب إتباعها لتحقيق تلك الأهداف في انسجام تام مع التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة².

إن فعالية ونجاعة السياسات العمومية والمخططات التنموية الترابية، يتطلب من جهة فسخ المجال أمام المجالس الترابية المنتخبة لتصرف قدراتها التديرية والابتكارية عبر وضع برامج اقتصادية تنموية نابعة من المعرفة وتحديد حاجيات المجالات الترابية، وتفعيل التنسيق والتعاقد بين جميع الفاعلين المحليين³، ثم العمل بمختلف الآليات التديرية الحديثة التي جاءت بها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية والوطنية، واعتماد مختلف المقاربات التديرية المرجعية على المستوى من جهة ثانية.

■ ميثاق اللاتمرکز الإداري:

يشكل ميثاق اللاتمرکز رافعة أساسية لدعم الحكامة التديرية للتنمية الترابية على المستوى الترابي، والوسيلة المثلى لتحقيق الالتقاء والتناسق بين السياسات العمومية الوطنية والترابية، وبين

¹ المادة 83 من القانون التنظيمي للجهة رقم 111.14، المادة 80 من القانون التنظيمي للعمليات والإقليم رقم 112.14، المادة 78 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14.

² الفقرة الرابعة من المادة 83 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

³ الفقرة الرابعة والخامسة من المادة 83 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14.

برمجة مختلف المشاريع والبرامج القطاعية¹، من خلال التدبير الحديث القائم على الآليات المقاولانية وليس فقط تنزيل القوانين دون مراعاتها للمستجدات التدييرية.

إن الغاية من اعتماد نظام اللاتمرکز الإداري هو تحقيق الفعالية والنجاعة² في تدبير التنمية الترابية، واللاتمرکز الإداري لا يعني فقط الية لنقل السلط والاختصاصات من المركز إلى المصالح الخارجية، بل هو عملية تحول أساسية في عملية تدبير الشأن العام، من خلال اعتماد اليات حديثة في إطار اللاتمرکز، أي تبسيط المساطر للاستجابة لحاجيات المواطنين وجميع المرتفقين ولانتظارات الجماعات الترابية عامة ومتخلف القطاعات الأخرى³.

وبالتالي تنزيل إدارة القرب، ومواكبة انجاح الجهوية المتقدمة عبر مقومات تدييرية مقاولانية تراعي التناسق والتكامل في تفعيل التنمية، وتنزيلها وتوطئها على المستوى الوطني والترابي⁴.

الفقرة الثانية: الآليات التنظيمية

تأتي هذه الآليات في مرتبة لا تقل أهمية عن المنظومة القانونية، بحيث انها تعتبر نتاج القوانين، ومن هذه الآليات نجد البرنامج الحكومي والبرامج التنموية للجماعات الترابية لكونها من أعمدة التخطيط والتدبير، وامكانياتها في تجويد تدبير الشأن العام وتدبير التنمية تصورا وتنزيلا.

■ البرنامج الحكومي:

يشكل البرنامج الحكومي خارطة طريق للتنمية، حيث تبين مختلف المشاريع والقوانين والبرامج التنموية، وكذا الآليات التدييرية المزمع ترجمتها وتنزيلها على ارض الواقع عبر سياسات عمومية-ترابية وقطاعية⁵، وبرامج متعددة السنوات، مع مراعاة مختلف المشاكل والظروف. يكرس البرنامج الحكومي سلطة الحكومة وباقي الفاعلين ممارسة مهامهم الدستورية، والتعاقدية مع المواطن، ويتعين على الحكومة بعد تنصيبها تقديم البرنامج الحكومي أمام البرلمان

¹ البند الخامس من المادة 7 من مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 دجنبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الاداري، الجريدة الرسمية عدد 6738 صادرة بتاريخ 27 دجنبر 2018، ص. 9787.

² المادة 7 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الاداري.

³ المادة 3 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الاداري.

⁴ المادة 7 من المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الاداري.

⁵ الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، منشورات مجلس النواب، 2017، ص. 30.

للحصول على ثقة الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب¹، مع إخضاع هذا البرنامج للمناقشة والتصويت، في جميع مضامينه، والخطوط العريضة المتوقع القيام بها من طرف الحكومة في مختلف مجالات الشأن العام الوطني، وخاصة السياسات العمومية في جميع الميادين². وتتجلى أهمية البرنامج الحكومي في تعزيز التقائية ونجاعة السياسات العمومية من أجل تحسين أداء مختلف القطاعات والإدارات، عبر تعبئة كل الآليات التديرية والقانونية والمؤسسية، وحتى الموارد المالية المخصصة لتمويل وتنزيل السياسات العمومية والمشاريع المدرجة في البرنامج الحكومي. ويجب أن ينسجم البرنامج الحكومي مع التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة، والبرامج التنموية المزمع اعتمادها وتنفيذها في شكل سياسات عمومية قطاعية وترابية³، فالحكومة في إطار استمرارية الدولة ومؤسساتها، يتحتم عليها مواكبة برنامجها مع مختلف السياسات العمومية والأوراش الكبرى عبر سياسات عمومية وقطاعية⁴ وترابية في إطار التكامل والتناسق.

■ البرامج التنموية للجماعات الترابية:

تعد البرامج التنموية للجماعات الترابية بمثابة البوصلة التي تحدد معالم الانطلاق والعمل على تحقيق الأهداف المتوقعة والمسطرة من طرف الجماعات الترابية، والاستجابة لمختلف المطالب والانتظارات الترابية، وقد خص دستور 2011 والقوانين التنظيمية الجماعات الترابية بسائل واليات مهمة وغنية لبلوغ الأهداف المتوخاة من خلال هذه البرامج؛ إضافة إلى مجموعة من المهام والاختصاصات التي تجعلها الفاعل الرئيسي في مجال التنمية الاقتصادية على المستوى الترابي⁵، ناهيك عن آليات تديرية ومؤسسية وقانونية لتطوير وتجويد الموارد المرصودة لها لمواجهة كل الإشكالات التنموية⁶.

¹ الفقرة الأخيرة من الفصل 88 من دستور 2011.

² الفقرة الأولى من الفصل 88 من دستور 2011.

³ انظر الفصل 137 من دستور 2011.

⁴ الفصل 92 من دستور 2011.

⁵ الفصل 139 من الدستور.

⁶ منية بنلمليح، المقاربة التشاركية وأهميتها في تدير السياسات العمومية الجهوية: برنامج التنمية الجهوي نموذجاً، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 17، أكتوبر 2019، ص.28.

تعد البرامج التنموية من الآليات التديرية التي منحت للجماعات الترابية من أجل تحقيق الأهداف التنموية¹، والاستجابة للمطالب الخاصة بالمواطن، وحل جميع المشاكل والاختلالات المرصودة على مستوى التدبير الترابي، للمساهمة في تفعيل التنمية وتطوير المجال الترابي وتحقيق العدالة المجالية.

وذلك باعتماد مجموعة من التقنيات كالتشخيص والتخطيط، وهنا تتجلى قدرة المدير والمنتخب الترابي على اعمال الفكر التديرى المداولاتي للوقوف على مكامن الخلل التنموي الترابي، ناهيك عن حسن توظيف الموارد المخصصة للجماعات الترابية، ثم طرق وكيفية تنزيل كل الاختصاصات والآليات على شكل برامج وخطط تديرية.

إن فعالية ونجاعة البرنامج التنموي الترابي يحتاج الى نخب مدبرة قادرة على تحديد أهدافه، وتتبعها وتقييمها وتحسينها وفق الحاجيات والأولويات²، ومواكبة المطالب المستجدة بانسجام تام مع التوجهات الوطنية والدولية. اضافة الى ضرورة مواكبة الانفتاح المغربي على الاسواق الدولية والاقليمية، وهنا طرح الكفاءة والقدرة على تامين الموارد المحلية وتوظيفها، وجلب الاستثمارات عن طريق الشراكات والتعاون³، وكذا توطيد الصناعات عبر اقامة مدن ومناطق صناعية بالمجال الترابي المعني.

■ تقرير النموذج التنموي:

عرف مسار التنمية بالمغرب عدة محطات بين ما هو ايجابي وما هو سلبي، صحيح ان هناك مجموعة من المبادرات الاصلاحية للتنمية، الا انها طبعتها اشكالات وعراقيل جعلت من بعض هذه البرامج التنموية ضعيفة المردودية لكونها لم تلي طلبات وحاجيات المواطن خاصة على المستوى

¹ المادة 83 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، المادة 92 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والاقاليم، المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

² مدة ستة سنوات بالنسبة للجهات وحتى الجماعات، اما العمالات والاقاليم فلم تشر المادة 92 الى المدة الخاصة بالتعيين.

³ المادة 99 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، المادة 141 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والاقاليم، المادة 86 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

التراحي، والسبب كما جاء في التقرير العام هو غياب التناسق والبطء الاقتصادي، ثم محدودية القطاع العام في تصور وتنفيذ السياسات العمومية وضعف المبادرة والجرأة على التنبؤ¹.

وللوصول الى تنمية مستدامة تستجيب لطموحات وحاجيات المواطن، يتعين على المغرب العمل على خلق الثروة وتوفير فرص عمل، توفير الكفاءة والرفاه من اجل مواكبة التغيرات والتحوللات الجديدة والمساهمة في خلق القيمة المضافة، ثم تعزيز الاندماج والاندماج من أجل إشراك الجميع في الفعل التنموي، فضلا عن أهمية الحفاظ على الموارد لتأمين مستقبل الاجيال واستمرار المغرب، واخير السعي نحو الريادة الاقليمية والدولية في مختلف المجالات كالطاقات المتجددة والصناعات المتطورة²... ولتحقيق كل هذه الأهداف، لابد من إشراك فاعلين مؤثرين الى جانب الدولة على غرار الجماعات الترابية كفضاء لترسيخ اسس التنمية، لان الجماعات الترابية تعتبر شريكا اساسيا للدولة في اعداد وتنفيذ السياسات العمومية ومختلف البرامج التنموية، وبالتالي القضاء على الاختلالات المجالية والاجتماعية.

فتقرير النموذج التنموي ساير الدستور حينما دعا الى مغرب الجهات ضمانا لإلتقائية ونجاعة السياسات العمومية على المستوى الترابي، لكن لا يمكن انجاز هذا المطلب دون تفعيل وتسريع تنزيل الجهوية المتقدمة ونظام اللاتمرکز الاداري كدعامات لإنجاح التنمية الترابية.

المطلب الثاني: الآليات المؤسسية المؤثرة في بلورة وتحقيق التنمية الترابية

تنوزع الآليات المؤسسية بين فاعلين مؤثرين في اعداد برامج التنمية الترابية، وأجهزة إدارية عمومية تتولى تدبير وتنزيل كل المخططات التنموية، وتختلف أدوار واشكال التدخل المؤسسي بينما هو تديري ومالي وقانوني. وتتمتع هذه المؤسسات بأهمية كبيرة إلى جانب الدولة والجماعات الترابية وباقي الفاعلين في تدبير وتنزيل التنمية الترابية.

¹ النموذج التنموي، "تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع": التقرير العام، أبريل 2021، ص.29.

² النموذج التنموي، "تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع": التقرير العام، مرجع سابق، ص.47-48.

الفقرة الأولى: الفاعلون المؤثرون في تدبير التنمية الترابية

تختلف أدوار كل فاعل حسب درجة تأثيره وفعاليته في بلورة وتنزيلا لمشاريع والبرامج التنموية، وكذا علاقات هؤلاء بمحيطهم ومدى تأثيرهم عليهم، ثم المكانة الدستورية والاجتماعية والسياسية التي يتمتعون بها.

■ المؤسسة الملكية:

تشغل المؤسسة الملكية مكانة هامة في النظام السياسي المغربي بحكم الدستور والتقاليد التديرية المغربية منذ سنوات¹، نظرا للدور الريادي الذي تلعبه في التوجيه والاشراف الاستراتيجي على كل ما يتعلق بالتنمية وتدير الشأن العام عامة بواسطة العديد من الاليات القانونية والتديرية والتنظيمية.

فالدستور هو الذي كرس ويكرس الدور الرئيسي للمؤسسة الملكية في تحديد أجندة السياسات التنموية للدولة واختياراتها الاستراتيجية عبر المجلس الوزاري الذي يرأسه، وكل ما يرتبط بالسياسات العمومية المنبثقة من هذه الاستراتيجيات.

وينطوي أيضا التدخل الملكي على التوجيه والارشاد عبر الخطابات والرسائل الموجهة للمدير العمومي في مجال السياسات العمومية المتعلقة بالتدبير الحكومي للإدارة والتنمية عموما، وهذا ما يلاحظ في عدة قضايا سواء كانت اجتماعية سياسية او اقتصادية وفق مضامين الفصل 42 من الدستور، الى جانب البات أخرى كبلاغات الديوان الملكي، التعليمات والأوامر، جلسات العمل، الرسائل وحتى الزيارات الميدانية واللقاءات بالمسؤولين.

وتشكل الخطب والتدخلات الملكية مرجعية دائمة وفاعلة لتنظيم معالم التدبير العمومي التي تحدد وتعطي تصورات وتعزز مسار التدبير والتنمية، ومن التدخلات المهمة للملك هو الاعلان عن نموذج تدير ترابي جديد من خلال خطاب 06 نونبر 2008² كمرجعية أولى وتصور أساسي للجهوية المتقدمة من اجل تعزيز اسس الحكامة الترابية والتنمية وتعزيز إدارة القرب عبر تقوية العلاقة بين المواطن والدولة في إطار المفهوم الجديد للسلطة كمرتكز أساسي في التدبير العمومي.

¹ الفصل 42-47 من الدستور.

² الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى الثالثة والثلاثين للمسيرة الخضراء. 06 نونبر 2006 .

وترسيخ مكانة المواطن في قلب التدبير العمومي كمحور لكل الاستراتيجيات، ثم إعلان الوثيقة الدستورية الجديدة التي تعتبر مرجع للسياسات العمومية والتنمية، ومنبع كل الآليات التدييرية والقانونية والمؤسسية، فضلا عن نداء النموذج التنموي الجديد لتحريك عجلة التنمية وتفعيل السياسات العمومية والبرامج التنموية¹.

■ مؤسسة الحكومة:

تمارس الحكومة مهامها التدييرية والسياسية بواسطة مجموعة من القطاعات، ويؤطر هذه المهام الفصل 49² من الدستور حيث يعين الملك رئيس الحكومة وباقي أعضاء الحكومة، ثم تقوم الحكومة بعد ذلك بإعداد وتقديم البرنامج الحكومي الذي تعزم تطبيقه³ أمام البرلمان، والذي يتضمن مجموعة من المقتضيات تهم مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية...

وتنطلق الحكومة مما تم التداول والتوافق حوله بين مختلف الفرقاء السياسيين على تنزيل البرنامج الحكومي عبر سياسات عمومية ومخططات وبرامج قطاعية⁴ من خلال تنزيل كل قطاع لسياساته على المستوى الوطني والتراي⁵، لمواكبة مطالب وحاجيات المواطن على أساس ان الحكومة تمتلك كل المقومات التدييرية من اليات قانونية ومؤسسية وتقنيات تدييرية وموارد مالية لتنزيل الأهداف المسطرة، كما انها تعمل على توفير الموارد البشرية اللازمة لتنزيل كل السياسات العمومية والبرامج التنموية.

¹ خطاب 20 غشت 2018 بمناسبة الذكرى الخامسة والستين لثورة الملك والشعب.

² الفصل 47 من دستور 2011.

³ الفقرة الأولى من الفصل 88 من دستور 2011 "بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة، يتقدم رئيس الحكومة أمام مجلسي البرلمان مجتمعين، ويعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه. ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به في مختلف مجالات النشاط الوطني، وبالأخص في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية والخارجية".

⁴ الفصل 92 من دستور 2011 "يتداول مجلس الحكومة، تحت رئاسة رئيس الحكومة، في القضايا والنصوص التالية:

- السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري؛
- السياسات العمومية؛
- السياسات القطاعية.

⁵ الفقرة الأولى من الفصل 93 من دستور 2011 "الوزراء مسؤولون عن تنفيذ السياسة الحكومية كل في القطاع المكلف به، وفي إطار التضامن الحكومي".

■ مؤسسة البرلمان:

تلعب المؤسسة التشريعية دورا مهما الى جانب المؤسسة الملكية ومؤسسة الحكومة في تحقيق التنمية وتجويد وكل الخدمات المقدمة للمواطن، اذ انها نتاج المواطن الناخب بكافة شرائحه وتوجهاته، وهي بالمقابل تعبر عن الإرادة الفعلية للأمة في رعاية مصالح المواطن عن طريق ممارسة مجموعة من الاختصاصات التشريعية والتقييمية والرقابية على تدبير الشأن العام...

وفي هذا السياق، يملك البرلمان أدوارا رئيسية للمساهمة في بلورة وتجويد التدخلات الحكومية والجماعات الترابية في مجال التنمية، سواء على مستوى التشريع¹ لتأطير مجموعة من القضايا التي تهم المواطن خاصة القوانين المؤطرة للتنمية، أو على مستوى المراقبة بواسطة الأسئلة الشهرية المتعلقة بمناقشة السياسة العامة²، ثم التقييم لمتابعة جودة السياسات العمومية وتقييم اثارها³، ومناقشتها في جلسة سنوية تخصص لمناقشة وتقييم السياسات العمومية التي تم تحديدها من طرف الحكومة في البرنامج الحكومي⁴، ثم الأسئلة الشهرية المتعلقة بمناقشة السياسة العامة⁵، ناهيك عن المناقشة التي تتم على مستوى اللجان والجلسات العمومية لمختلف السياسات والبرامج⁶.

كلها آليات تمكن المؤسسة التشريعية من مواكبة تفعيل السياسات العمومية والعملية التنموية، والاستجابة لمختلف المطالب، او من حيث تمكين المواطن من المساهمة في النقاش العام حول السياسات العمومية القطاعية والترابية من في إطار المقاربة او الديمقراطية التشاركية⁷.

¹ الفصل 70 و 71 من الدستور.

² الفقرة الأخيرة من الفصل 100 من دستور 2011 " تُقدم الأجوبة على الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة من قبل رئيس الحكومة، وتخصص لهذه الأسئلة جلسة واحدة كل شهر، وتُقدم الأجوبة عنها أمام المجلس الذي يعينه الأمر خلال الثلاثين يوما الموالية لإحالة الأسئلة إلى رئيس الحكومة".

³ الفصل 70 من الدستور.

⁴ الفصل 101 من الدستور.

⁵ الفقرة الأخيرة من الفصل 100 من دستور 2011 " تُقدم الأجوبة على الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة من قبل رئيس الحكومة، وتخصص لهذه الأسئلة جلسة واحدة كل شهر، وتُقدم الأجوبة عنها أمام المجلس الذي يعينه الأمر خلال الثلاثين يوما الموالية لإحالة الأسئلة إلى رئيس الحكومة".

⁶ انظر النظام الداخلي لمجلس النواب من المادة 180 الى المادة 184 كما اقره مجلس النواب بتاريخ 8 غشت 2017 وكما قضت به المحكمة الدستورية بتاريخ 11 شتنبر 2017.

⁷ المواد 13 و 14 و 15 من دستور 2011.

والدستور خص البرلمان بالية مهمة في التدبير العمومي الحديث لمتابعة جودة السياسات العمومية وتقييم أثارها، حيث ان الفصل 70 من الدستور نص على دور البرلمان في تقييم السياسات العمومية، إضافة الى ما جاء في الفصل 101 حول تخصيص جلسة سنوية لمناقشة وتقييم السياسات العمومية التي تم تحديدها من طرف الحكومة في البرنامج الحكومي، ثم الأسئلة الشهرية المتعلقة بمناقشة السياسة العامة¹، ناهيك عن المناقشة التي تتم على مستوى اللجان والجلسات العمومية لمختلف السياسات والبرامج، كلها اليات تمكن المؤسسة التشريعية من مواكبة تفعيل السياسات العمومية والعملية التنموية والاستجابة لمختلف المطالب.

■ السلطة المحلية: الوالي أو العامل

يتمتع الوالي أو العامل بدور مهم للمساهمة في تحقيق التنمية الترابية وتطوير المجال الترابي، وقد ترجم هذا الفصل 145 من دستور 2011، ومضامين ميثاق اللاتمرکز الاداري، وكذا القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية من خلال ما أسند للوالي أو العامل من أدوار للتنسيق والمواكبة في جميع المجالات وعلى كل المستويات.

وعليه، فان الوالي أو العامل من خلال اختصاصاته له القدرة على لعب دور اساسي في المراقبة الإدارية² على شرعية قرارات المجالس الترابية بمستوياتها الثلاث³، وكذا ممارسة الرقابة على السلطة التنظيمية ذات الطابع العام على مستوى الجهة وعلى الجماعات الترابية بصفة عامة⁴.

إضافة إلى ما يتمتع به الولاية والعمال في إطار سلطة الاقتراح في مجالات مختلفة قانونية، أو مالية، أو إدارية... من اجل المساهمة في الجهود المتعلقة بالتنمية الترابية والعمل الى جانب الجماعات

¹ الفقرة الأخيرة من الفصل 100 من دستور 2011 " تُقدم الأجوبة على الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة من قبل رئيس الحكومة، وتخصص لهذه الأسئلة جلسة واحدة كل شهر، وتُقدم الأجوبة عنها أمام المجلس الذي يعينه الأمر خلال الثلاثين يوما الموالية لإحالة الأسئلة إلى رئيس الحكومة".

² الفقرة الثانية من الفصل 145 من دستور 2011 "يعمل الولاية والعمال، باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية".

³ المادة 112 القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، المادة 106 القانون التنظيمي للعمال والاقاليم رقم 112.14، المادة 115 القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14.

⁴ المادة 113 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14، المادة 107 القانون التنظيمي للعمال والاقاليم رقم 112.14، المادة 116 القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14.

الترايبية والمصالح الخارجية اللامركزية على الاستجابة لمطالب وحاجيات المواطن المتمثلة في جودة الخدمات، وتبسيط المساطر الإدارية بناء على تقريب الإدارة والمفهوم الجديد للسلطة¹ لمواكبة العملية التنموية ومطلب تحديث الليات التدبير العمومي.

يلعب الوالي أو العامل وظيفة مهمة لا تقتصر فقط على تمثيل الدولة كما في السابق، بل أصبحت له ادوار تديرية مهمة خاصة في الوقت الحالي المتسم بالتعقيدات والازمات التي تحتاج الى تفكير تديرية حديث قائم على الآليات المقاولاتية، فالوالي او العامل يملك امكانية مواكبة النموذج التنموي عبر المشاركة في تنشيط السياسات العمومية المتبعة من طرف مختلف القطاعات²، بل إن هناك أدوارا واختصاصات تجعله من اهم الفاعلين الأساسيين في المجال والتنموي، ويتجلى ذلك من خلال المشاركة في اتخاذ القرارات المناسبة او على مستوى المبادرة والتنسيق، أو التتبع والتقييم³.

■ النخبة الترابية:

يرتبط تنزيل وتفعيل السياسات العمومية بشكل كبير بمجموعة من الفاعلين على المستوى الترابي، خاصة النخبة المحلية او الترابية كأبرز فاعل، اذ لطالما لعبت ادوار مهمة على مستوى تاريخ المغرب في العملية السياسية والتديرية، على غرار دور الوسيط بين السلطة الحكومية والاحزاب السياسية في علاقتها مع الساكنة المحلية. وبالتالي فتدبير الاشكالات وإيجاد الحلول المناسبة لابد وان تنطلق من هذه النخبة المحلية⁴.

إن تدبير التنمية الترابية يحتاج الى نخب مقاولاتية بفكرها التديرية قادرة على الاعداد والتنفيذ انطلاقا من المهارة والقدرة على الابتكار، والإيمان بالمهمة الموكولة له من قبل الدولة والمواطن، ثم توفر رغبة سياسية وتديرية من أجل التغيير والاصلاح، بالإضافة إلى وجود ملكة التخطيط والتوقع والمعرفة

¹ المادة 28 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق للاتمرکز الإداري.

² بجيجة العربي، ممثل السلطة المركزية بالجماعات الترابية "أي دور للولاة/العمال من خلال الدستور؟"، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، العدد 29/30، السنة 2015، ص.154.

³ عماد أبركان، الولاة والعمال في النموذج المغرب للإدارة المحلية وسؤال الحكامة الترابية، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، العدد 32/31، السنة 2015، ص.94.

⁴ عبد الله شنفار، الفاعلون المحليون والسياسات العمومية المحلية: "دراسة في القرار المحلي"، مطبوعات المعرفة - مراكش، الطبعة الأولى، 2015، ص.132.

الاستباقية بما يحتاجه المواطن انطلاقا مجموعة من الوسائل القانونية والتدبيرية كالب برامج التنمية¹، ومعرفة الوقت المناسب للتدخل²، كلها عوامل تساعد المدبر الناجح على التجاوب مع مطالب المواطن، وتنزيل كل البرامج التنموية بشكل فعال ودقيق يستجيب للحاجيات الترابية.

■ القطاع الخاص:

يشكل القطاع الخاص أبرز الفاعلين والشركاء الرئيسيين في عملية التنمية، ومواكبة تفعيل الجهوية المتقدمة³، وتنزيل السياسات العمومية وطنيا وترابيا، إذ أن الشراكة تعد مفتاحا للتغلب على كل مصادر الازمات والمشاكل ونقص التمويل والخبرات التقنية الضرورية لتفعيل المشاريع والبرامج التنموية وتنزيلها على ارض الواقع، والمساهمة في تحقيق التنمية المندمجة والمستدامة⁴. وتعتبر الشراكة من مبادئ الحكامة الجيدة ومن اليات التدبير المقاولاتي وهي آلية للمساهمة في صياغة القرار التنموي وتنفيذه ومتابعته، فالعمل مع القطاع الخاص يمكن الاستفادة منه خاصة في الجانب المتعلق بالتدبير المقاولاتي والعمل بالآليات التدبيرية الحديثة، وبالتالي فإن الية الشراكة ستمكن من المساهمة في تجويد المشاريع والخطط لتحقيق التنمية المستدامة، وتجويد الخدمات المقدمة للمواطن على المستوى الوطني والترابي، وتوسيع المشاركة والتشارك بين جميع الفاعلين دون إقصاء وتهميش أي طرف⁵.

¹ عبد الحافظ ادمينو، التعاقد بين المديريات المركزية والمديريات الجهوية وترسيخ التدبير اللامتمرکز، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 140، ماي-يونيو 2018، ص.28.

² الجهوية في الدول المغربية اية آفاق؟، اشغال الأيام المغربية التاسعة للقانون العام المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، سنة 2014، ص.77.

³ اللجنة الاستشارية للجهوية: الكتاب الثالث "الجهوية المتقدمة في خدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية"، ص.173.

⁴ Khalid ragragui , « Les politiques publiques locales », mémoire pour l'obtention du diplôme du master, université Moulay Ismail faculté des sciences juridiques économiques et sociales Meknès, année universitaire 2010/2011, P.62.

⁵ محمد أهيري، تدبير المشاريع العمومية "الطرق السيارة نموذجا"، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - أكادال - الرباط، 2016-2017، ص.170.

الفقرة الثانية: الآليات المؤسسية

تشكل مجموعة من المؤسسات أداة مهمة لتحقيق التنمية الترابية الى جانب مختلف الفاعلين، لكونها من الركائز الأساسية في التدبير العمومي للمساهمة في تنزيل المشاريع المخططات التنموية وتجويدها.

■ المؤسسات العمومية الفاعلة: المراكز الجهوية للاستثمار

تشكل المراكز الجهوية للاستثمار أداة مهمة في تحقيق التنمية المستدامة، وذلك من خلال مواكبة تنزيل المشاريع التنموية عبر تقديم كل اشكال المساعدة للمستثمر مواطنين ومقاولات على مستوى المجالات الترابية، وتجاوز البيروقراطية الإدارية بواسطة تقديم الدعم الضروري والإرشاد والتوجيه للمستثمرين¹، وبلورة وتنزيل الاستراتيجيات الجهوية لإنعاش الاستثمار² باعتماد مقاربات تديرية مقاولاتية مبنية على الشفافية والتتبع³، كالدراسات القبلية للمشاريع ودراسات الجدوى بهدف خلق مناخ مناسب لجذب الاستثمارات التنموية الترابية.

يفرض إنعاش الاستثمار والتنمية الترابية على المراكز الجهوية القيام بمجهودات تديرية من قبيل تطوير المناطق الصناعية ومختلف الأنشطة التنموية التنسيق مع مختلف الهيئات المختصة والمتدخلة⁴ حول طبيعة المشاريع المنتجة للثروة والمدررة للدخل، بهدف تيسير مهام المستثمر وتسويقها داخل نفوذ المجالات الترابية المعنية.

■ المؤسسات العمومية الترابية: الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع

تأتي الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع على رأس المؤسسات الفاعلة في تحقيق التنمية، وتعتبر ايضا الية حديثة في التدبير العمومي بالمغرب، لقد أحدثت هذه الوكالة لتمكين الجماعات الترابية

¹ البند الأول والثاني من الفقرة الأولى من المادة 4 القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار.

² عدنان الزروقي، السياسات العمومية والمسألة الترابية "اشكالية العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة الحسن الأول - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - سطات، 2018-2019، ص.505.

³ المادة 29 من القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار.

⁴ المادة 4 القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار.

وخاصة الجهة من الية تدبير التنمية وتنزيل السياسات العمومية الترابية¹ نظرا لأهمية المشاريع التنموية في محاربة كل اشكال التفاوت المجالي والاجتماعي.

إن الهدف من وراء احداث الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع هو المساهمة في تحقيق التنمية عبر المساهمة في تنزيل كل البرامج والمشاريع التنموية التي تعتمز الجهة القيام بها على مستوى الجماعات الترابية، وتتوفر الوكالة على كفاءات تديرية قادرة على تفعيل اليات تديرية مقاولاتية لمساعدة الجهة في مختلف في الجوانب القانونية والهندسية والتقنية المالية عند دراسة وإعداد المشاريع وبرامج التنمية المحلية².

المحور الثاني: آليات التدبير المقاولاتي مدخل لتفعيل وتحقيق التنمية الترابية

فرضت المستجدات والتغيرات المستمرة في مجالات السياسة والاقتصاد والتدبير على الجماعات الترابية التأقلم مع التحولات التي طرأت على التدبير العمومي، حيث الانتقال من المقاربة التديرية الكلاسيكية الى المقاربة الحديثة القائمة على التدبير بالبرامج والنتائج. يمثل تبني التدبير المقاولاتي أولوية تفرضها الظروف المختلفة التي تتسم بالمنافسة وحتمية التغيير والتطور الاقتصادي فاعلين ومؤسسات للوصول الى مطلب الفعالية والنجاعة في تدبير التنمية وتحقيقها، وبالتالي فان واقعية هذه المقاربة وتفعيلها ينبي على قدرة نجاح الجماعات الترابية الى جانب فاعلين اخرين في توظيف اليات تديرية مقاولاتية.

المطلب الأول: المقاربات التديرية المقاولاتية الحديثة محدد أساسي لتحقيق التنمية

تشكل المقاربات الحديثة في التدبير المقاولاتي محور التطور والتحديث في الفعل الترابي الحديث، سواء تعلق الأمر بالتدبير المبني على النتائج لإضفاء الفعالية والنجاعة على البرامج والمشاريع او تعلق الأمر بالقيام بالدراسات اللازمة لترسيخ الفعالية، وبذلك فإن تحقيق التنمية الترابية يشكل هدفا أساسيا لأي استراتيجية تنموية، فحسن توظيف الاليات السالفة الذكر يجب أن يتم بطريقة تمكن من استغلال واستثمار موارد الجماعات الترابية.

¹ المادة 128 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

² البند الأول من المادة 130 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

الفقرة الأولى: التعاقد على أساس البرامج والنتائج

تدخل الية التعاقد ضمن الاليات التديرية الحديثة المتبعة في العديد من التجارب الرائدة خاصة التجربة الأنجلوساكسونية وحتى التجربة الفرنسية، اذ تمكن هذه الالية من تحديد المسؤوليات والوقوف على النتائج وتفعيل المحاسبة، ناهيك عن تجويد الأهداف المسطرة في مختلف البرامج سواء البرنامج الحكومي او البرامج التنموية الترابية، ناهيك عن محاولة حكامه تدير النفقات والاعتمادات العمومية وترشيدها لتحقيق التنمية.

أصبحت الجماعات الترابية وحتمًا الدولة ملزمة بالتعاقد مع جميع المتدخلين القادرين على تحقيق نتائج ايجابية في صنع وتدير السياسات والبرامج العمومية من اجل تحقيق الأهداف التنموية، هذا التعاقد يتم بمقتضاه تحديد الأهداف الواجب تحقيقها وواجبات الأطراف المتعاقدة معها أي تحقيق على نتائج ارض الواقع، وفي المقابل لابد من توفير الإطار المناسب لتعزيز وتفعيل سياسة التعاقد من أجل تنمية محلية مستدامة ومتناسقة، والغاية من الية التعاقد هو تحقيق حكمة جيدة ونجاعة الأداء العمومي في تدير التنمية، وترسيخ ثقافة المسؤولية والمساءلة والشفافية امام النتائج المحصلة.

يتطلب تحقيق التنمية بعض المقومات التي تعتبر أساسية سواء كانت مالية او بشرية، فبدون تناسق وتكامل الجهود وتوظيف الإمكانيات المشتركة يمكن بروز بعض الصعوبات في انجاز المشاريع التنموية، وهو ما يتطلب آليات تديرية خاصة واعتمادات مالية وموارد بشرية قد لا تستطيع الدولة والجماعات الترابية توفيرها بصفة منفردة¹، وهو ما نلاحظه من خلال التعاقد مع القطاع الخاص الذي يتوفر على اليات مقاولاتية.

ويمكن ابرام عقود البرنامج او البرامج بين الجماعات الترابية والدولة والشركاء كلما دعت المصلحة العامة ذلك، وتُحدد عقود البرامج لعدة السنوات، التزامات كل طرف من الاطراف المتعاقدة

¹ مينة بن حميد، التعاقد والجماعات المحلية، مقالة نشرت على الموقع الالكتروني www.barlamane.com بتاريخ 2 ماي 2014، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2021/03/23.

والاهداف التقنية والاقتصادية والمالية المحددة للهيئة، ووسائل بلوغ هذه الأهداف وكذا الإجراءات المتعلقة بمتابعة تنفيذ عقود البرامج¹.

وفي هذا العقد البرنامج يتم تحديد الالتزامات المتبادلة بين الاطراف المختلفة لإرساء قواعد تحكم وتؤطر موضوع العقد لتجويد برنامج الاستثمار وتكاليف الاستغلال، باعتبار ان سمات البرامج التنموية والسياسات العمومية هي الاستمرارية واستدامة النتائج الايجابية.

إضافة الى عقود البرنامج، هناك أنواع أخرى من التعاقد أهمها التعاقد الدولة والجهات وهو اتفاق يضمن برمجة مالية متعددة السنوات قد تصل الى 7 سنوات تتضمن اولويات كالتهيئة الترابية والتنمية الاقتصادية للمجال الترابي، وقد تم تفعيل هذه العقود بفرنسا بموجب قانون 29 يوليو 1982 لإصلاح عملية التخطيط الترابي وبلورة قضايا التنمية، فمن جهة ما يتعلق بطريقة تدبير المشاكل العامة والاستجابة للحاجيات والمطالب، ومن جهة أخرى تدبير علاقات الجهة بالدولة في إطار الفعل العمومي التعاقدي المؤطر بالتنمية الترابية².

وتتجلى أهمية التعاقد دولة جهات في تحقيق الانسجام والالتقائية بين سياسة الدولة ومضامين البرامج الجهوية للتنمية في مختلف المجالات، وهذا العقد عموما يحدد إطار الشراكة والتعاقد بين الدولة والجهة من أجل تنفيذ برنامج تنموي يحقق العدالة الاجتماعية والمجالية، ومحاربة كل الاختلالات على المستوى الترابي.

وبالتالي، تحقيق تنافسية وجاذبية ترابية تمكن الجماعات الترابية من تحقيق التنمية بشكل مستدام على مستوى تطوير انظمة الانتاج المحلي، سواء في الفلاحة او التجارة والاقتصاد الاجتماعي والتضامني او السياحة، او البيئة واثمين وتنمية الموارد المائية والطاقة والطبيعية، ومواكبة جهود محاربة التغير المناخي³.

¹ الميثاق المغربي للممارسات الجيدة لحكامة المنشآت والمؤسسات العامة، منشورات وزارة الاقتصاد والمالية "مديرية المنشآت العامة والخصوصية"، ص.44.

² Jean-Benoît Albertini, les contrats de projet Etat – Regions, DIACT, 2007, P.5.

³ Jean-Benoît Albertini, les contrats de projet Etat – Regions, OP CIT, P.40.

الفقرة الثانية: الدراسات الخاصة بالمشاريع لمواكبة اهداف التنمية الترابية

يرتبط نجاح البرامج التنموية والسياسات العمومية بالقيام بمجموعة من الدراسات التي تجعل انجاز المشاريع ممكنة وواقعية، وجعلها في متناول صاحب المشروع او الجماعات الترابية من حيث التمويل او التدبير، بحيث أن الاعتماد على مثل هذه الدراسات يمكن المدير العمومي من رصد نقاط الضعف والقوة في تنزيل السياسات والمشاريع التنموية.

أ- دراسة الجدوى الاقتصادية:

تتمثل دراسة الجدوى الاقتصادية في العائد أو النتيجة المتوقع تحقيقها من السياسات العمومية المقررة والتي تتمثل غالبا في مشاريع تنموية، وتتنوع الفائدة بين ما هو مالي من خلال زيادة الأرباح والعائدات المالية، أو اجتماعية-اقتصادية عبر محاربة البطالة، وفك العزلة عن مختلف المناطق، وتأمين الموارد المحلية، وهي الية ستعود على المجتمع والدولة عموما بفوائد وامتيازات مهمة تؤمن الاستمرارية والاستدامة الاقتصادية¹.

ودراسة الجدوى الاقتصادية هي الالية التي تمكن المدير العمومي من اتخاذ القرار المناسب في مجالات معينة كالتوجيه السليم للسياسات العمومية نحو حل الاشكالات المطروحة، وبالتالي الاستثمار المناسب الذي يحقق الأهداف المنشودة، والتسويق وتأمين الثروة المحلية او الامكانيات التي تتوفر عليها بعض مناطق.

وتتمثل أهمية الجدوى الاقتصادية في المساعدة على الوصول إلى أفضل تخصيص، وتوجيه ممكن للموارد المعبأة من طرف الدولة او الجماعات المحلية او فاعل اخر يهدف الى المصلحة العامة من أجل تفعيل السياسات العمومية وتوجيهها في الاتجاه الصحيح من خلال انجاز البنيات التحتية في مجالات مختلفة.

ويمكن القول، إن دراسة الجدوى الاقتصادية هي وسيلة يعتمد عليها صانع القرار لتقييم كل القرارات المتخذة، ومدى ملاءمتها مع محيط صانع القرار، ناهيك عن دورها المفاضلة بين البدائل

¹ جهاد فرايس الطيلوني، دراسة الجدوى الاقتصادية للمشاريع، دار كنوز المعرفة العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص.19.

المتاحة بناء على المعطيات المتصلة بالسياسات العمومية المعنية¹ لإنجاح كل المخططات والبرامج التنموية، لأن السمة الغالبة على تدبير التنمية ومختلف البرامج العمومية هو العشوائية وغياب الفكر المقاولاتي القائم على النتيجة والفائدة.

وتشمل دراسة الجدوى الاقتصادية مجموعة من الجوانب الواجب تفعيلها لتحديد مدى صلاحية مشروع أو برنامج تنموي من عدمها سواء تعلق الأمر بالجوانب المادية الاقتصادية أو الفنية أو الاجتماعية، إضافة كذلك إلى دورها التوجيهي لصالح المدبر أو صاحب المشروع للوصول إلى أفضل النتائج، وتحديد المدة الزمنية اللازمة لإنجاز المشروع². وبالتالي فإن الهدف الأساسي من دراسة الجدوى هي:

- تحديد واختيار البرامج والسياسات العمومية التنموية المثلى لتحقيق أفضل النتائج؛
- التخصيص الأمثل للموارد بما يحقق أهداف الفعالية والنجاعة؛
- تحقيق العدالة المجالية والاجتماعية؛
- تحديد الآثار التنموية للسياسات العمومية ومدى ملاءمتها مع محيطها.

ب- دراسة القابلية للإنجاز:

تعتبر هذه الدراسة تنمة لدراسة الجدوى، بحيث تهدف إلى مساعدة صانع القرار والمدبر على اتخاذ القرار الصحيح اما بقابلية انجاز المشروع استحالة انجازه، مع الاخذ بعين الاعتبار الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وكذا مختلف الدراسات السابقة التي تم القيام بها في نفس الإطار. وتقوم دراسة القابلية للإنجاز على تحليل الإطار السياسي والقانوني والاقتصادي والمالي والاجتماعي، وتحديد مختلف أوجه القابلية للإنجاز كالإرادة السياسية والمجتمعية والمالية³.

ويمكن تقسيم دراسة القابلية للإنجاز إلى جزأين أساسيين تقني-مالي وسياسي-تدبري، فالجانب التقني المالي يهدف إلى معرفة إمكانية انجاز المشروع تقنيا على أرض الواقع سواء تعلق الأمر بالدراسات

¹ مبادئ دراسات الجدوى الاقتصادية: أحمد عبد الرحيم زردق ومحمد سعيد بسيوني، 2011، (بدون دار النشر)، ص. 32.

² جهاد فراس الطيلوني، دراسة الجدوى الاقتصادية للمشاريع، نفس المرجع السابق، ص. 22.

³ خرشي النوي، تسيير المشاريع العمومية في إطار الصفقات العمومية، دار الخلدونية، الجزائر، طبعة 2011، ص. 75.

الطوبوغرافية والطبيعية... أو من حيث اختيار الأساليب والموارد البشرية المكونة والمالية القادرة على تغطية كافة التكاليف.

أما الجانب السياسي والتدبري في دراسة القابلية فيتمثل في الإرادة السياسية للمدبر والمنتخب كالمجلس المحلي المنتخب وكل المكونات السياسية والنخبوية للجماعات أو المجالات الترابية المعنية أغلبية ومعارضة، وفيما يتعلق بالجانب التدبري فالأمر يرتبط بكفاءة المدبر أو المنتخب أو صاحب القرار على قراءة الظروف المحيطة بالمشروع وتقديرها وابتكار الحلول واستعمال اليات تدبيرية حديثة قادرة على تجنب المشروع السقوط في الازمات.

وعموما، تهدف دراسة القابلية للإنجاز الى تيسير وواقعية ومرونة البرامج او المشاريع التنموية اثناء تنزيلها، كما ترمي الى تخصيص كل المقومات المطلوبة لإنجاحها من اجل تحقيق الأهداف الاقتصادية التنموية، دون خسائر او صعوبات تؤدي الى فشل الهدف، وبالتالي تكريس نفس الواقع المعاش سابقا.

ت- دراسة الأثر:

يحدث احيانا عند انجاز بعض البرامج والمشاريع التنموية حدوث عدة آثار جانبية تعود سلبا على الجماعات الترابية، بحيث ان انجاز المشاريع خاصة تلك المتعلقة بالبنيات التحتية دائما ما يكون مصحوبا بآثار عكسية، بالرغم من الحاجة الماسة إلى التجهيزات الضرورية لتطوير الاقتصاد المحلي وخلق فرص تنمية كالبنية التحتية ووسائل النقل، وبالتالي غالبا ما تنعكس النتائج بشكل سلبي على الأهداف التي تم تحديدها.

وتتنوع هذه الآثار، بين ما هو بيئي كالفيضانات والتصحر، وتقلص الأراضي الزراعية، وتلوث المياه والقضاء على الغطاء النباتي والوحيش وتضرر المناطق الرطبة وتدمير الغابات... وما يتبعها من نتائج سلبية على الانسان تدفعه الى الهجرة، والتأثير على التواجد الحيواني والنباتي في نفس الوقت¹. ولا يقف الأمر عند هذا الحد، بل يتعداه الى آثار اجتماعية واقتصادية، في البداية كان القصد من إنشاء هذه المشاريع والتجهيزات توفير العيش الكريم للمواطن وتيسير حياته، والتغلب على المشاكل والصعوبات التي تعترض الانسان كفك العزلة عن المناطق النائية، وتوطين المشاريع والصناعات، الا

¹ علي عبد السلام المعزاوي وفتحي عبد العزيز التونسي، اقتصاديات النقل "الطرق -السكك الحديدية -النهرى -الجوي - الأنايب"، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع والترجمة، ط 1، 2006، ص.195.

إن الأمر قد يعكس غير ذلك حيث يتحول إلى التأثير على الثروات الطبيعية الباطنية والخارجية كتآلاف الأراضي الصالحة للزراعة، والموارد المائية التي تنتج هجرة جماعية للإنسان بسبب هذه الآثار السلبية. ويبقى الهدف الرئيسي لدراسة الأثر هو أهمية تبيين وتطوير الموارد التي تتوفر عليها المجالات أو الجماعات الترابية، أو من خلال إعادة التوطين وإحيائها كما تهدف دراسة الأثر إلى المساهمة في تحقيق العدالة المجالية والاجتماعية عبر إرساء العيش الكريم في بيئة سليمة، وتأمين كل حاجياته دون الإخلال بالتوازن البيئي والطبيعي.

الفقرة الثالثة: التدبير حسب المشروع

يمكن تحديد الية لتدبير حسب المشروع من جانبين، أولاً من خلال غاياته التي تستهدف تدبير العلاقات المعقدة والمستعصية داخل السياسات العمومية، وثانياً يتعلق بطريقة تدبير المشروع حيث يركز على الأهداف والنتائج¹ عكس المقاربة الكلاسيكية التي تعتمد الأجرأة فقط.

فالتدبير حسب المشروع هو الية تديرية تستهدف إصلاح الاختلالات المرصودة على مستوى الفعل العمومي التنموي، لأن النموذج الهرمي التدبيري التقليدي على مستوى الجماعات الترابية لم يعد ملائماً وغير مواكب للمتغيرات الجديدة، وبالتالي عدم قدرته على تدبير وتنسيق العلاقة بين مختلف الفاعلين²، وبالتالي العمل على تبيين كل الموارد المتوفرة وتوظيفها لخلق أهداف تنموية.

يعتبر التدبير حسب المشروع كنظام تدبيري للتكيف مع سرعة وتيرة المطالب وتفاقم الأوضاع على مستوى الجماعات الترابية، ومواكبة إنجاز السياسات العمومية والبرامج التنموية مع إلحاحية المطالب وتزايد الحاجيات، وتحقيق الأهداف المسطرة في الآجال المحددة مع ضرورة التحكم في التكاليف.

وهذه الآلية تتناسق وتكامل الآليات الأخرى كالتدبير بالنتائج والتتبع والتقييم وغيرها من الآليات التدبير العمومي الحديث. لأنه في الأخير يواكب التدبير بالمشروع الية للتخطيط والتحكم للوصول إلى النتائج المأمولة، بدل التدبير المرحلي وأجرأة القوانين.

¹ Fatima Chahid, territorialisation des politiques publiques, OP CIT, P.170.

² Fatima Chahid, territorialisation des politiques publiques, publication de la revue marocaine d'administration locale et de développement, 1ere édition 2005, P.167.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

ويتطلب التدبير حسب المشروع مجموعة من الاجراءات والتدابير والشروط الواجب توفرها¹ للوصول الى الفعالية والنجاعة، لأنه غالبا ما يتم اهدار الكثير من فرص النجاح والجهود والطاقات والموارد في برامج تنموية غير مدروسة بشكل جيد اما لغياب الرؤية التدبيرية الفعالة، او لغياب الإرادة التدبيرية والسياسية:

- الفصل داخل السياسة المعنية او المشروع بين مسؤوليات متعددة، حيث يتولى كل فاعل او متدخل دوره الخاص به؛
 - التحكم في عملية التنسيق العام من حيث تقاطع بعض السياسات الاخرى أي طبيعة المهام والأجال والتكاليف والمخاطر والجودة والتواصل؛
 - تحديد وتعريف هدف المشروع ومدى مطابقتها للأهداف المسطرة ولاستجابة للحاجيات والمطالب بشكل واضح ومستدام؛
 - تكوين فريق المشروع من كفاءات تتماشى مع الهدف؛
 - تحديد وتقييم المخاطر؛
 - التخطيط؛
 - اختيار مدير المشروع بناء على مهاراته التدبيرية والفنية.
- إضافة إلى شروط أخرى يمكن اعتبارها من أسس نجاح التدبير بالمشروع:
- تبني تصور مقاولاتي في تدبير التنمية اذ لا معنى لوجود تصور تقليدي يرتكز على المركزية والبيروقراطية، إذ ان اهم عامل التنمية الحقيقية هي الابتكارية والابتكار وتبسيط المساطر؛
 - مراجعة مختلف التشريعات والقوانين ومواءمتها مع الواقع والمحيط العام؛
 - مراجعة مختلف المسؤوليات ووضع توصيف دقيق لها لتجاوز العقليات المتحجرة؛
 - اعتماد على المبادرة والحس الابداعي كمعيار في تقييم اداء الفاعلين والمتدخلين في تدبير التنمية عوض الاعتماد على اليات تقليدية رجعية كالأقدمية والمحابة التي لا تشجع سوى على الكسل والعجز العمومي.

¹ Hugues Marchat, la conduite de projet, 3 éme édition, EYROLLES- édition d'organisation, 2008, P.38.

إن تبني التدبير بالمشروع يستجيب لتشابك وتقاطع الاختصاصات والمسؤوليات وكل التعقيدات المطروحة أمام المدير، فضلا عن مواجهة غياب الشفافية وانعدام المسؤولية التدبيرية، كما تتيح الية التدبير بالمشروع الاستجابة للعديد من المواقف والحالات سواء كانت عملية الشراكة اما عرضية او تقاسم الخدمات، او التوجه نحو المرتفق، أو التعاقد، أو مشاريع الخدمات، او دعم التقييم¹. وإذا كان تطبيق الية التدبير حسب المشروع غالبا ما يسمح بتوضيح مسألة الكفاءة والمسؤولية، فيجب اعتباره شرطا أساسيا لإقامة نظام التدبير العمومي المقاولاتي ضمنه السياسات العمومية².

الفقرة الرابعة: التقييم والتتبع

تعتبر آلية التتبع والتقييم من الآليات الحديثة المعتمدة في التدبير المقاولاتي وهي آليات تبناها بداية القطاع الخاص، بعد ذلك تم إدخالها الى القطاع العام، ان الهدف من هذه الالية هو الوقوف على تقدم انجاز الأهداف المسطرة من قبل الدولة والجماعات الترابية وجميع الشركاء، وحسن تدبيرها، والنتائج والأهداف المحققة والمتوقعة، والنظر في الموارد المخصصة ومقارنتها مع جميع الأنشطة. وتشكل آلية التتبع والتقييم جزء لا يتجزأ من تدبير وإدارة التنمية، إذ أن أهميتها تكمن في متابعة مراحل انجاز المشاريع المقررة للتأكد من السير العادي للأعمال والاموال وفق الاهداف المحددة والمتفق عليها، ثم تقييم ما تم انجازه وانهاء الأعمال العالقة في حالة وجود اختلالات، ثم المساعدة على إعادة النظر في بعض القرارات والأعمال المنجزة، والبحث عن البدائل لمواجهة المشاكل واختلالات ونواقص تؤثر على المشروع³.

لا يمكن تحقيق التنمية إلا بتتبع وتقييم المشاريع المنجزة، بحيث ان تفعيل هذه الالية أصبح مطلباً أساسيا في تدبير التنمية بالمغرب ومواكبة المطالب والاحتياجات، وخاصة تفعيلها على مستوى تتبع وتقييم المخططات والبرامج التنموية الترابية بهدف الوقوف على النتائج المحققة، ورصد المنجزات على مستوى جوانب متعددة (التكلفة، الآجال، الجودة، الاليات المستعملة...)، ومراقبة الاستعمال الأمثل الموارد المخصصة للسياسات والبرامج التنموية.

¹ HUTEAU SERGE, « le management public, élément de stratégie, d'organisation, d'anticipation, d'animation et de pilotage des collectivités territoriales », édition papyrus, février 2002, P.250.

² Fatima Chahid, territorialisation des politiques publiques, OP CIT, P.168.

³ المتابعة والتقييم "اجابات عملية لأسئلة جوهرية"، منشورات مؤسسة فريدريش ايبرت، بيروت، 2014، ص.8.

وفي هذا السياق، يقدم معهد استانفورد نموذجا للتقييم المرتبط بتحقيق الاهداف الوطنية¹، خاصة عندما إذا تعلق الامر بالخطط والاستراتيجيات الوطنية كما هو الشأن لمواكبة النموذج التنموي، اي انه لم يعد الامر يتعلق فقط بتنزيل تلك المشاريع الموجهة لأغراض اجتماعية واقتصادية محددة كأن تهدف الى امتصاص المطالب والاحتجاجات بصفة عرضانية دون مراعاة مساهمتها في الناتج الوطني، بل يجب ان تواكب هذه السياسات ومختلف البرامج اهداف وطنية كالتنمية المستدامة ومحاربة نقص الموارد والتغير المناخي... وبالتالي فالتقييم يجب ان يهدف الى مراعاة مجموعة من الأهداف:

- قدرة السياسة العمومية المتبعة او البرنامج التنموي على المساهمة في العائد او التأثير الإيجابي على الاقتصادي الوطني؛
 - مساهمة السياسة العمومية او البرنامج التنموي المعني في معالجة عجز الميزانية وتحقيق التنمية؛
 - مساهمة الخطط التنموية في علاج مشاكل البطالة وتوفير فرص الشغل.
- ولبلوغ أهداف التتبع والتقييم، وتأمين فعالية ونجاعة التدخل يجب اعتماد منهجية خاصة للوقوف على مدى نجاح الخطط التنموية المتبعة، وهذه المنهجية تتكون من مرحلتين، الأولى تتعلق بمتابعة تنفيذ السياسات والبرامج العمومية وتقييم طرق تنفيذها وتنزيلها الى جانب الاهداف التي تم تحقيقها، وأما المرحلة الثانية فهي تتعلق بتقييم نتائج واثار هذه البرامج والسياسات العمومية² سوء كانت نتائج انية او متوسطة او بعيدة المدى.
- وإذا ما تمعنا في التدبير العمومي بالمغرب مركزيا وترايبيا وخاصة على مستوى السياسات العمومية والبرامج والخطط التنموية هو غياب التتبع تنزيلها وتقييم اثارها على أرض الواقع، هذا الغياب مرده الى سببين: **الأول** يمكن ربطه بغياب الوعي وثقافة التقييم لدى المدبر او المسؤول، اذ يعتبر

¹ زهية حوري، تقييم المشروعات في البلدان النامية باستخدام طريقة الاثار، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة منتوري قسنطينة، سبتمبر 2007، ص.231.

² عبد الله بوراس، تدبير الشراكة والتعاون على مستوى الجماعات المحلية - دراسة مقارنة -، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، المعقم، جامعة عبد المالك السعدي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، 2009-2008، ص.206.

البعض منهم هذا التقييم والتتبع هو الية للزجروتنزيل العقاب، وبالتالي هناك نفور من تبني هذه الالية التدبيرية خوفا من تحمل المسؤولية وتقديم النتائج. أما السبب الثاني فيرتبط بجهل نتائج التتبع والتقييم وأثرها على المواطن والجماعات الترابية والمغرب عموما.

المطلب الثاني: مرتكزات الذكاء الاقتصادي المقاولاتي لمواكبة النموذج التنموي

إن المرحلة الحالية التي يعيشها المغرب، لا يمكن اختزالها فقط في الإصلاحات السياسية والاقتصادية والادارية والاجتماعية، بل يجب ان تمتد الى ضرورة فعالية الفعل العمومي الترابي عبر تبني اليات تدبيرية حديثة تهدف إلى تحقيق النتائج بدل الأجرأة وتنفيذ الاملاءات والاوامر. ان تبني هذه الاليات يرمي إلى القطيعة مع المرحلة السابقة التي تتميز الطابع الإداري البيروقراطي، إلى التدبير المقاولاتي.

الفقرة الأولى: تدبير الأقطاب التنموية وإحداث المناطق الصناعية الاقتصادية

يعتمد تحقيق التنمية الترابية على تعزيز دور الجماعات الترابية في تفعيل اختصاصاتها ومسؤولياتها اتجاه المواطن. ومن أولويات الجماعات الترابية هو البحث عن الوسائل الفعالة لخلق فرص التنمية وتحقيق العدالة المجالية، وأبرز المساهمات في تحقيق ذلك هو احداث الأقطاب التنموية وتوطين المناطق الاقتصادية والصناعية على المستوى الترابي، ثم توفير الموارد المالية وتوظيفها في تأهيل وتطوير هذه الأقطاب والمناطق الصناعية، فضلا عن توفير الموارد البشرية اللازمة وتكوينها وتشجيعها لمواكبة التطوير والتحديث.

ويبقى تفعيل دور الجماعات الترابية متوقف على قدرتها في لعب ادوارها وتوظيف اختصاصاتها وإمكاناتها الذاتية والممنوحة من خلال المدبرين والمختخبين، أو من خلال علاقاتها سواء مع الدولة، أو في إطار شراكة قطاع عام قطاع خاص، وكذا التنسيق والاتفاق مع الجماعات الترابية الأخرى وطنية وخارجية. بالإضافة الى ضرورة العمل على تثمين وتسويق الموارد المحلية والتي تمتاز بها كل جماعة ترابية سواء كانت طبيعية او بشرية...من اجل استقطاب الاستثمارات.

يتطلب الحديث عن الأقطاب التنموية الترابية تفعيل آلية التضامن والتعاون والمشاركة بين كل الوحدات الترابية في إطار جهوي مندمج كل حسب اختصاصاتها، وذلك بهدف تعبئة جميع الإمكانيات المتاحة لتجاوز الاختلالات المجالية والاجتماعية الناجمة عن غياب التنمية وسوء تدبيرها.

وتأتي إبراز أهمية الأقطاب كآلية لتحقيق الجاذبية الترابية وخلق المنافسة لدى الجماعات الترابية، ولتفعيل سياسة الأقطاب التنموية لابد من تطوير الحس المقاوطني لدى القائمين على تدبير الشأن العام الترابي بناء على كريقة تدبير الوسائل والاليات المتوفرة.

إن إقامة هذه الاقطاب التنموية على المستوى الترابي لا يتطلب إجراءات تقنية تديرية فحسب بل يتطلب الأمر كذلك إرادة سياسية واقتصادية إدارية، ومجتمعية ثقافية، وتتمثل هذه الأولوية من خلال البرنامج التنموي والخطط والسياسات العمومية، ثم جعل البعد الاقتصادي من الأولويات التي تحظى باهتمام الجماعات الترابية، وجعلها البنية الأساسية للتنمية وقطب إشعاعي واقتصادي واجتماعي، وبالتالي جعلها جماعة مقبولة.

يوضح واقع الجماعات الترابية ان هناك مجموعة من العراقيل والمشاكل التي تقف في وجه التنمية. ومن جملة هذه المشاكل السياسة التديرية المتبعة من طرف المجالس المنتخبة، إذ أنه ليس هناك التقائية في البرامج واستمراريتها لان رؤى وخطط كل حزب أو مجلس منتخب تختلف عما سبق، إضافة إلى ضعف الإمكانيات المالية على مستوى اغلب الجماعات الترابية باستثناء تلك التي تساهم في الناتج الوطني الخام¹، ناهيك عن ضعف أو انعدام الكفاءات القادرة على التفكير والابتكار، وبالتالي ينتج عن ذلك هدر للإمكانيات والموارد والجهود.

إن الدور التنموي للجماعات الترابية يتطلب خلق بيئة مناسبة لإحداث اقطاب تنموية وانشاء مناطق اقتصادية، فالبيئة المناسبة هي إقامة البنيات التحتية اللازمة بهدف تحريك الاقتصاد المحلي، لان المناطق الاقتصادية تحتوي كذلك الأقطاب والمراكز التنموية.

وعليه، فإن المناطق الاقتصادية الصناعية هي مجموع العقارات المجهزة من طرف جماعة ترابية من أجل تبسيط عملية إحداث المؤسسات ذات الطبيعة الصناعية في إطارها اللامركزي من حيث البنية التحتية والتجهيزات الأساسية، وبالكلفة المناسبة لاستقبال الاستثمارات².

تعتبر المناطق الصناعية المجهزة بأحدث التقنيات والوسائل المجال المثالي لاستقبال الاستثمارات في مختلف القطاعات سواء كانت خدماتية أو تجارية أو صناعية، والقريبة من الثروات

¹ جهة الدار البيضاء-سطات، جهة الرباط-سلا-القنيطرة، جهة طنجة-تطوان-الحسيمة، جهة فاس-مكناس.

² عبد الواحد مبعوث، التنمية الجهوية بين التركيز الإداري واللامركزية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس-كلية الحقوق أكدال الرباط، 1999-2000، ص.213.

والإمكانيات المحلية لاستغلالها وترويجها. ويظل إنجاح المناطق الصناعية مرتبط بشكل كبير بفعالية الجماعات الترابية في توفير بنيات استقبال المقاولات والاستثمارات الفعالة المدرة للثروة، وإقامة المشاريع التنموية المستدامة، وبالتالي تقوية الجاذبية الترابية وإنعاش الحركة الاقتصادية وتوفير سوق للشغل.

وعند الحديث عن تطوير التنمية والصناعة والاقتصاد لا يمكن نسيان أو إغفال البحث العلمي، وتتجلى هذه العلاقة في الأقطاب الجامعية أو العلمية والمختبرات التي يتم إقامتها بالجهات أو مختلف الجماعات الترابية التي تساهم في تغذية القطاع الخاص والقطاع العام على السواء بمختلف الخبرات العلمية في شتى المجالات، وعليه، فالجامعة أو المراكز العلمية تستطيع العمل على أيضا التدريس وتخريج الباحثين، خصوصا وأن المغرب دخل في مشاريع كبيرة واستقطاب كبريات الشركات العالمية، واتفاقيات عالمية مع دول متقدمة.

وفي هذا الصدد، لا بد من اتخاذ مجموعة من الإجراءات الفعالة لاستدامة هذه السياسة، إما عبر إقامة البنيات التحتية اللازمة والتي تستطيع استقبال هذه الأقطاب كما هو الحال لمدينة طنجة والدار البيضاء، لأن أكبر العقاقيل التي تساهم في تأزيم الوضع الاقتصادي في الجماعات الترابية هو انعدام البنية التحتية والعقار، وإما خلق وعي مقاولاتي لدى الفاعل الترابي منتخبين ومواطنين ومستثمرين¹.

إن إنجاز الأقطاب والمناطق الصناعية سيكون لا محالة نقطة قوة لجذب الاستثمارات وتمركزها محليا، ولذلك فإن تحويل بعض الاستثمارات من جهات أخرى إلى جهات ضعيفة من حيث الجذب سيشكل رافعة أساسية لإنجاح عملية الاستثمار وترسيخ كرة الابتكار والذكاء التدييري المقاولاتي.

ومن هنا تبرز الأهمية التي تطبع إحداث الأقطاب والمناطق الصناعية باعتبارها مجموعة من الأراضي التي تم توفيرها وتهيتها من حيث البنيات التحتية، وبأثمان تفضيلية وحوافز ضريبية يتم

¹ محمد الزاهي، إدارة القرب بالمغرب، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس "كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- سلا، 2014-2015، ص.312.

وضعها رهن إشارة المستثمرين من أجل تيسير عملية الاستيطان المقاولاتي، وجذب الاستثمارات بمختلف أنواعها، وتوفير الظروف الملائمة لإقامة الأنشطة الصناعية¹.

أما على صعيد آخر فإن التوجه نحو إقامة المناطق الصناعية سيشكل متنفس آخر بالنسبة للتعمير والتنمية والتهيئة الحضرية والاقتصادية والاجتماعية، إذ أنها تعتبر تدخل ضمن الوسائل الأساسية لعقلنة تدبير العقار، ثم مواكبة مجال السكنى وسياسة المدينة، والقضاء على جميع الإشكالات المرتبطة بالفقر والهجرة القروية.

الفقرة الثانية: تدبير المخاطر والأزمات

تشكل الأزمات جزءا كبيرا من سيروية التدبير العمومي، وهي حالة طبيعية تحدث بفعل تفاعل مجموعة من العوامل والعناصر المرتبطة لعملية التدبير سواء كانت مادية أو غير مادية، بحيث أن طبيعة التدبير العمومي وخاصة التدبير الترابي تتميز دائما بالحركية والتنوع والتغيرات المستمرة، وهذا ما أكدته وتأكدته التجارب الإنسانية منذ القدم².

تتمثل إدارة الأزمات في الطريقة المعتمدة للتغلب على كل المخاطر المحدقة بالوسائل العلمية والإدارية والتقنية... لتجنب تأثيراتها السلبية والاستفادة من إيجابياتها، وفي الوقت الراهن أصبح موضوع تدبير المخاطر والأزمات من المواضيع التي تحظى باهتمام كبير من لدن المدبرين والمنتخبين، لكون المخاطر والأزمات لها تأثير كبير على الإدارة والتدبير العمومي بشكل عام، ونظرا لأهميته أصبح عبارة عن علوم وظاهرة تدرس وهو ما يطلق عليه علم إدارة الأزمات.

وتتعدد مظاهر الأزمات والمخاطر وأسباب حدوثها على مستوى الجماعات الترابية، إذ لا يمكن الحديث عن الأزمات دون استحضار ما هو اجتماعي كال فقر والجهل التي تعيق التنمية المستدامة والمتوازنة والمسببة للفوارق الاجتماعية والمجالية، وأحيانا قد تفضي إلى أزمات سياسية كالمظاهرات والاحتجاجات والتي تنعكس على الاستقرار سواء السياسي الحكومي أو الاقتصادي، وأحيانا أخرى تكون مرتعا لمظاهر التطرف والجريمة المنظمة والفساد.

¹ محمد الدرويش، التسويق الترابي ورهان التنمية المحلية بالمغرب "نموذج جهة مكناس - تافيلالت"، وأفاق مشروع الجهوية المتقدمة، مرجع سابق، ص. 115.

² عبد الإله البلداوي، "إدارة الأزمات"، العراق نموذجا"، مجلة نون، في موقع: www.non14.com.

إضافة إلى أزمات ومخاطر أخرى قد تتعرض لها الجماعات الترابية وهي الأخطر كالأزمة المالية والاقتصادية التي ينتج عنها ندرة الموارد وتدهور البيئة والكوارث الطبيعية، وأخيرا الأزمة الصحية كما رأينا خلال توهج الأزمة الوبائية التي قد تؤدي الى الأمراض والكوارث الصحية كما هو الحال لازمة كورونا التي أدت الى توقف الحياة الاقتصادية والاجتماعية. كل هذه المظاهر تشكل أرضا خصبة لنشوء بؤر عدم الاستقرار في كثير من الأحيان.

وتدبير الأزمة والمخاطر على مستوى الجماعات الترابية يحتاج إلى تخصيص مجموعة من الادوات والآليات اللازمة لمسيرة الأوضاع والظروف الصعبة والفجائية، وهو ما يعوز الجماعات الترابية بالمغرب وعليه، فان جودة التدبير العمومي الترابي يتطلب وجود سجل للأزمات يوثق كل المعلومات الخاصة بالأزمات والتقنيات المستعملة لمواجهتها في إطار التدبير التوقعي، ثم الاعتماد على التجارب المقارنة في هذا المجال، وكذا السجلات السابقة المتعلقة بكل أزمة تم التعامل معها.

وهنا تطرح مسألة تدبير الأرشيف الترابي. ان اغلب الازمات التي تطل الجماعات الترابية تتعلق أحيانا بالأحوال الجوية والظروف الطبيعية كالجفاف او الفيضانات خاصة بالمناطق النائية والجبلية، ونادرا ما تتعلق بالأزمة الصحية-الوبائية كما هو الشأن لازمة كورونا.

ان أزمة كورونا عرت واقع التدبير الترابي، أولا على مستوى التدبير والوقاية، لان الهم في تدبير المخاطر والأزمات هو تكوين فريق خاص او خلية لإدارة الأزمات على مستوى الجماعات الترابية باعتماد الموارد التي تتوفر عليها، ومن خلال قراءة الواقع المعاش خلال أزمة كورونا نجد ان الجماعات الترابية بما فيها تلك التي تتوفر على موارد مالية وبشرية وتقنية عجزت لوحدها عن مواجهة الوباء لولا التعاون مع السلطات العمومية¹.

وثانيا يتطلب تدبير الأزمة وجود موارد تقنية وبنيات تحتية كالمستشفيات ومراكز ومختبرات البحث لمواجهة الأوبئة عامة، لأن الأزمة تتطلب ردود أفعال غير تقليدية مقيدة بضيق الوقت وتسارع الاحداث، والظاهر ان الجماعات الترابية لا زالت في طور البناء خاصة المدن الكبرى، اما الجماعات الترابية الفقيرة والقروية فلا إمكانية الحديث عن تدبير الازمات.

¹ لجنة اليقظة الاقتصادية لتتبع انعكاسات وباء كورونا فيروس المستجد وتحديد الاجراءات الموائية، بتاريخ

11/03/2020.

وفي هذا السياق، وارتباطا بالمهام والاختصاصات الدستورية والقانونية الموكولة للجماعات الترابية، فإنها تمتلك في ظل مبدأ التدبير الحر سلطات هامة في ممارسة اختصاصاتها وتفعيل كل الآليات المتاحة كالبرامج التنموية التي تحدد مجموع الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الجماعات الترابية مع ضرورة مواكبتها للتوجهات الاستراتيجية للدولة¹؛

وتفعيل اليات التعاون الداخلي والخارجي خاصة القطاع الخاص لتحقيق تنمية مستدامة عبر تشخيص الحاجيات وإمكانيات الجهة وتقييم الموارد والنفقات وتحديد الأولويات كالبنيات التحتية الضرورية، وهو ما يتيح للجماعات الترابية فرص وإمكانات تطوير الإمكانيات الذاتية، وتطوير وتحديث التجهيزات والبنيات الأساسية خاصة تلك المرتبطة بالصحة العامة.

وبهذا، فإنه يتعين على المدير والمنتخب الترابي تبني اجراءات ذات مستدامة وواقعية ودقيقة لمواجهة الازمات، فالمجالس المنتخبة مطالبة أولا بتدبير الأرشيف الترابي، وثانيا بإحداث خلايا إدارية مكلفة بتدبير الازمات والتوقعات او على الأقل لها القدرة على مواجهة الاحداث الفجائية، وذلك بتخصيص جزء من الموارد المالية والبشرية لذلك، ثم بناء شراكات حقيقية قادرة على تزويدها بالوسائل اللازمة للمواجهة، كما يتوجب على السلطة المركزية اعطاء الفرصة والمبادرة والاستقلالية في اتخاذ التدابير اللازمة من طرف المجالس المنتخبة لمواجهة اثار الزمة، ثم تفعيل المحاسبة والمساءلة على النتائج، وبالتالي المساهمة الى جانب الدولة في تحمل بعض الأعباء.

الفقرة الثالثة: الاقتصاد التضامني والاجتماعي

يشكل الاقتصاد التعاوني والتضامني من البدائل الرئيسية لكثير من الدول النامية والفقيرة كالمغرب في ظل الازمات الاقتصادية والاجتماعية وتفشي البطالة، وتفاقم الفوارق الاجتماعية وغياب العدالة المجالية التي ادت الى ضعف مؤشرات التنمية المستدامة والاقتصاد التعاوني يعد بديلا للاستجابة للمطالب والحاجيات الأساسية على المستوى الترابي، وكذا اعادة الاعتبار لبعض المناطق التي تتميز بخصائص مهمة، وموارد ذات قيمة للنهوض بالاقتصاد الترابي والوطني.

¹ المادة 83 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، المادة 80 من القانون التنظيمي رقم 111.12 المتعلق بالعمالات والأقاليم، المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 111.13 المتعلق بالجماعات.

والاقتصاد التضامني أصبح الأداة المثلى لمواجهة التحديات التي تواجه العالم القروي او الجماعات الترابية، خاصة مع تفاقم مشكلة المناخ والجفاف يطرح استدامة الموارد وكيفية الحفاظ عليها، وكذا معالجة المشاكل الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن هذه التغيرات.

فضلا عن هدف أساسي الذي يتمثل في التوفيق بين التنمية والنمو وخلق توازن بينهما دون اختلالات وفوارق اجتماعية واقتصادية، ثم تمكين الفئات الهشة والمقصية من الوصول الى فرص التمويل والحصول على المعلومة المرتبطة بالسوق واليات الإنتاج والمعرفة خاصة التكنولوجية...

برز الاقتصاد التضامني والتعاوني الى الواجهة كآلية مثلى لمواجهة الاختلالات والفوارق الاجتماعية والمجالية بالمغرب بعد الظروف الاقتصادية والاجتماعية الصعبة، وعلى إثر ذلك عملت الدولة على تأطير هذا الشكل من الفعل التنموي لخلق بدائل وفرص تغطي عن سوء تدبير الميزانية والموارد المتاحة، وعليه تم تنظيم التعاونيات والتكتلات التضامنية بشكل قانوني من اجل تحسين اليات عمل الاقتصاد التعاوني وتجويد التنمية¹، كما خصصت الدولة لذلك مجموعة من الأدوات أهمها التكوين وتقديم المساعدات والتمويل في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، ثم المواكبة في عدة مجالات اخرى كالفلاح المقاول الشاب او المقاول القروي والذاتي...

يمكن تعريف الاقتصاد التعاوني والتضامني انه مختلف الانشطة الانتاجية المنتظمة في شكل بنيات مهيكلية ومستقلة وتخضع لتدبير تشاركي ديمقراطي يهدف تحقيق المصلحة المجتمعية²، كما أدرجه تقرير النموذج التنموي كقطاع ثالث الى جانب القطاع العام والخاص نظرا لأهميته في خلق التنمية، والتوفيق بين متطلبات وحاجيات المواطن الاقتصادية، وخدمة المصلحة العامة³، وبالتالي المساهمة في تذويب الفوارق الاجتماعية والمجالية وتوفير فرص الشغل والمساهمة في الناتج الداخلي الخام الوطني.

¹ القانون رقم 12.112 المتعلق بالتعاونيات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 189.14.1، صادر في 27 من محرم 1436 (21 نوفمبر 2014)، الجريدة الرسمية عدد 6318، بتاريخ 25 صفر 1436 (18 ديسمبر 2014)، ص.8481.

² الاقتصاد الاجتماعي والتضامني رافعة لنمو مدمج، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي، إحالة ذاتية رقم 19/2015، ص.43.

³ انظر التقرير العام الخاص بالنموذج التنموي الجديد، مرجع سابق، ص.61.

وهو نفس الراي بالنسبة للمفكر الاقتصادي الأمريكي جوزيف ستيفليرز الذي اعتبره كدعامة ثالثة، إلى جانب كل من القطاعين العمومي والخاص إضافة إلى تعريف اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا التي اعتبرته الاقتصاد الذي يجعل من اهتماماته الأولى الانسان، والذي تركز عليه كل المبادرات والخطط، بحيث ان الهدف الأساسي من نشاط الاقتصاد التضامني هو الاستجابة لاحتياجات ومطالب الانسان وليس تحقيق الأرباح¹ والاقتصاد التعاوني يتشكل من الجمعيات والتعاونيات، اضافة الى التعاضديات.

وينصب تركيز الاقتصاد التضامني والتعاوني على تثمين الموارد المحلية واستغلالها تجاريا، والابتكار في الحفاظ على الموارد الأخرى لضمان الاستدامة والاستمرارية في البيئة وفي المداخل، ثم ضمان التوزيع العادل للنتائج بين الأجيال الحاضرة التي تستغل هذه الموارد والأجيال القادمة. كما يساهم أيضا في أعمال مقارنة النوع من خلال ادماج النساء والفتيات الى جانب الفئات الهشة والأشخاص من ذوي الاحتياجات الخاصة في سيورة الاقتصاد والتنمية.

ويمكن أيضا الاقتصاد التضامني من التحكم في الموارد الطبيعية الذي ينجم عنه معالجة الاختلالات البيئية والتحديات المناخية كالجفاف والتصحر، وهو وسيلة بيد الساكنة عبر مساعدات الدولة من اجل النهوض بمجموعة من الأنشطة المدرة للدخل مع الحفاظ على البيئة والموارد، بحيث ان مثلا استغلال الغابة والنباتات والاعشاب من خلال تعاونيات وتكتلات محلية يمكن ان يساهم في تنظيم استغلالها دون التفريط والاسراف، ثم إعادة تشجيرها.

إضافة كذلك إلى بعض الموارد المحلية خاصة الحيوانات ومختلف الموارد المحلية في طور الاندثار او الانقراض بحيث ان مثل هذه التعاونيات ستساهم في ازدهارها من خلال تدبيرها وتثمينها من اجل بيعها، وبالتالي الحفاظ عليها وعلى استمرار الدولة عموما.

إن من مبادئ العدالة الاجتماعية هو المساواة والعدالة في توزيع الموارد والثروات، والقدرة على الوصول الى السلع والخدمات ثم التضامن والتآزر بين مختلف الفئات الاجتماعية، ان الفعل التنموي مرتبط بمبادرات ابتكارية من صميم المجتمع المحلي تقوم على اشباع الحاجيات او تطوير الموارد الذاتية المتاحة.

¹ الاقتصاد الاجتماعي التضامني أداة لتحقيق العدالة الاجتماعية، سلسلة السياسات العامة "أوراق موجزة"، العدد 4، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، 2014، ص 1.

وبالطبع عند الحديث عن العدالة الاجتماعية فإننا نكون حتما أمام العدالة المجالية حينما يتم تطوير مناطق معينة من أجل استغلال بعض الموارد أو الوصول إليها لاستخراجها وتمكين الساكنة من دخل محترم، وبالتالي يتم تطوير المجالات الترابية أوتوماتيكيا.

يتميز نشاط الاقتصاد التضامني والتعاوني بكونه يجعل من أولوياته الاجتماعية أولوياتها التشغيل والمبادرة الذاتية، ومحاربة الفوارق الاجتماعية والمجالية عبر إتاحة الفرص لمختلف الفئات في جميع المجالات الترابية من الارتقاء الذاتي والاقتصادي، وبالتالي إعادة التوازن للمجتمع والحد على التفاوت والاختلالات الاجتماعية.

ومن بين الأولويات الاجتماعية ادماج الأشخاص من ذوي الاحتياجات الخاصة خاصة الاستفادة من بعض المساعدات في التجارة والحرف والصناعة التقليدية أو أدوات التنقل... إضافة إلى ادماج النساء الأرامل والمطلقات... من خلال مساعدات كالنسيج وتربية الماشية... وبالتالي مواكبة النموذج التنموي الذي يقوم على تثمين الرأسمال اللامادي.

وعلى هذا الأساس، يجب على الجماعات الترابية أن تعتمد هذه الآلية في البرامج والمخططات التنموية المعتمدة من طرف المجالس المنتخبة، وتقديم المساعدة لإقامة التعاونيات والتعاضديات عبر تبسيط المساطر الإدارية، وتوفير الوسائل المادية عبر التمويل وتسهيل القروض، وأما عبر المساعدات اللوجيستية بواسطة توفير كل وسائل العمل والانتاج...، إضافة إلى التكوين المستمر ومواكبة حاملي المشاريع ومساعدتهم في إخراجها إلى الواقع.

خاتمة:

رغم كل الجهود التي تبذل والموارد المستخدة لتحقيق التنمية الترابية، إلا أن المدير من فاعلين ومؤسسات يصطدم بعدة إكراهات وعراقيل تواجهه في ممارسة اختصاصاتهم وصلاحياتهم، وأيضا خلال تنزيل السياسات العمومية والبرامج التنموية، وقد تتمثل هذه الإكراهات إما في الجانب القانوني خاصة ما يرتبط باختصاصات الإدارة العمومية والمجالس الترابية، وكذا بضعف الموارد المالية، وأحيانا إكراهات مرتبطة بالكفاءة الإدارية لهؤلاء المسؤولين والمديرين.

إن القدرة على قراءة ومعرفة الحاجيات الترابية والاستجابة لها هو ما يتطلبه الفكر المقاولاتي، بحيث أن تحقيق التنمية يحتاج إلى تطوير آليات الإعداد والبرمجة والتنزيل، وتفعيل التقائية البرامج التنموية والسياسات العمومية واستدامتها وضمان مواءمتها مع الإمكانيات المالية والبشرية والتقنية

للجماعات الترابية، وهذا لن يستقيم إلا بتوفير نخب ومدبرين مبدعين، وإعمال آليات تديرية مقاولاتية.

ويمكن القول، ان مظاهر العجز العمومي على مستوى التنمية، مرده الى ضعف مردودية السياسات العمومية والبرامج التنموية المعتمدة، كمل يتجلى بوضوح في سوء توظيف كل المقاربات التنموية والتديرية، كغياب التخطيط ومختلف الدراسات المتعلقة بجودة المشروع، والمتابعة والتقييم والالتقاء بين البرامج وبين الفاعلين والتي افضت في النهاية الى غياب النجاعة والمردودية، اضافة كذلك الى ضبابية اليات اتخاذ القرار الذي يبقى ضعيف المرجعية خاصة فيما يتعلق بتفعيل القانون والديمقراطية التشاركية، ثم غياب الجرأة لدى المدبر الترابي والمبادرة الذاتية في انتاج وإبداع الفكر التدير.

النموذج التنموي الجديد وجودة الخدمات المقدمة للمواطن والمقاولة

إدريس العرعاري

طالب بسلك الدكتوراه مختبر الدراسات الاستراتيجية

والتحليل القانونية والسياسية

جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس

يقول رسول الله (صلى الله عليه وسلم): "إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملا أن يتقنه". لقد كان السبق للدول المتقدمة، في العناية بمستوى الخدمات التي تقدمها لمواطنيها، ولكنها لم تصل إلى الطريقة التي تحقق هذه المستويات الراقية في الأداء، إلا بتبني الأساليب الإدارية التي سادت في القطاع الخاص، خاصة وأن هذا الأخير بطبيعته الربحية والتنافسية له السبق في تجربة وتطبيق الأساليب الإدارية الحديثة التي حققت تطورات مهمة على المستوى الكمي والكيفي.

لقد أصبح من الضروري تبني مفاهيم جديدة من أجل تحسين الخدمات العمومية ويعتبر تبني الجودة كأحد من المفاهيم التي يراهن عليها القطاع الخاص والقطاع العام على حد سواء.

ويعتبر الاتجاه نحو تطبيق أسلوب الجودة في القطاع العام، حديث نسبيا، بحيث لم يجد هذا الاهتمام الملموس إلا في بداية الثمانينات، وقد ظهر كنتيجة لسوء الإدارة والتدبير في الموارد، وتوسع مجالات الخصوصية، ويشكل هذا النظام فلسفة إدارية جديدة لبرنامج عمل محدد يحمل مبادئ هامة، تستهدف عملية التحسين المستمر في أداء المنظمات¹ الخاصة والعامة.

لقد أصبح موضوع الجودة بمثابة القاسم المشترك في كافة الكتابات الاقتصادية والإدارية خلال سنوات العقد الأخير من القرن العشرين، وذلك في جل أنحاء العالم، النامي منه والمتقدم، ولم نعد نجد مرجعا علميا أو تطبيقيا في هذه المجالات إلا ويتناول قضية الجودة.

فالجودة إذن تعد أحد المفاهيم المتطورة باستمرار في مجال تدبير المنظمات، إذ تتغير حسب طبيعة هذه الأخير، وحسب تطور نشاطاتها والظروف البيئية المحيطة بها، وهو ما جعل من الصعب

¹ عبد الحق عقلة، دراسات في علم التدبير، الجزء الثاني، الطبعة الأولى 2010، ص. 41-42.

حصر تعريف موحد لها¹، ومن الصعب أن نجد تعريفا بسيطا يصفها ويعرفها تعريفا شاملا قاطعا، بسبب تعدد جوانبها.

ولقد عرف Marson و Parton الجودة بأنها معرفة ماذا يريد المستفيد، وتحقيق تلك الرغبة بشكل صحيح يخلو من النقائص والعيوب ومن أول وهلة، بحيث لا يضطر المستفيد إلى العودة إلى الموظف أو العامل لتعديل خطأ أو قصور، هذا بالإضافة إلى تحقيق الاستمرارية في جودة الخدمة وتحسين الأداء².

أما التعريف الشامل لجودة الخدمة العمومية "احترام المواطن للعمل على إرضائه وإشباع رغباته الممكنة والمفترضة، وهذا من خلال تقديم خدمات ذات نوعية في الوقت الملائم تدفع إلى تقليص معدلات شكاوى المواطنين والتطوير المستمر من أجل تقديم خدمات ممتازة التي تعزز موقع الحكومة ومكانتها بين المجتمع"³.

وفي المغرب، فقد قدمت عدة محاولات لتعريف الجودة، نذكر منها، تعريف "يوسف بريكة" الذي عرف الجودة بأنها: "القدرة على إشباع متطلبات الزبون التي تعرف التطور باستمرار، وهي لا تعتبر كظاهرة لموضى سريعة الزوال ولكن كضرورة دائمة، كجزء لا يتجزأ من الاستراتيجية الشاملة للمنظمة"⁴.

لقد ارتقى مبدأ الجودة إلى مصاف المبادئ الدستورية التي تستند عليها المرافق العمومية تنظيما وتديرا وهو ما شار إليه الفصل 154 من دستور 2011 في الباب الثاني عشر المتعلق بالحكمة بما يلي: "(...) تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور"⁵.

¹ نفس المرجع، ص. 42.

² المرجع السابق، ص. 52.

³ بوخلط محمد الأزهر، زندي إدريس، حريز بكار عبد الجبار، دور الإدارة الالكترونية في تحسين جودة الخدمات في المؤسسات العمومية دراسة حالة: دائرة تماسين والبلدتين التابعين لها تماسين وبلدة عمر-ورقة الجزائر، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر أكاديمي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، ص. 11.

⁴ Youssef BRIGA, L'audit de la qualité dans le secteur public, pourquoi...comment ! RMAD, n°6-7, P.115.

⁵ الدستور المراجع والمصادق عليه بموجب استفتاء فاتح يوليوز 2011 منشور بالجريدة الرسمية عدد 5952 مكرر 14 رجب 1432 (17 يوليوز 2011).

كما تنص المادة 4 من القانون رقم 54/19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية على مايلي: "تهدف قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بالمرافق العمومية إلى: (...) - الرفع من جودة الخدمات العمومية وتيسير الولوج إليها، (...)"، كما تنص المادة 5 من نفس القانون على مايلي: "تخضع المرافق العمومية للمبادئ التالية: (...) - الجودة، عبر تقديم خدمات تستجيب لحاجيات المرتفقين وانتظاراتهم، بتعبئة جميع الوسائل المتاحة، أخذا بعين الاعتبار تحقيق النجاعة والفعالية".

بينما يقصد بمصطلح الإدارة "الخدمة أو الأداة التي تتخذ لتحقيق عرض معين أو الوفاء بهدف محدد¹، أما مصطلح العامة " فيعني أن أهداف الإدارة ليست خاصة لصالح فرد معين أو مجموعة محددة من الأفراد، وإنما هي أهداف عمومية ترتبط بكل الأفراد الذين يعيشون في الدولة²، وهؤلاء الأفراد قد يكونوا مواطنات ومواطنين وقد يكونوا مقاولات عامة وخاصة لهم حقوق والتزامات اتجاه الإدارة.

بينما عرفت المادة 2 من القانون رقم 54/19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية³، الخدمة العمومية والمرتفق على الشكل التالي: "يقصد بالعبارات التالية في مدلول هذا الميثاق، ما يلي: (...) - الخدمة العمومية: كل خدمة تقدمها المرافق العمومية لفائدة المرتفق،
▪ المرتفق: الشخص المتعامل مع المرافق العمومية، سواء كان شخصا ذاتيا أو اعتباريا، (...)".

وجعل الإدارة المغربية في خدمة المرتفق تجسد كذلك باستمرار من خلال العديد من الخطب والرسائل المولوية السامية ونذكر من بينها على سبيل المثال لا الحصر:
الخطاب السامي الذي ألقاه جلالة الملك محمد السادس نصره الله في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة، بتاريخ 14 أكتوبر 2016 جاء فيه: "(..)

¹ إبراهيم درويش، "الوسيط في الإدارة العامة النظرية والممارسة"، مطبعة دار النهضة العربي. الطبعة الأولى 1988، ص. 16، ذكره مرجع داود عبد الرزاق الباز، الإدارة العامة (الحكومة)، الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفين، منشور عن مجلس النشر العلمي، الكويت، ص. 214-215.

² نفس المرجع السابق، ص. 215.

³ ظهير شريف رقم 58-21-1 صادر في ذي الحجة 1442 (14 يوليو 2021) بتنفيذ القانون رقم 54-19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية، الجريدة الرسمية 7006 بتاريخ 14 يوليوز 2021.

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

"إننا نؤمن بأن النجاعة الإدارية تساهم في النهوض بالتنمية، وفي جلب الاستثمار الوطني والأجنبي، وتعزيز الثقة التي يحظى بها المغرب.

لذا، ندعو الجميع، حكومة وبرلمانا، أحزابا ونقابات، جمعيات وموظفين، للتحلي بروح الوطنية والمسؤولية، من أجل بلورة حلول حقيقية للارتقاء بعمل المرافق الإدارية، والرفع من جودة الخدمات التي تقدمها للمواطنين".

وأيضا التوجيهات السامية لجلالة الملك محمد السادس نصره الله، المتضمنة في الخطاب الملكي السامي الذي ألقاه جلالتة بتاريخ 13 أكتوبر 2017 بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية العاشرة، والذي دعا فيه جلالة الملك الفاعلين المعنيين، كل في مجال اختصاصه، لإعادة النظر في نموذجنا التنموي لمواكبة التطورات التي تعرفها البلاد.

وأيضا خطاب جلالة الملك بتاريخ 12 أكتوبر 2018، الذي أعلن فيه جلالتة عن إحداث لجنة خاصة عهد إليها ببلورة مشروع النموذج التنموي الجديد لبلادنا، بناء على مساهمات مختلف المؤسسات الوطنية المختصة في إطار منظور استراتيجي شامل ومندمج¹؛

وتفاعلا مع الخطاب الملكي الأخير صدر في شهر أبريل 2021 التقرير العام للجنة النموذج التنموي الذي تضمن ثلاثة أقسام وخصص القسم الثالث منه لرافعات التغيير، وفي الشق المتعلق بالأوراش التحولية لإطلاق النموذج التنموي الجديد التي أوصي بها النموذج الجديد أكد على أن هذا الأوراش التحولية تتطلب إمكانات تقنية وبشرية ومالية هامة، لاسيما مرحلة إطلاقها. واعتبرت اللجنة كذلك أنه من الضروري التركيز على خمس رافعات أساسية لإطلاق النموذج ومواكبة تفعيله:

- (1) الرقميات كرافعة للتحويل السريع؛
- (2) جهاز إداري مؤهل وفعال؛
- (3) تأمين الموارد الضرورية لتمويل مشاريع التحويل؛
- (4) إشراك مغاربة العالم للاستفادة من معارفهم وشبكاتهم وخبراتهم؛
- (5) تعبئة علاقات التعاون مع الشركاء الأجانب للمملكة اعتمادا على مقاربة رابح-رابح¹.

¹ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، النموذج التنموي الجديد للمغرب، مساهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي السنة 2019، ص.8.

وفي الرافعة المتعلقة ببناء جهاز إداري مؤهل وفعال أشار التقرير إلى ذلك بالقول : "وفي النهاية، يتوجب على الإدارة أن تركز بشكل أكبر على جودة الخدمة المقدمة للمواطن والمقاولة من خلال تسريع مسلسل تبسيط المساطر الإدارية ورقمنتها بشكل كامل، وتمكين المواطن من الولوج إلى المعطيات العمومية، قصد السماح بالتقييم المنتظم لجودة الخدمات وبإمكانية اللجوء إلى التظلم في حال وجود نزاع أو تجاوز².

يمثل الجهاز الإداري إذن رافعة جوهرية أخرى للشروع في التغيير وقيادته . ومن شأن هذا الجهاز أن يكون حاملا ومحركا أساسيا لتنفيذ جزء مهم من أورش التنمية بتعاون مع الفاعلين الآخرين، والذي تعتبر قدرته على الاضطلاع بهذه الأورش، سواء على المستوى المركزي أو الترابي، شرطا لنجاح النموذج التنموي الجديد³.

ولموضوع "النموذج التنموي الجديد وجودة الخدمات المقدمة للمواطن والمقاولة" أهمية نظرية وعملية:

فمن الناحية النظرية، وفق دستور 2011 في الباب الثاني عشر المتعلق بالحكمة الجيدة يعتبر مبدأ الجودة من بين المعايير التي تخضع لها المرافق العمومية، هذا يعني أن مبدأ الجودة أصبح مبدأ دستوري وبالتالي تقديم الخدمات الإدارية من طرف المرافق العمومية يجب أن تخضع للعناصر الأساسية المؤطرة لهذا المبدأ، وكذلك لازال هذا المبدأ الدستوري محط اهتمام الأكاديميين على اعتبار أنه مبدأ راسخ ومتأصل في القطاع الخاص وجديد بالنسبة للقطاع العام.

أما من الناحية العملية، الوقوف على تشخيص واقع تنزيل مبدأ الجودة عند تقديم الخدمات من طرف المرافق العمومية إلى المواطن والمقاولة واكتشاف مكامن القصور والصعوبات التي تعترض تطبيقه وأيضا البحث عن السبل الكفيلة لتطبيق العملي لهذا المبدأ وفقا لتصور لجنة النموذج التنموي الجديد.

¹ التقرير العام، النموذج التنموي الجديد، "تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع"، اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، المملكة المغربية، أبريل 2021، ص. 135.

² المرجع السابق، ص. 137.

³ التقرير العام، النموذج التنموي الجديد-تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي-المملكة المغربية، أبريل 2021، ص. 137.

وبناء على أهمية الموضوع يمكن طرح الإشكالية التالية:

إلى أي حد يمكن اعتبار المقتضيات الدستورية والقانونية وأيضا التنظيمية المتعلقة بمبدأ جودة الخدمات المقدمة من طرف المرافق العمومية أن تستجيب لانتظارات المترفين والمقاولات، وهل تصور لجنة النموذج التنموي بخصوص مستلزمات تنزيل هذا المبدأ قادرة على حل المشاكل المثارة على المستوى العملي؟

وللإجابة على الإشكالية المطروحة يمكن وضع فرضيتين اثنتين:

الفرضية الأولى: على المستوى النظري وجود مقتضيات دستورية وقانونية مهمة تضمن مبدأ جودة الخدمة المقدمة للمواطن والمقاوله لكن تشخيص واقع جودة الخدمات المقدمة للمترفين يكشف عن وجود إكراهات عملية تحد من نجاعة هذا المبدأ الدستوري.

الفرضية الثانية: تصور لجنة النموذج التنموي في الشق المرتبط بمتطلبات تنزيل مبدأ جودة الخدمات يشكل مدخلا أساسيا لتحسين الخدمات والرفع من مؤشر الرضى لدى المواطن والمقاوله، لكن هذا التصور غير كافٍ.

وتأسيسا على ما سبق، يمكن تقسيم هذه الموضوع إلى مبحثين اثنتين:

المبحث الأول: تشخيص واقع جودة الخدمات المقدمة للمواطن والمقاوله وفق الخطب الملكية

المبحث الثاني: متطلبات تنزيل جودة الخدمات المقدمة للمواطن والمقاوله وفقا لتصور لجنة

النموذج التنموي الجديد

المبحث الأول: تشخيص واقع جودة الخدمات المقدمة للمواطن والمقاوله وفق الخطب الملكية

شكل موضوع جودة الخدمات المقدمة للمترفق والمقاوله أحد المحاور الأساسية في أكثر من مناسبة وخطاب ولتشخيص واقع جودة الخدمات المقدمة للمواطن والمقاوله وفق الخطب الملكية سنخصص المطلب الأول للحديث عن واقع الخدمات العمومية المقدمة للمواطن بينما نخصص المطلب الثاني للخدمات العمومية المقدمة للمقاوله.

المطلب الأول: الخدمات العمومية المقدمة للمواطن

تعد الخطب الملكية آلية دستورية وسياسية لتحديد التوجهات الكبرى حول مسار الإصلاح ومرجعية في بلورة السياسات والبرامج العمومية، وتعكس تفاعل الملكية مع قضايا الدولة والمجتمع

وتحولاته، وتتخذ مظهرًا توجيهيًا وتقييميًا عبر تقديم ملاحظات وبلورة حلول¹، تجد صداها في الاستراتيجيات والسياسات العمومية المرتبطة بإصلاح الإدارة العمومية.

ووعيا من الملك بأهمية مرحلة ما بعد دستور فاتح يوليو 2011. منح في خطبه مكانة مهمة وجوهرية لإصلاح الإدارة العمومية. وبرز ذلك بشكل جلي في أكثر من مناسبة وخطاب، وانطلقت الرؤيا الملكية للإصلاح من خلال تشخيصها مكانا وتجليات الخلل في علاقة الإدارة بالمرتفقين، ودعا إلى ضرورة اتخاذ عدة تدابير تقوم على معيار نجاعة وتبسيط وتخفيف العمل الإداري ومواكبة التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي يعرفها المغرب، وإعمال مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، وجعل من الإصلاح وتحديث التدبير الإداري رهانا وأساسا للنموذج التنموي².

وأمام محدودية نتائج وآثار الإصلاح الإداري على الخدمات المقدمة للمواطن كان تدخل المؤسسة الملكية في أكثر من مناسبة ضروريا، حيث شكلت التوجيهات الملكية، المضمنة في الخطاب الملكية منعظا حاسما ومنعظا أساسيا في ورش إصلاح الإدارة المغربية³ ما قبل وما بعد دستور فاتح يوليو 2011.

لقد وضع جلالة الملك محمد السادس في خطابه السامي الذي ألقاه بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة سنة 2016⁴ الأصبع على مكانا القصور الذي تعاني منه جودة الخدمات التي تقدمها الإدارة للمواطن، مبرز أن: "المرافق والإدارات العمومية، تعاني من عدة نقائص تتعلق بالضعف في الأداء، وفي جودة الخدمات التي تقدمها للمواطنين. كما أنها تعاني من التضخم ومن قلة الكفاءة، وغياب روح المسؤولية لدى العديد من الموظفين".

¹ عبد الله طلوع، واقع اختلالات الإدارة العمومية بالمغرب-محاولة في التشخيص-، مجلة قراءات علمية في الأبحاث والدراسات القانونية والإدارية-، العدد الثامن، أبريل 2022، ص. 270.

² المرجع السابق، ص. 269.

³ ورقة تأطيره حول القانون 19.55، وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة: الموقع الإلكتروني www.smmp.gov.ma

⁴ الخطاب السامي الذي ألقاه جلالة الملك محمد السادس نصره الله في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة، بتاريخ 14 أكتوبر 2016.

أما على مستوى العلاقة التي تربط المرفق بالمرتفق شخص جلالته الملك هذه العلاقة بالقول¹:
"... إن الصعوبات التي تواجه المواطن في علاقته بالإدارة كثيرة ومتعددة، تبدأ من الاستقبال، مروراً بالتواصل، إلى معالجة الملفات والوثائق، بحث أصبحت ترتبط في ذهنه بمسار المحارب".

وفيما يخص مسألة تقريب الإدارة من المواطنين والمساطر والإجراءات داخل الإدارة العمومية يشير في هذا الشأن بالقول²: "... فمن غير المعقول أن يتحمل المواطن تعب وتكاليف التنقل إلى أي إدارة، سواء كانت قنصلية أو عمالية أو جماعة ترابية أو مندوبية جهوية، وخاصة إذا كان يسكن بعيداً عنها ولا يجد من يستقبله أو من يقضي غرضه.

(...) كما أن المواطنين يشكون أيضاً من الشطط في استعمال السلطة والنفوذ، على مستوى مختلف الإدارات، ومن ثم تعقيد المساطر، وطول أجال منح بعض الوثائق الإدارية".

أما فيما يتعلق بتقييم نظرة المواطن والموظف للإدارة العمومية لقد شخص جلالته الملك الوضع بالقول "إن الإدارة تعاني، بالأساس، من ثقافة قديمة لدى أغلبية المغاربة، فهي تشكل بالنسبة للعديد منهم مخبأ، يضمن لهم راتباً شهرياً، دون محاسبة على المردود الذي يقدمونه، غير أن المسؤولية تتطلب من الموظف، الذي يمارس مهمة أو سلطة عمومية، تضع أمور الناس بين يديه، أن يقوم على الأقل بواجبه في خدمتهم والحرص على مساعدتهم، والواقع أن الوظيفة العمومية لا يمكن أن تستوعب كل المغاربة. كما أن الولوج إليها يجب أن يكون على أساس الكفاءة والاستحقاق وتكافؤ الفرص".

ودعى في نفس السياق جلالته الملك في خطابه السابق بالقول: "... ولأن النجاعة الإدارية معيار لتقدم الأمم، وما دامت علاقة الإدارة بالمواطن لم تتحسن، فإن تصنيف المغرب في هذا الميدان، سيبقى ضمن دول العالم الثالث، إن لم أقل الرابع أو الخامس"³.

ولمعالجة مظاهر الفساد التي تعاني منها الإدارات العمومية دعى جلالته الملك إلى تبني أنماط جديدة في التدبير والتفكير باعتبارهما ركائز لا محيد عنها لتجويد الخدمات المقدمة للمواطن والمقاولة

¹ نفس الخطاب السابق.

² نفس الخطاب السابق.

³ الخطاب السامي الذي ألقاه جلالته الملك محمد السادس نصره الله في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة، بتاريخ 14 أكتوبر 2016.

وفي هذا الإطار أشار إلى ما يلي: "... إن إصلاح الإدارة يتطلب تغيير السلوكات والعقليات، وجودة التشريعات، من أجل مرفق إداري عمومي فعال، في خدمة المواطن.

فالوضع الحالي، يتطلب إعطاء عناية خاصة، لتكوين وتأهيل الموظفين، الحلقة الأساسية في علاقة المواطن بالإدارة، وتمكينهم من فضاء ملائم للعمل، مع استعمال آليات التحفيز والمحاسبة والعقاب".

وفي نفس السياق، أشارت الرسالة المولوية السامية التي وجهها جلالة الملك بتاريخ 27 فبراير 2018 إلى المشاركين في المنتدى الوطني للوظيفة العمومية العليا الذي نظم تحت رعايته السامية بمدينة الصخيرات والتي جاء فيها ما يلي: "... إنه برغم الجهود المبذولة، ومحاولات الإصلاح والتحديث التي نتوخاها، فإن الإدارة المغربية لن تبلغ المستوى المنشود من النجاعة والفعالية، ما لم يتم تغيير العقليات، وإجراء قطيعة مع بعض السلوكات والممارسات المشينة، التي تسيء للإدارة وللموظفين على حد سواء، كالرشوة والفساد واستغلال النفوذ وعدم الانضباط في أداء العمل وغيرها"، هذا من جهة. ومن جهة ثانية، ولتفعيل مبادئ الحكامة الجيدة بالإدارات العمومية على المستوى العملي يتطلب توفر مجموعة من المتطلبات والشروط حتى ينعكس على جودة الخدمات المقدمة للمواطنين والمواطنات، ومن بين هذه الشرط ما تضمنه الرسالة المولوية السامية التي وجهها جلالة الملك بتاريخ 27 فبراير 2018 الموجهة إلى المشاركين في المنتدى الوطني للوظيفة العمومية العليا الذي نظم تحت رعايته السامية بمدينة الصخيرات، جاء فيها ما يلي:

"... كما حرصنا على التكريس الدستوري للحكامة الجيدة، كمبدأ لا محيد عنه في تنظيم وتدبير المرافق العمومية، بما ينطوي عليه من مبادئ الاستحقاق والنزاهة والشفافية وتكافؤ الفرص، بين جميع المغاربة. كما نعمل على تفعيل المبدأ الدستوري لربط المسؤولية بالمحاسبة.

وإذا كانت المرافق العمومية تابعة قانونا، لمسؤولية الوزراء الذين يشرفون عليها، لكون الإدارة موضوعة تحت تصرف الحكومة، فإن الدستور كرس أيضا ضرورة التزام موظفيها بمعايير الجودة والشفافية والمسؤولية والمحاسبة، لضمان القرب من المواطنين، والإصغاء لمطالبهم، والعمل على تلبية حاجياتهم المشروعة.

ولا سبيل إلى ذلك إلا بتحسين وتبسيط التشريعات المرتبطة بالمنظومة الإدارية، والعمل على التطبيق الصارم للقواعد المنظمة للمناصب والمرافق العمومية، مع ما يتطلبه ذلك من ربط ممارسة المسؤولية بالمحاسبة".

المطلب الثاني: الخدمات العمومية المقدمة للمقاولة

من المعلوم أن إنعاش الاستثمار الأجنبي والوطني يبقى مشروط بوجود بيئة سياسية واجتماعية وإدارية مناسبة تدفع بالمقاولة إلى الاستثمار في بلد معين فالمستثمر يبحث عن الضمانات الكافية التي تجعله يضع استثماره وهو مطمئن على مستقبل مشروعه.

وفي إطار تشخيص واقع تقديم الخدمات المقدمة للمقاولة نستحضر الرسالة الملكية المتعلقة بالتدبير اللامركز للاستثمار الموجه إلى الوزير الأول سنة 2002 جاء في إحدى فقراتها ما يلي: "في السياق الرامي إلى حفز الاستثمار وتسهيله، سبق أن أكدنا في الخطاب الذي أفتتحنا به الدورة البرلمانية لأكتوبر 2000 على أهمية إحداث "...شباك موحد على صعيد كل جهة ...مع تحديد أجل معقول وسريع ...اللبت في ملفات مشاريع الاستثمار.

وكثيرا ما شد انتباهنا ما تواجهه فئات المقاولين من مصاعب بسبب الإجراءات المتعددة والمعقدة التي يستوجبها إحداث الشركات أو المقاوالات الفردية ويتطلبها استكمال المساطر الإدارية التي تستلزمها عملية الاستثمار".

وإذا كانت هذه المساطر والإجراءات التشريعية أو التنظيمية غالبا ما تكون ضرورية لأن حرية المبادرة الخاصة التي كرسها الدستور تقتضي إيجاد إطار قانوني ملزم كفيل وحده بطمأنة المستثمر وضمان مساواة الجميع أمام القانون وكذا تهيئة مناخ ملائم للمنافسة الشريفة فان من الواجب تبسيط هذه الإجراءات والمساطر وتقليصها والحرص على أن يتم العمل بها بأكثر ما يمكن من القرب من المستثمرين.

ولبلوغ هذا الهدف وعملا على انتهاز ما يقتضيه التدرج والواقعية من استبعاد لأي اقتراح أو إصلاح يخلو من المصادقية والنجاعة، فإننا نعتبر أن من شأن الإطار الجهوي أن يوفر المجال الترابي والإداري الأنسب نظرا لما لإدارتنا الترابية حاليا من وسائل لحل المشاكل المتعلقة بإجراءات الاستثمار"، هذا فيما يخص التوجيهات الملكية ما قبل دستور 2011.

أما بعد دستور 2011 يمكن أن نستحضر الخطاب السامي الذي ألقاه الملك محمد السادس نصره الله في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة، بتاريخ 14 أكتوبر 2016، جاء فيه ما يلي:

"... وقد أكدت أكثر من مرة على ضرورة حل المشاكل، ومعالجة الملفات في عين المكان. كما أعطيت تعليماتي للحكومة ووجهتها لاتخاذ الإجراءات الإدارية بهذا الخصوص. ما جدوى الرسالة التي وجهتها إلى الوزير الأول منذ 2002، وما فائدة الجهوية واللامركزية واللامركز، إذا استمر الوضع القديم واستمرت المشاكل السابقة؟

وإذا لم يتم إيجاد الحلول الناجعة لها بعد كل هذه السنوات، فكيف سيتم تطبيق باقي النقاط المهمة الواردة في رسالتنا إلى الوزير الأول، والتي تخص علاقة المواطن بالإدارة وتبسيط المساطر وتشجيع الاستثمار؟

"كما أنه من غير المعقول، أن لا تقوم الإدارة حتى بتسديد ما بذمتها من ديون للمقاولات الصغرى والمتوسطة، بدل دعمها وتشجيعها، اعتبارا لدورها الهام في التنمية والتشغيل".

"...إن المشاكل التي تواجه المواطن في الإدارة تتجسد بشكل واضح في العراقيل التي تعيق الاستثمار، رغم إحداث المراكز الجهوية واستعمال الشباك الوحيد لتبسيط المساطر وتسريع عملية اتخاذ القرار.

صحيح أن بعض المستثمرين، في بعض الحالات، يقدمون ملفات غير كاملة، إلا أنه بدل أن يقوم الشباك بمساعدتهم وعرض قائمة من الحلول لتشجيعهم، يلاحظ أنه يتم تعقيد الأمور عليهم وتكبيهم بسلسلة من القيود والعراقيل، وبهذه العقلية والتمادي في مثل هذه التصرفات، فإن الشباك الوحيد سيبقى دون جدوى.

إن هذا الوضع غير مقبول، ولا ينبغي أن يستمر. فالمستثمر عندما لا يتلقى جوابا وإذا لم يتم حل المشكل الذي يواجهه، فإنه يرجع أمواله إلى البنك، إذا كان مقيما في المغرب، أما إذا كان من أبناء الجالية، وفضل الاستثمار في وطنه، فإنه يكون مجبرا على العودة بأمواله إلى الخارج، وبذلك يتم حرمان الوطن من فرص الاستثمار والتنمية، وحرمان المواطنين من فرص الشغل، إن الشباك الوحيد ليس إلا واحدا من الأوراش، لمعالجة العراقيل التي تواجه الاستثمار.

وإذا لم يتم إيجاد الحلول الناجعة لها، بعد كل هذه السنوات، فكيف سيتم تطبيق باقي النقط المهمة الواردة في رسالتنا إلى الوزير الأول والتي تخص علاقة المواطن بالإدارة وتبسيط المساطر وتشجيع الاستثمار؟".

وفي الرسالة التي وجهها جلالته الملك إلى المشاركين في الدورة الثانية للمؤتمر الدولي للعدالة بمراكش يوم الاثنين 12 أكتوبر 2019، جاء فيها ما يلي: "لقد أكدنا في مناسبات عديدة، على ضرورة وضع رؤية استراتيجية في مجال تحسين مناخ الأعمال. رؤية قوامها توفير بيئة مناسبة للاستثمار، واعتماد منظومة قانونية حديثة ومتكاملة ومندمجة، تجعل من المقاول رافعة أساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ولهذه الغاية، أصدرنا توجيهاتنا للإسراع بإخراج الميثاق الجديد للاستثمار، وإصلاح مراكزه الجهوية، وتمكينها من الصلاحيات اللازمة للقيام بدورها على أكمل وجه، ووضع حد للعراقيل التي تحول دون أدائها للـ دور المنوط بهـ كما ألحنا في أكثر من مناسبة على ضرورة تبسيط مساطر الاستثمار، وتحسين برامج المواكبة الموجهة للمقاولات، وتسهيل ولوجها للتمويل، والرفع من إنتاجيتها، وتكوين وتأهيل مواردها البشرية.

إن توفير المناخ المناسب للاستثمار، لا يقتضي فقط تحديث التشريعات المحفزة، بل يقتضي أيضاً توفير الضمانات القانونية والاقتصادية، الكفيلة بتحقيق الثقة في النظام القضائي، وتوفير الأمن الكامل للمستثمرين. ومن هنا تبرز أهمية توحيد آليات ومساطر تسوية منازعات الاستثمار، على الصعيد الوطني والجهوي والدولي، وتجاوز إشكاليات الاختصاص القضائي الوطني في هذا المجال، عبر إقامة نظام قانوني ملائم، يتوخى تفادي المشاكل والحد من المنازعات، وكذلك إنشاء هيئات متخصصة في فض هذا النوع من النزاعات، داخل الآجال المعقولة، وتراعي خصوصيات المنازعات المالية والتجارية، وتتسم بالسرعة والفعالية والمرونة.

وفي هذا الصدد، سبق أن أكدنا في خطابنا بمناسبة ذكرى ثورة الملك والشعب لسنة 2009، على "ضرورة تطوير الطرق القضائية البديلة، كالوساطة والتحكيم والصلح"، وهي التوجهات التي ضمنها رسالتنا لمؤتمرهم هذا في دورته الأولى، حيث دعونا فيها إلى تأسيس الوسائل البديلة لحل المنازعات واستجابة للرغبة الملحة للمستثمرين، في تبسيط وتسريع المساطر الإدارية والقضائية، فقد

تم إعداد مشروع مدونة خاصة بالتحكيم والوساطة الانتفاقية، في أفق عرضه على مسطرة المصادقة" هذه من جهة.

ومن جهة ثانية، دعى جلالة الملك في خطابه السامي الذي وجهه الجناوب الشريف بتاريخ 09 أكتوبر 2020 إلى أعضاء البرلمان بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية العاشرة إلى تبني مبادئ الحكامة الجيدة من قبيل ربط المسؤولية بالمحاسبة كآلية لتقييم نجاعة أداء المسؤول عن تقديم الخدمات العمومية للمواطن والمقاول، وفي هذا الإطار يقول جلالة الملك: "(...) إن نجاح أي خطة أو مشروع، مهما كانت أهدافه، يبقى رهينا باعتماد مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة.

ويجب أن تعطي مؤسسات الدولة والمقاولات العمومية، المثال في هذا المجال، وأن تكون رافعة للتنمية، وليس عائقا لها".¹

المبحث الثاني: متطلبات تنزيل جودة الخدمات المقدمة للمواطن والمقاول وفقا لتصور لجنة النموذج التنموي الجديد

يستند تصور لجنة النموذج التنموي الجديد فيما يخص جودة الخدمات المقدمة للمواطن والمقاول على مقومين أساسيين المقوم الأول يتمثل في تسريع مسلسل تبسيط المساطر ورقمنتها (المطلب الأول)، والمقوم الثاني يتجسد في تقييم الأداء وإمكانية اللجوء إلى التظلم (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تسريع مسلسل تبسيط المساطر ورقمنتها

لقد شكل تبسيط المساطر الإدارية منذ التسعينات أحد أولويات عملت وزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة في مجال تحديث الإدارة المغربية، فعلى الرغم من المجهودات الهادفة إلى حمل الإدارة العمومية على التخفيف من ثقل المساطر والإجراءات الإدارية، بقيت إشكالية تعقد المساطر وغموضها وبطء الإجراءات من السمات البارزة التي تطبع على العموم، علاقة الإدارة بمحيطها، مما أفضى إلى تقويض الجهود الإصلاحية والتقليل من مفعولها.²

¹ مجلة الوكالة القضائية للمملكة، عدد خاص بقضايا المسؤولية، العدد الرابع، دجنبر 2020، ص.1.

² منشور الوزير الأول رقم د.99.31، بتاريخ 14 شعبان 1420 (23 نونبر 1999) يتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية.

وبعد منشور الوزير الأول عدد 31.99 بتاريخ 23 نونبر 1999 أولى تحركات الحكومة نحو إصلاح الإدارة العمومية، من خلال إحداث خلايا قطاعية لتبسيط المساطر الإدارية وأخرى على الصعيد المركزي عهد إليها بجرد مختلف التعقيدات المسطرية وبلورة حلول ملائمة، ثم تلاه القانون¹ 03.01 المتعلق بإلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها والذي أسس لمفهوم جديد للعمل الإداري حيث تكون الإدارة مسؤولة عن قراراتها السلبية الصادرة لغير فائدة المرتفق وملزمة بتعليلها.

ويعتبر تحسين علاقة الإدارة بالمواطن إحدى أهم إصلاحات الإدارة فاداة الإدارة وفعاليتها مرتبط بالأساس بمدى نجاحها في الاستجابة لتطلعات وانتظارات المواطن، وقد أكدت التوجهات الملكية السامية في عدة مناسبات على كون خدمة المرتفق أساس وجود الإدارة وعلى ضرورة الانطلاق من انشغالاته للارتقاء بعملها والرفع من جودة خدماتها.

وفي هذا الإطار، يشكل القانون رقم 19.55 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية رافعة لتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطن والمقاولة ولتعزيز الثقة بين الإدارة والمرتفق² إذا عرف التطبيق السليم للمبادئ التي تؤطر الخدمات المقدمة للمواطن والمقاولة على المستوى العملي.

لكن عند تشخيص تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية أنها لازلت تعرف مجموعة من الصعوبات بسبب تنامي مظاهر الفساد بحث لا تزال منظومة العدالة (باعتبارها الضامن الحقيقي لحقوق وحريات المواطن والمستثمر) تعاني من جملة من مواطن الضعف تهم العديد من الجوانب، نذكر منها استمرار الممارسات المتعلقة بالرشوة، والمحاباة، وطول المساطر، وهو أمر لا يخلو من عواقب على ثقة المواطنين³ والمستثمرين.

وفي هذا الإطار، نستحضر أيضا رسالة جلالة الملك الموجهة إلى المشاركين في الدورة الثانية للمؤتمر الدولي للعدالة بمراكش، يوم الاثنين 12 أكتوبر 2019 والتي جاء فيها ما يلي "...وفي نفس

¹ القانون رقم 03-01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية. الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-202-02 صادر في 12 من جمادى الأولى 1423 (23 يوليو 2002)، ج رعد 5029.

² كتابة اللجنة الوطنية لتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، الموقع الإلكتروني: WWW.mmsp.gov.ma

³ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، النموذج التنموي الجديد للمغرب، مساهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي السنة 2019، ص.52.

السياق، ندعو لاستثمار ما توفره الوسائل التكنولوجية الحديثة من إمكانيات لنشر المعلومة القانونية والقضائية، وتبني خيار تعزيز وتعميم لامادية الإجراءات والمساطر القانونية والقضائية، والتقاضي عن بعد، باعتبارها وسائل فعالة تسهم في تحقيق السرعة والنجاعة، وذلك انسجاماً مع متطلبات منازعات المال والأعمال مع الحرص على تقييدها قانونياً، وانخراط كل مكونات منظومة العدالة في ورش التحول الرقمي.

إن خلق فضاء آمن للاستثمار بأبعاده الاقتصادية والاجتماعية والحقوقية والإدارية والهيكلية، يفرض علينا جميعاً اليوم، بذل المزيد من الجهود في اتجاه ترسيخ دولة القانون، وتعزيز استقلال السلطة القضائية، ودعم التنبؤ القانوني، وتأهيل الفاعلين في المجال القضائي، وتطوير الإدارة القضائية، وتعزيز حكمتها، من خلال مقارنة شمولية مندمجة، تتعامل مع قضايا الاستثمار في مختلف جوانبها، المرتبطة بالقوانين التجارية والبنكية، والضريبية والجمركية، والعقارية والتوثيقية والاجتماعية، وتستحضر الأبعاد الدولية والتكنولوجية التي تفرضها عولمة التبادل التجاري والمالي والاقتصادي عبر القارات".

وأيضاً في إطار تشخيص تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية بالمرافق العمومية أشار تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي المعنون بـ "النموذج التنموي الجديد للمغرب، مساهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي السنة 2019" إن المساطر والإجراءات الإدارية لازلت تعرف مجموعة من الصعوبات بسبب تنامي مظاهر الفساد بحث لا تزال منظومة العدالة تعاني من جملة من مواطن الضعف تهم العديد من الجوانب، نذكر منها استمرار الممارسات المتعلقة بالرشوة، والمحاباة، وطول المساطر، وهو أمر لا يخلو من عواقب على ثقة المواطنين والمستثمرين باعتبار القضاء هو الضامن الأول لحقوق الأفراد والجماعات.

وعلى أساس ذلك، يشكل رهان تفعيل مقتضيات القانون رقم 19.55 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية والقانون 19-54 بمثابة ميثاق المرافق العمومية بمثابة رافعة لتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطن والمقاولة ولتعزيز الثقة بين الإدارة والمرتفق، وهذا لن يتأتى إلا من خلال أجراً وتنزيل جميع مبادئ الحكامة الجيدة التي أشار إليها القانونين السابق الإشارة إليهما.

أما على مستوى رقمنة الخدمات العمومية وكما يعلم الجميع تعد الإدارة الإلكترونية من الأدوات الحديثة في مجال التدبير العمومي من خلال توظيف تقنيات متطورة في مجال الاتصال والمعلومات للقيام بالواجبات والمسؤوليات الإدارية.

وهي تقوم على عملية التبادل غير العادي للبيانات الرقمية وسواء داخل الإدارة أو بين الإدارة والأفراد، وذلك بهدف رفع مستوى أداء الإدارات العمومية، وتقديم خدماتها بصورة عرضية لطالبي الانتفاع منها في إطار الشفافية والوضوح.

ويتجلى تأثير اعتماد تقنية الإدارة الإلكترونية على التنظيم الإداري في تسهيل عملية التواصل بين الوحدات الإدارية داخل المنظمة، لأن هذه التقنية بالإضافة إلى استجابتها لحاجيات الموظف أو المصلحة الإدارية، فهي تكون مندمجة في أنظمة باقي الشركاء أو المصطلح، وتستجيب لمصالحهم، وبالتالي تمكن من ربح الوقت وتسهيل عملية تنفيذ البرامج وتبنيها¹.

وحسب تقرير "الاستعداد لمستقبل الإنتاج لسن 2018" الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي، فإن البنية الإنتاجية التي يتوفر عليها المغرب تتسم بمحدوديتها، كما أن آفاق تأقلمها مع التحديات المرتبطة بالثورة الصناعية الرابعة 4.0 ليست بالواعدة كثيرا. في غياب رؤية واستراتيجيات ملائمة، فإن أحد الانعكاسات المقلقة التي يمكن أن تؤثر على بلدنا في المستقبل تكمن في بروز ظاهرة تقاطب سوق الشغل، والتي تتجلى في ارتفاع عدد مناصب الشغل المفقودة مقارنة مع عدد المناصب المحدث في فئة الوظائف التي تتطلب "مهارات متوسطة".

إذ تُعتبر هذه الأخيرة أكثر عرضة للتضرر من انتشار استخدام الروبوتات والذكاء الاصطناعي، مما قد يؤدي مستقبلا إلى تعميق التفاوتات داخل المجتمع المغربي، تمثل الرقمية رافعة حقيقية للتغيير والتنمية لذا يتعين إيلاؤها اهتماما خاصا على أعلى المستويات في هرم الدولة باعتبارها محفزا للتحويلات الهيكلية وذات الأثر القوي².

كما تعرف الإدارة المغربية في محيطها الداخلي بمجموعة ممارسات تحد من جودة خدماتها وفعاليتها، ومن أهم هذه الممارسات نجد ظاهرة البيروقراطية التي تنفر المرتفقين من التعامل مع

¹ محمد حنين، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية، المطبعة غير مذكورة، الطبعة الأولى، سنة 2007، ص. 112-113.

² تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، النموذج التنموي الجديد للمغرب، مساهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي السنة 2019، ص. 42.

الإدارة العمومية لكن الأخذ بفكرة الإدارة الإلكترونية سيؤدي إلى تسهيل الإجراءات والمعاملات الإدارية عبر شبكة الأنترنت عن طريق السياسات الإلكترونية لهذه الإدارات، كما أن الموظف سيتحرر من روتين وضغط هذه المعاملات، وسيستغني عن المستندات الورقية ليستبدلها بمستندات إلكترونية، وبالتالي يتحول مجتمع الموظفين من مجتمع وري إلى مجتمع إلكتروني¹.

هذا إذا تم الوعي بأهمية توظيف الإدارة الإلكترونية لدى جميع الفاعلين موظفين مرتفقين (المواطن والمستثمر)، لكن الواقع الفعلي يكشف أن هناك هوية رقمية كبيرة تحد من استثمار جميع الإمكانيات الرقمية المتاحة.

إن رهان اليوم يقوم على ضرورة خلق جيل جديد من الخدمات العمومية، الناجعة والمتاحة للولوج والمركزة على تعزيز وتوسيع مسؤولية الفاعلين والمستثمرة بقوة لفرصة التحول الرقمي². ولكي يحدث تحول حقيقي من إدارة الكترونية إلى إدارة حديثة لابد من التوفر على الوسائل والعناصر المادية (بنية تحتية قوية، حماية للنظم المعلوماتية جيد، هيكل تنظيمي...) وكذا المورد البشري الكفاء والمدرّب، دعم والتزام الادارة العليا، وبتوفير هذه المتطلبات سيؤدي إلى التأثير بدون شك على جودة الخدمات المقدمة من طرف الإدارات العمومية³، وبالتالي يكون هناك رضا للمواطن والمقاولة على الخدمات العمومية.

وهذا التحول والرضا لن يحدث أيضا بدون وجود إرادة سياسية داعمة لاستراتيجية التحول الإلكتروني، ومساندة مشاريع الإدارة الإلكترونية عن تقديم العون المادي والمعنوي لمساعدة على اجتياز العقبات وتطوير برامج التحول الإلكتروني والإدارة الإلكترونية⁴.

¹ داود عبد الرزاق الباز، المرجع سابق، ص. 214-215.

² تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مساهمة في المجلس في النموذج التنموي الجديد، مجموعة العمل الخاصة المكلفة بإعداد التقرير ماي 2019، الموقع الرسمي: www.cese.ma، ص.2.

³ محمد الأزهر بوخلط، زندي ادريس، حريز بكار عبد الجبار، دور الادارة الالكترونية في تحسين جودة الخدمات في المؤسسات العمومية دراسة حالة: دائرة تماسين والبلدتين التابعين لها تماسين وبلدة عمر-ورقة الجزائر، مرجع سابق، ص.2.

⁴ نفس المرجع، ص. 10.

المطلب الثاني: تقييم الأداء وإمكانية اللجوء إلى التظلم

يصف H.Serieyx الجودة في أحد مقالاته بأنها: "الإنصات الدائم للزبون ووضعه في قلب اهتمامات المنظمة كمحور لكل مبادراتها وتوجهاتها"¹، فالحكم على توافر الجودة العالية في المنتج أو الخدمة التي تقدمها للمستهلكين بالقطاع الخاص لن يكون معتبرا إذا كان من قبلها فقط، وإنما -وهو الأهم- أن يكون الحكم بجودة السلعة أو الخدمة صادرا عن المستهلكين أو العملاء².

ولهذا تعرضت عملية تقييم جودة الخدمة في السنوات الأخيرة إلى جدال كبير من خلال العديد من البحوث والدراسات المتخصصة في هذا المجال وذلك بغرض البحث عن النماذج المناسبة لتقييم جودة الخدمات³، وهي على الشكل التالي:

أولاً: تقييم جودة الخدمة من جهة نظر الزبون: أن عملية تقييم جودة الخدمة من وجهة نظر الزبون تتم وفق نموذجين يعتمد كل منهما بشكل أساسي على مجموعة من المعايير القابلة للتعديل والتكيف حسب نوع الخدمة المراد تقديمها هما نموذجين أحدهما نموذج الفجوة والاتجاه الآخر بإضافة إلى مقاييس عدد الشكاوى.

ثانياً: تقييم جودة الخدمة حسب قدرات المؤسسة الخدمية: يتناول هذا المنظور مدى قدرة المؤسسة الخدمية على الوفاء لخدماتها المتنوعة من خلال استخدام الأمثل للموارد المتاحة⁴، تساهم هذه النماذج في الحكم على جودة الخدمات المقدمة للمواطن والمقولة.

¹ H.Serieyx, la management stratégique, In enjeux: le magazine de l'entreprise et de l'économie (spécial qualité), n°25(1991), P.35.

² وديع طروس، المدخل إلى العلوم الإدارية، المؤسسة الحديثة للكتاب لبنان، الطبعة الأولى 2011، ص.43.

³ محمد الأزهر بوخلط، زندي ادريس، حريز بكار عبد الجبار، دور الإدارة الإلكترونية في تحسين جودة الخدمات في المؤسسات العمومية دراسة حالة: دائرة تماسين والبلدتين التابعين لها تماسين وبلدة عمر-ورقة الجزائر مرجع سابق، ص.13.

⁴ تقييم جودة الخدمة حسب قدرات المؤسسة الخدمية: وفي هذا الإطار تميز بين مداخل تقييم جودة الخدمات التالية:

1- تقييم جودة الخدمة بدلالة المدخلات: يستند أصحاب هذا المدخل إلى فكرة مفادها أن بإمكان اعتبار المدخلات والمواد جوهر الخدمة وجودتها، رغم أهمية عناصر المدخلات في جودة الخدمة إلا أنها لا تعد كافية في حد ذاتها لضمان الجودة فهناك عوامل أخرى مكملة فليس المهم توفر المدخلات أو الموارد الجيدة فقط وإنما في كيفية استغلالها علمياً:

2- تقييم جودة الخدمة بدلالة العمليات: يركز هذا المقياس على جودة العمليات أو المراحل المختلفة لتقديم الخدمة المطلوبة وإن كان أصحاب هذا المدخل لم يغفلوا كلية المدخلات خاصة عند تتبعهم لعلاقات السبب والتأثر وينطوي هذا

أما فيما يتعلق باللجوء إلى التظلم في حالة وجود نزاع أو تجاوز كما هو معلوم تشكل آلية الطعن الإداري قاعدة أساسية من قواعد القانون الفرنسي، والتي بمقتضاها يحق لكل فرد توجيه طعن إداري، ويمكنه عن طريقها طرح الموضوع على الجهة الرئاسية لتلك التي اتخذت قرار يتعلق به¹. وحسب جان ميشيل الطعن الإداري هو: "شكوى موجهة إلى الإدارة بهدف التوصل إلى تسوية ودية للنزاع بين المواطن والإدارة نتيجة لقرار اتخذته الأخيرة"².

كما أن الحق في التظلم الإداري (الطعن) أمام سلطة عمومية إدارية أو الطعن أمام سلطة قضائية يدخل في طبيعة الأشياء أو بتعبير آخر هو حق طبيعي، وهو من الضمانات التي تمنح للأفراد مهما كانت وضعيتهم القانونية، ومهما كانت طبيعة النظام السياسي³.

وبالعودة إلى دستور 2011 نص صراحة على ضرورة الاستماع والإنصات لتظلمات Doléances المواطنين، وذلك إسوة بدساتير دول أخرى كانت سباقة إلى ذلك، حيث قامت بالتنصيص على هذا النوع من الآليات كطرق تكميلية لحل النزاعات الإدارية، وفي هذا الإطار يشير الفصل 156 من

المدخل على مجموعة من المؤشرات والمعايير التي توضح نسب المقبولة لكافة العناصر وأنشطة الخدمات المقدمة والتي يجب أن تستوفيها لكي يتم اعتبار هذه الخدمة جيدة؛

3- تقييم جودة الخدمة بدلالة المخرجات: هو من مقاييس التي تتعلق بالنتائج النهائية حيث ينظر إليها على أنها الإنجاز أو عدم انجاز النتائج التي يسعى إليها الزبون ويتم تقييم جودة الخدمة من خلال قياس جودة المخرجات باعتماد على الطرق التالية:

- إجراء مقارنات بين توقعات الزبون والأداء الفعلي، بغرض اكتشاف جوانب الضعف ومحاولة تجنبها مستقبلاً؛
- استقصاء رضا الزبون بخصوص الخدمة المقدمة ؛
- استقصاء العاملين في المؤسسة الخدمية للوقوف على كافة المشاكل والمعوقات التي حالة دون تحقيق الأداء المرغوب. بوخلط محمد الأزهر، زندي ادريس، حريز بكار عبد الجبار، دور الادارة الالكترونية في تحسين جودة الخدمات في المؤسسات العمومية دراسة حالة: دائرة تماسين والبلدتين التابعين لها تماسين وبلدة عمر-ورقة الجزائر، مرجع سابق، ص. 14.

¹ عبد الحق فيكري الكوش، التظلم الاداري في القانون المغربي-دراسة مقارنة، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-مراكش، السنة الجامعية 2017/2018، ص. 11.

² نفس المرجع، ص. 13 و 14.

³ نفس المرجع، ص. 13.

الدستور المغربي لسنة 2011 على ما يلي: "تتلقى المرافق العمومية ملاحظات مرتفقها، واقتراحاتهم وتظلماتهم، وتؤمن تتبعها"¹.

وفي إطار تشخيص آلية التظلم بالمغرب نستحضر الخطاب السامي الذي ألقاه جلالة الملك محمد السادس نصره الله في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة، بتاريخ 14 أكتوبر 2016 الذي جاء فيه "...يقال كلام كثير بخصوص لقاء المواطنين بملك البلاد، والتماس مساعدته في حل العديد من المشاكل والصعوبات.

وإذا كان البعض لا يفهم توجه عدد من المواطنين إلى ملكهم من أجل حل مشاكل وقضايا بسيطة، فهذا يعني أن هناك خلافاً في مكان ما.

أنا بطبيعة الحال أعز بالتعامل المباشر مع أبناء شعبي، وبقضاء حاجاتهم البسيطة، وسأظل دائماً أقوم بذلك في خدمتهم.

ولكن هل سيطلب مني المواطنون التدخل لوقامت الإدارة بواجبها؟

الأكيد أنهم يلجؤون إلى ذلك بسبب انغلاق الأبواب أمامهم، أو لتقصير الإدارة في خدمتهم، أو للتشكي من ظلم أصابهم."².

"...ومن غير المقبول، أن لا تجيب الإدارة على شكايات وتساؤلات الناس وكأن المواطن لا يساوي شيئاً، أو أنه مجرد جزء بسيط من المنظر العام لفضاء الإدارة.

فيدون المواطن لن تكون هناك إدارة. ومن حقه أن يتلقى جواباً عن رسائله، وحلولاً لمشاكله، المعروضة عليها. وهي ملزمة بأن تفسر الأشياء للناس وأن تبرر قراراتها التي يجب أن تتخذ بناء على القانون".

وفي إطار التقارير السنوية التي تعدها مؤسسة وسيط المملكة أشار التقرير السنوي لسنة 2019 إلى أن معدل آجال جواب الإدارة في ملفات التظلم المعالجة بمقتضى قرارات، تبين أن: "معدل تفاعل الإدارة" أو المتوسط العام لمعدل آجال جواب الإدارة على أول مراسلة تهم تظلمات المواطنين المعروضة

¹ نفس المرجع، ص. 9.

² الخطاب السامي الذي ألقاه جلالة الملك محمد السادس نصره الله في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة، بتاريخ 14 أكتوبر 2016.

على هذه المؤسسة، هو 74 يوما، وهو متوسط يفوق الأجل المنصوص عليه قانونا، ويتأثر سلبا أو ايجابا بمجموعة من المعطيات.

أهمها موضوع التظلم وطريقة إنجازه، ونوع القرار المتخذ والتصنيف الموضوعاتي للتظلم موضوع القرار، فضلا عن ارتباطه الوثيق إلى جانب متغيرات أخرى بسلوك الإدارات أو المؤسسات المعنية بالتظلم.

كما هم أيضا معدل أجال جواب الإدارة في ملفات التظلم المعالجة بمقتضى توصيات، والذي وصل إلى 88 يوما، ثم معدل أجال تنفيذ التوصيات الصادرة عن المؤسسة إلى الجهة المعنية بها إلى حين تنفيذها، هو 660 يوما.

أما بخصوص زمن معالجة التظلمات والشكايات داخل المؤسسة، أخذنا بعين الاعتبار عدد الملفات المشككة لمخزون المؤسسة من الملفات التي ترجع إلى السابق من السنوات والبالغ عددها 3272 ملفا، وفي غياب أي مؤشرات مستنتجة من دراسة علمية في الموضوع، ومن منطلق الايمان بحق المواطن في أن ينظر تظلمه داخل اجل معقول، حرصت المؤسسة هذه السنة على إيجاد مؤشرات قياسية مرجعية، لقياس مدى قدرة المؤسسة على التحكم في أجال معالجة التظلمات المتوصل بها، والانتقال نحو تصور جديد أساسه نجاعة التدخلات في زمن معقول¹.

أما على مستوى التوصيات الصادرة عن المؤسسة، سجلت سنة 2018 انخفاضا ملموسا، بحث لم يتجاوز عددها 88 توصية، لم تنفذ الادارة منها إلا ثلاثة عشر (13) توصية، أي بنسبة استجابة لم تتجاوز 15.1%، من التوصيات في الملفات المسجلة خلال نفس السنة.

وهو ما يمكن معه القول، إن الحصيلة المسجلة (بخصوص عدد التوصيات المنفذة وغير المنفذة) وإن عرفت نتائج لا بأس بها، فإن أثر وقعها على المواطن يبقى متواضعا، بسبب ضعف تجاوب الإدارة مع المساعي الودية التي تبذلها المؤسسة، وعدم تشجيع الإدارات بدور الوساطة المؤسساتية كآلية بديلة لحل الخلافات دون اللجوء الى القضاء².

¹ موجز التقرير السنوي لمؤسسة وسيط المملكة برسم سنة 2019، مؤسسة وسيط المملكة، الموقع الرسمي للمؤسسة <https://www.mediateur.ma>، ص.15.

² موجز التقرير السنوي لمؤسسة وسيط المملكة برسم سنة 2019، مؤسسة وسيط المملكة، الموقع الرسمي للمؤسسة <https://www.mediateur.ma>، ص.16.

هذه الطرق البديلة هي التي تستجيب لمقومات الحوكمة حيث يقوم الفاعلين على شؤونهم وعلى فض خلافاتهم بالتوافق ودون اللجوء للهيئات القضائية التقليدية خاصة وأن الأمر من متعلقات النشاط الاقتصادي الذي يعرف عنه تجننه للتقاضي الطويل¹.

خاتمة:

نافلة القول، كيف يمكن أن نبلغ مستوى مقبول من جودة الخدمات العمومية المقدمة للمواطن والمقاولة أمام هشاشة الإطار القانوني المنظم للتعين في المناصب السامية ومناصب المسؤولية، بدل أن يقوم على معايير الكفاءة والاستحقاق يقوم على الانتماء الحزبي وأيضاً على حجم متانة العلاقة بين الرئيس والمرؤوس.

كيف لنا أن نقرب من تطبيق مبدأ الجودة داخل القطاع العام كما هو معمول به بالقطاع الخاص والإدارات العمومية والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية لازالت تنخرها شتى مظاهر الفساد من زبونية ومحسوبية ورشوة واستغلال النفوذ... إلخ

كيف يمكننا أن ننجح في تبني مبدأ الجودة وأن المواطن أو الموظف أو المقاولة لازالت شكايهم وتظلماتهم لا تعيرها الإدارة أي اهتمام وأيضاً انتشار ثقافة اعتبار المتظلم أو المشتكي عدو لذود للإدارة أو خارج عن القانون بدل وضع قاعدة بيانات لتقييم جودة الخدمات المقدمة للمواطن والمقاولة حتى تكون أداة لتصحيح الأخطاء الصادرة عن الإدارة.

كيف يمكن أن نقدم خدمات جيدة وأن نزع الصفة المادية على الإجراءات الإدارية لازال لم يبلغ المستوى المطلوب بسبب ضعف البنية التحتية ببعض الإدارات العمومية (صبيب ضعيف، قلة الأجهزة المعلوماتية) وهناك اتساع فجوة رقمية كبيرة (انتشار الأمية الرقمية، معدل غياب الثقة الرقمية جد مرتفع).

نعم يمكن أن نطمح إلى تنزيل مبادئ الجودة المنصوص عليها في دستور 2011 بالقطاع العام (شفافية، المسؤولية والمحاسبة) لكن مع وجود إرادة سياسية قوية تقوم على احترام سيادة القانون الذي يجعل هذه المبادئ في مواجهة جميع شرائح المجتمع على قدم المساواة رئيس ومرؤوس، حزب، وأيضاً منظمة بدل الاقتصاد على تطبيق هذه المبادئ على الحلقات الأضعف في المجتمع.

¹ نزار البركوتي، مكافحة الفساد في الصفقات العمومية، دار اجيال للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2020، تونس، ص.145.

لائحة المراجع

- عبد الحق عقله، دراسات في علم التدبير، الجزء الثاني، الطبعة الأولى 2010.
- وديع طروس، المدخل الى العلوم الادارية، المؤسسة الحديثة للكتاب لبنان، الطبعة الأولى 2011.
- محمد حنين، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية، المطبعة غير مذكورة، الطبعة الأولى، سنة 2007.
- نزار البركوتي، مكافحة الفساد في الصفقات العمومية، دار اجيال للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2020، تونس.
- عبد الحق فيكري الكوش، التظلم الاداري في القانون المغربي-دراسة مقارنة، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-مراكش، السنة الجامعية 2017/2018.
- بوخلط محمد الأزهر، زندي ادريس، حريز بكار عبد الجبار، در الادارة الالكترونية في تحسين جودة الخدمات في المؤسسات العمومية دراسة حالة: دائرة تماسين والبلدتين التابعين لها تماسين وبلدة عمر-ورقة الجزائر، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر أكاديمي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، السنة الجامعية 2019/2020.
- عبد الله طلوع، واقع اختلالات الادارة العمومية بالمغرب-محاولة في التشخيص-، مجلة قراءات علمية في الابحاث والدراسات القانونية والادارية-، العدد الثامن، أبريل 2022.
- مجلة الوكالة القضائية للمملكة، عدد خاص بقضايا المسؤولية، العدد الرابع، دجنبر 2020.
- الدستور المراجع والمصادق عليه بموجب استفتاء فاتح يوليوز 2011 منشور بالجريدة الرسمية عدد 5952 مكرر 14 رجب 1432 (17 يوليوز 2011).
- القانون رقم 19-54 بمثابة ميثاق المرافق العمومية، الجريدة الرسمية 7006 بتاريخ 14 يوليوز 2021. الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-21-58 صادر في ذي الحجة 1442 (14 يوليوز 2021).

النموذج التنموي المغربي وجهات نظر إدارية واقتصادية

- القانون رقم 03-01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-02-202 صادر في 12 من جمادى الأولى 1423 (23 يوليو 2002)، ج ر عدد 5029.
- منشور الوزير الأول رقم د.99.31، بتاريخ 14 شعبان 1420 (23 نونبر 1999) يتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية.
- الخطاب السامي الذي ألقاه جلالة الملك محمد السادس نصره الله في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة، بتاريخ 14 أكتوبر 2016.
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مساهمة في المجلس في النموذج التنموي الجديد، مجموعة العمل الخاصة المكلفة بإعداد التقرير ماي 2019، الموقع الرسمي: www.cese.ma
- موجز التقرير السنوي لمؤسسة الوسيط المملكة برسم سنة 2019، الموقع الإلكتروني الرسمي للمؤسسة: <https://www.mediateur.ma>
- التقرير العام، النموذج التنموي الجديد، "تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع"، اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، المملكة المغربية، أبريل 2021.
- ورقة تأطيرية حول القانون 19.55، وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة: الموقع الإلكتروني: WWW.smmmp.gov.ma
- كتابة اللجنة الوطنية لتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، الموقع الإلكتروني: WWW.mmsp.gov.ma
- Youssef BRIGA, L'audit de la qualité dans le secteur public, pourquoi...comment ! RMAD n°6-7.
- H.Serieyx, le management stratégique, In enjeux : le magazine de l'entreprise et de l'économie (spécial qualité), n°25(1991).

Al-Manara pour les études juridiques et administratives

Revue Scientifique Trimestrielle

Spécialisé dans les Etudes Juridiques et Administratives

Directeur Responsable

Docteur Redouane Elanbi

Auteur collectif

Le modèle de développement marocain

Lectures administratives et économiques

Préparation et supervision :

P.Hassan Tourak

PES fsjes Ain Chok Casablanca

P.Abdelatif Moustakfi

PH Fsjes Ain Chok Casablanca

Coordination :

P.Younes sabar

PH Fsjes Ain chok Casablanca

P.Ghizlane Bouabdali

doctorante en droit publique

Chercheur universitaire et sciences politique fsjes sale

P. Redouane Elanbi

Chercheur universitaire

directeur de la revue Al-Manara pour

les études juridiques et administratives

Table des matières

Le nouveau modèle de développement au Maroc : Contraintes et défis- cas des collectivités territoriale Majidi Cherkaoui	2
La compétitivité de l'entreprise à la lumière du nouveau modèle de Développement Soumaya Dlimi	12
Le nouveau modèle de développement et la mise en place d'un droit fondamental : Le revenu Meryem Qorchi	34
La Gouvernance Administrative Dans Le Cadre Du Nouveau Modelé De Développement Ismail Aboumaim	56

**Le nouveau modèle de développement au Maroc :
Contraintes et défis- cas des collectivités territoriales-**

Majidi Cherkaoui

Enseignant chercheur de droit public et sciences politiques
- faculté des sciences juridiques, économique et sociales -
- Ain Chock- Université HASSAN II – CASABLANCA-

Introduction

La politique administrative depuis l'indépendance au Maroc, ne cesse de changer sa philosophie dans le but de capitaliser les acquis et répondre aux nouveaux besoins dont souffrent le secteur public, de façon à répondre aux besoins de développement qui trouvent ses effets aussi bien au niveau des citoyens et sur le territoire, c'est dans cette optique que la régionalisation avancée est introduite dans le but de manifester le développement local qui concrétise les besoins locaux des citoyens des 12 régions du pays¹.

alors que cet objectif nécessite une adaptation des nécessités des citoyens pour une consolidation de la notion de la déconcentration administrative du pouvoir de prise de décision², est à ce niveau là où réside l'élément clé de cette recherche qui essaye de faire une liaison réciproque entre l'approche sociologique et le volet technique et juridique nécessaire pour mettre en place les projets de développement dans le but de pallier aux carences de la

¹ Dahir N : 1-15-83 du 07-07-2015, bulletin officiel N 6380 du juillet 2015 sur les collectivités territoriales et la loi 111.14 portant sur la loi organique des régions.

² خطاب جلالة الملك بمناسبة عيد العرش ليومه 29 يوليوز 2019:
(.... أصبح اليوم النموذج التنموي غير قادر على الاستجابة للمطالب الملحة والحاجيات المتزايدة للمواطنين، وغير قادر على الحد من الفوارق بين الفئات والتفاوتات المجالية وعلى تحقيق العدالة الاجتماعية)
أيضا حسب تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنتي 2017 و 2018 فإنه يؤكد على تصاعد وتيرة دين خزينة الدولة إلى مستويات قياسية مما يؤكد على محدودية النموذج التنموي الذي يتأسس على دعم الاستهلاك بالجوء إلى الاقتراض.

bureaucratie¹ variées dont souffrent les régions et les systèmes administratifs qu'elles adoptent et qui peuvent constituer un obstacle pour le développement, ce que nous incite à poser les questions suivantes :

Dans quelle mesure les propositions du nouveau modèle de développement peuvent-elles constituer un palliatif aux besoins des populations des régions du Maroc ?

-Comment peut-on qualifier la réalisation des projets majeurs de l'Etat face aux problèmes liés à la gouvernance et la transparence de la gestion locale et régionale ?

Pour répondre à ces questions nous allons suivre le plan suivant :

I : La philosophie de l'approche participative

A – Du central au local

B : La participation à la politique locale et la précarité

II : L'enjeu de la démocratie locale

A : La déconcentration du pouvoir : contraintes structurelles

B : La gouvernance locale : la réédition des comptes et la responsabilité

I : La philosophie de l'approche participative

Vu la méthode adoptée pour l'élaboration du rapport du comité responsable de ce projet sociétal le nouveau modèle a opté une approche participative depuis le discours de sa Majesté le roi sur cette thématique, on trouve un nombre énorme d'institutions et d'instance qui ont été consultées pour participer à ce projet sociétal.

A – Du central au local

La politique publique nécessite de nouvelles perspectives, ainsi les besoins de la population s'accroissent et obligent un comportement différent de l'administration, c'est dans ce contexte que le lancement du nouveau modèle de développement par le Roi a été accompagné par la création d'un comité national pour le nouveau modèle de développement dans le but d'encadrer les idées et élargir le champ des consultations et des propositions pour que le nouveau modèle soit globale et tranche sur les questions et les soucis de la société.

¹ Pour Max Weber, la bureaucratie est d'abord une forme sociale fondée sur l'organisation des moyens en Fonctions des fins, Pierre Muller, les politiques publiques, que sais-je. PUF, P.10 et plus.

Ce modèle qu'est venu dans un contexte spécial qui vise à redynamiser la scène politique après presque l'épuisement des politiques sociales de la majorité des projets sociaux et les limites de certaines initiatives, et pour aussi faire le cumul sur les expériences réussites et les développer afin d'enrichir le débat pour répondre aux questions des populations, puisqu'on trouve dans la synthèse du rapport présenté par le comité du nouveau modèle de développement :

« Le modèle de développement proposé dans ce rapport n'est ni une solution miracle aux dysfonctionnements relevés, ni une compilation de politiques sectorielles ou partisan ».

En plus la richesse des aspects des diagnostics des dysfonctionnements de certaines politiques publiques ne peut que enrichir les projets de remèdes pour trouver des solutions à des problèmes chroniques de la gestion de la chose publique : la lourdeur, le clientélisme, la bureaucratie ... voire aussi à des problèmes dits temporels ayant rapport avec des saisons ou des circonstances instantanées : l'enclavement des populations pendant la chute de neige, les incendies, le transport scolaire, l'accès à l'eau potable, construction des routes détruites par des inondations...

De même le rapport y fait mention et souligne les propositions :

« Notre pays a pris le temps d'établir un état des lieux exhaustifs, de mesurer ses atouts et faiblesses, d'identifier les défis qui l'attendent et les promesses qu'il peut tenir ».

On peut dire que le Maroc a opté une troisième voie¹, qui n'est ni du haut vers le bas, ni l'inverse, mais elle vise la contribution d'un modèle marocain qui répond aux besoins des citoyens du Maroc suivant des contraintes de chaque région, voire de chaque commune par des programmes à essence économique et de développement².

¹ HAMID BOUCHIKI, structuration des organisations : concepts constructivistes et études de cas- Economie, P. 35 et plus

- Ghita boust, Essai sur la notion de bonne administration en droit public-préface Gérard Marceau, P. 126 ET PLUS.

² سعيد جفري، الجهوية الموسعة بالمغرب خارطة طريق ملكية.
- منشورات سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية عدد مزدوج 11 و 12 الطبعة الثانية 2011.

Ce nouveau modèle de développement est donc une mobilisation pour la mise en place des projets royaux suivant une politique citoyenne et qui nécessite cette nouvelle forme de d'organisation collective.

B : La participation à la politique locale et la précarité

En suivant la pyramide de la construction de la société marocaine, on peut constater qu'elle se compose de multiples classes sociales dont un nombre important de la population marocaine vit, encore, sous les aspects de la pauvreté, la précarité et l'ignorance, ce qui implique l'élaboration d'un modèle de développement qui prend en considération cet amalgame sociétal ainsi que les attentes d'ordre culturelles et civilisationnelles.

En effet, le citoyen doit remettre en question la relation entre l'équation droit et obligation pour qu'il soit acteur positif pour avoir une interaction favorable.

Face à des projets qui concernent la population ¹, et de ce fait, il va élargir le sens de l'intérêt Privé à un intérêt général et public qui va sans doute réintégrer les éléments de la population dans un sens de gagnant-gagnant dans le but de garantir la réussite des projets de la société pour un développement durable d'une société en pleine mutation au niveau structurel et conceptionnel, et lutter contre la fragilité des classes sociales défavorisées.

L'horizon de 2035 n'est pas aléatoire en rapport avec la mise en place des projets du nouveau modèle de développement, vu la complexité et l'intervention des différents acteurs pour l'opérationnalisation de ces programmes, on cite à titre d'exemple : l'habitat insalubre, l'abondant scolaire, les effets de l'immigration clandestine, le taux des crimes ...

On ose dire dans ce sens que la philosophie du nouveau modèle de développement est ambitieuse et porteuse d'espoir dans les politiques publiques, dont le citoyen ne cesse de remettre en question, devant les échecs de certaines politiques publiques ce qui a causé la méfiance envers l'administration.

Parmi les objectifs majeurs du nouveau modèle de développement, on trouve la remise de la confiance et l'instauration de la culture de la communication entre

¹ Hamid Bouchiki, Op.cit :

On trouve des politiques publiques menées par le haut vers le bas ex : le Japon, le Singapour et dans la Corée du sud et pour l'autre sens du bas vers le haut ex : l'Inde le Bangladesh sous forme d'un "social business".

l'administration et les usagers basée sur la responsabilité pour renforcer la sécurité juridique et morale des acteurs de l'intérêt publics en se basant sur l'appareil administratif renouvelé et moderne aussi bien pour le secteur public que privé dont le numérique constitue un levier majeur de développement.

II : L'enjeu de la démocratie locale

La conjoncture est de la mise en place du nouveau modèle de développement est spéciale, puisque la philosophie de l'initiative nationale du développement humain a montré ses limites, le moment est donc propice pour répondre à des questions ayant rapport avec le contexte actuel marocain dans lequel l'Etat propose des alternatives contre les fiascos de certaines politiques publiques et sociales.

A : La déconcentration du pouvoir : Contraintes structurelles

Le cadre juridique constitue la garantie principale pour donner à tel projet sa dimension légale qui lie les droits aux devoirs, on note à ce niveau que la charte nationale sur la déconcentration administrative a été adoptée en octobre 2018.

Selon l'article 48 de cette charte, qui a été publiée au bulletin officiel le 27 décembre 2018 et puis le texte de la loi organique du 27 janvier 2019, et encore les plans des directions des ministères avant le 25 juillet 2019 selon l'article 25 de la charte, pour la mise en place progressive jusqu'en 2021¹.

Les décisions au niveau local doivent répondre essentiellement aux besoins des citoyens pour la création d'un revenu qui permet d'assurer à toute personne un seuil de revenu en dessous duquel, il ne pourra tomber, lui permettant de se nourrir, de se loger et lui garantir une vie digne dont les besoins vitaux sont satisfaits.

Toutefois, on peut dire que le citoyen doit se réconcilier avec l'impôt et le sens de l'objectif de la fiscalité qui constitue la principale source du budget des collectivités territoriales et faire preuve du sens de l'appartenance et de citoyenneté et de l'intérêt général au lieu de l'intérêt personnel dans son sens très restreint.

¹ الجريدة الرسمية العدد 6746 مكرر بتاريخ 25 يناير 2019، كما صدر نص تنظيمي يحدد نموذج التسيير النموذجي المرجعي للامركز الإداري بمرسوم رقم 2.19.40 بتاريخ 24 يناير 2019.

La réconciliation des marocains avec la fiscalité en tant qu'un moyen de développement et non comme étant une punition ou un prélèvement est un concept qui appelle l'intervention de plusieurs approches de la sociologie pour décortiquer ce problème.

Dans cette optique on peut déduire donc, que la redistribution de ce budget dans des secteurs clés, tel que l'éducation et la santé et plus largement le volet social pour assurer un minimum de protection sociale pour toutes les couches de la société ce qui explique la dimension humanitaire et sociale de la loi cadre 09.21 portant sur la couverture sociale et la loi 55.19 sur la simplification des procédures et des opérations administratives du 06 MARS 2020.

Par ailleurs, l'appareil administratif local, doit se numériser pour mettre en place les bases de données de la population concernée, mais il est encore sous des carences et des dysfonctionnements pour lui confier seul cette tâche et de façon à répondre à des questions de développement de la population.

Dans ce sens on peut dire que des cabinets agissent en amont et en aval des stratégies publiques, alors que ces cabinets déroulent une stratégie et non pas une vision, qui nécessite un accompagnement et un suivi pour une évaluation en parallèle avec la mise en place des programmes gouvernementaux.

D'où la nécessité de la collaboration du secteur¹ privé et les autres institutions de collaboration publique et privé, voire de la société civile pour mettre le point sur les lacunes et trouver des réponses concrètes et utiles pour la population concernée² en respectant les spécifiées de chaque région dans un sens unitaire de l'état nation qui, avec la participation de la population, les projets répondent à leurs attentes³.

¹ يمكن أن نسجل بهذا الصدد أن اللاتمرکز له أيضا بعد سياسي وذلك باتجاه القرارات الاستراتيجية للدولة منسجمة مع التوجه العام للدولة اتجاه الجماعات الترابية للمملكة ورفض كل محاولة محلية تحاول إظهار الخصوصية المحلية في بعدها السياسي المنافي للدستور ; مثال الأقاليم الجنوبية من الصحراء بالمغرب.

² G.Vedel- droit administratif – Puf-Paris 1975, P.639.

Et C. DEBBACH, décentralisation - Universalise vol : 5_1, P.355.

³ Discours du roi du 16 octobre 2016 à l'occasion de l'ouverture de la première session de la première année législative de la 10 –ème législature : « Les administrations et les services publics accusent de nombreuses

B- La gouvernance locale : la responsabilité et la réédition des comptes

On peut dire que, historiquement, et devant les dysfonctionnements de l'administration marocaine, le citoyen doute de la qualité de gouvernance des dépenses publiques, il pense que l'argent public est mal dépensé et constitue une proie aux chercheurs des enrichissements illégaux sous prétexte de la gestion de l'affaire publique¹.

Néanmoins, la constitution marocaine a lié la responsabilité à la réédition des comptes² et a mis en place un contrôle avant et après la réalisation des projets,³ dans le but de lutter contre les mauvaises conduites qui ont marquées la gestion de la majorité des collectivités territoriales, qui est à l'origine d'un exercice électoral qui interpelle le citoyen et les élus⁴ pour honorer la responsabilité par une bonne gouvernance, et qui doit donner l'occasion aux jeunes élites à dire leurs mots par la participation politique responsable, car le boycott électoral ne peut qu'aggraver les problèmes et faire un état de statu quo par la reproduction des mêmes scénarios classiques et dépassés.

Généralement le problème du financement pose problème dans ses deux facettes, à la fois la pénurie des recettes et sources de financement et de l'autre côté la gouvernance financière.

relations à la faible performance et la qualité des prestations qu'ils fournissent aux citoyens... » Du 16 octobre 2016, op.cit.

¹ Rapport de la cour des comptes de 2017.

² Selon la constitution marocaine de 2011 dans son article 01 : "...les principes de la bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes".

³ Discours du roi : "...le citoyen se plaint beaucoup de la lenteur et de la complexité des procédures et de la procédure des jugements... face à l'administration...".

⁴ حسب مخرجات الحوار الوطني حول اللاتمرکز الإداري: الورشة 3 بعنوان اللاتمرکز الإداري والتعاقد: أسس الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العام على المستوى الترابي حيث تم التأكيد على ضرورة إبرام عقود هامة بين الدولة والجماعات الترابية حول الاختصاصات المنقولة لضمان مشاركة الجميع حول برنامج التنمية الجهوية وتعبئة الموارد الكافية. وأيضا أهمية التضامن والتعاون بين الجهات في إطار تبادل الخبرات والتجارب حسب ما جاء في القسم السادس من القانون التنظيمي للجهات الذي يؤسس لصندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات حسب مخرجات المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة المقامة بأكادير بتاريخ 20 دجنبر 2019.

Le nouveau modèle de développement et sur les circonstances exceptionnelles de COVID 19 et sur la base des dépenses budgétaires urgentes a instauré une politique financière diverses et variée qui constitue une soutenabilité financière nouvelle, via les investissements nationaux et régionaux permettant d'auto générer des ressources pour le financement des chantiers de long terme.

Il revient à noter à chaque fois les mécanismes de mise en œuvre, qui constitue l'examen le plus dur pour rendre les projet réels et efficients suivant un pacte national pour le développement impliquant toutes les énergies du pays à y faire confiance et inaugurer la tâche de l'opérationnalisation, ce qui constitue un engagement moral et politique entre les gouvernants et les gouvernés.

Pour déduire, on peut dire que le suivi de la mise en place de ce projet national qui a été élaboré par une commission spécialisée des experts et de hautes compétences nationales, et qui a pris son temps avec un nombre énorme de consultations avec les différents acteurs de la société marocaine, nécessite des évaluations régulières, avec une gouvernance financière responsable, citoyenne et engagée.

Conclusion

En somme, on peut dire que le monde rural, dans tous les aspects, ainsi que la situation de la femme rurale, et le calvaire de l'abondance scolaire de la fille du monde rural au Maroc, constitue une vraie entrave pour un développement effectif et durable¹, et pour aussi réactiver et augmenter le débit de confiance des citoyens dans les institutions de son pays ;

car si dans certains cas dans le monde urbain la machine de développement marche relativement normale, au moins dans certains volets, puisque la ville souffre elle aussi de ses propres problèmes de chômage, de la drogue, des villes compagnes..., alors que

¹ En plus pour répondre aux recommandations de l'instance équité et réconciliation de l'instance équité et réconciliation pour l'application de la loi par l'administration en introduisant de nouveaux outils de contrôle et de sanctions de manquement au respect des règles et des droits économiques et sociaux. Rapport de l'instance sur www.fidh.org.

dans le monde rural ¹ se nourrit encore d'une culture ancestrale et tribale très dépassée qui peut donner lieu à des organes élus démocratiquement incompétents dont les intérêts privés priment devant un niveau culturel et de conscience très bas et qui interpelle les conditions de se présenter aux élections qui constitue une grande responsabilité très loin de ce que croient certains élus aussi bien au niveau local qu'au niveau national.

Toutes ces facettes et disparités entre deux dimensions territoriales rurale et urbaine peuvent expliquer que l'économie marocaine roule d'une double vitesse qui nécessite des interventions efficaces et efficientes et qui admet des évaluations de façon continue pour rectifier les dysfonctionnements dans des délais raisonnables pour démocratiser l'accès aux droits de la citoyenneté responsable qui garantit la compétitivité de notre pays au niveau régional et international et met notre pays immunisé devant les menaces intérieures et extérieures.

Bibliographie générale :

◆ En français :

- Pierre Muller : "les politiques publiques" Que sais-je Puf.
- Ghita bouda : Essai sur la notion de bonne administration en droit public-préface Gérard Marceau – l'HARMATTAN -P 126 ET PLUS.
- Dahir N : 1-15-83 du 07-07-2015, bulletin officiel N 6380 du juillet
- 2015 sur les collectivités territoriales.
- La loi 111.14 portant sur la loi organique des régions.
- 4-Rapport de la cour des comptes - www.courdescomptes.ma-2019-2020.
- La constitution marocaine de juillet 2011.

¹ A côté des normes et des programmes d'action publique élaborés à l'échelle nationale, il existe aussi des politiques publiques qui s'inscrivent dans d'autres cadres territoriaux peuvent provoquer dans certains cas, les redéfinitions des secteurs d'intervention, et ils sont de nouveaux enjeux d'action publique liés au particulier à des positionnements concurrentiels...".

- Pierre Muller, les politiques publiques "Que sais-je Puf, P.135.

- 6-Discours du roi à l'occasion de la fête du trône 29 JUILLET 2019.7- Rapport de l'instance équité et réconciliation sur www.fidh.org.
- 8-synthese du rapport : le nouveau modèle e développement-Avril 2021.

لائحة المراجع باللغة العربية:

- خطاب جلالة الملك بمناسبة عيد العرش ليومه 29 يوليو 2019.
- سعيد جفري، الجهوية الموسعة بالمغرب خارطة طريق ملكية، منشورات سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية عدد مزدوج 11 و12 الطبعة الثانية 2011.
- الجريدة الرسمية العدد 6746 مكرر بتاريخ 25 يناير 2019 نص تنظيمي يحدد نموذج التسيير النموذجي المرجعي للاتمرکز الإداري بمرسوم رقم 2.19.40 بتاريخ 24 يناير 2019.
- المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة المقامة بأكادير بتاريخ 20 دجنبر 2019 www.CG.GOV.MA حسب موقع رئاسة الحكومة.

La compétitivité de l'entreprise à la lumière du nouveau modèle de Développement

Soumaya Dlimi

Professeur Chercheur

Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales

Université Hassan II, Casablanca

Résumé

Capital humain renforcé, inclusion, durabilité des territoires et Economie diversifiée, tels sont les principaux axes de transformation et piliers fondamentaux du rapport proposé par la CSMD le 26 MAI 2021 autour du nouveau modèle de développement au Maroc.

Les entreprises marocaines désireuses d'allier compétitivité et performance durable, sont tenues de s'inscrire dans cette mouvance transformationnelle pour faire face à un environnement hyper-compétitif mais surtout incertain. Certes la compétitivité reste désormais le défi majeur des entreprises industrielles et de services, et demeure « une nécessité pour chaque entreprise pour faire face à la concurrence et répondre aux exigences des marchés » (De Woot & Koenig, 2013).

Cet article a pour objectif de répondre à la problématique suivante : comment la PME marocaine peut gagner en compétitivité à la lumière du nouveau modèle de développement, et mener ses équipes vers la performance durable ?

Nous commencerons cet article par l'étude du nouveau modèle de développement, et les axes de transformation économiques qu'il génère. Nous tenterons de comprendre dans ce sens les enjeux présents pour une meilleure compétitivité de l'entreprise marocaine. Nous passerons dans un deuxième volet vers l'analyse de la compétitivité vs performance de la PME, qui sera étoffée par la présentation des résultats de notre étude empirique.

Mots clés : Compétitivité, PME, Nouveau modèle de développement, Transformation, performance.

Abstract

Strengthened human capital, inclusion, sustainability of territories and diversified economy, these are the main axes of transformation and fundamental pillars of the report proposed by the CSMD on May 26, 2021 around the new development model in Morocco.

Moroccan companies wishing to combine competitiveness and sustainable performance are required to be of this transformational movement to face a hypercompetitive but above all uncertain environment.

Admittedly, competitiveness now remains the major challenge for industrial and service companies, and remains “a necessity for each company to face competition and meet market requirement” (De Woot & Koenig, 2013).

This article aims to answer the following question: how can the Moroccan SME gain in competitiveness in the light of new development model, and lead its teams towards sustainable performance?

We will begin this article by studying the new development model, and the axes of economic transformation that it generates. We will try to understand in this Sens the challenges present for a better competitiveness of the Moroccan company. We will pass in a second part towards the analysis of the SME, which will be expanded by the presentation of the results of our empirical study.

Key word: Competitiveness, SME, new development model, transformation, performance

Introduction

Le nouveau modèle de développement au Maroc est une sorte de nouveau contrat axant l'attention sur le développement du capital immatériel, avec ses différentes composantes humaine, sociale et institutionnelle. Il s'agit d'une ambition nationale qui propose un « chemin de changement crédible et réalisable (CSMD, 2021). A cet effet, la Commission spéciale sur le modèle de développement a présenté les traits de cette réforme majeure élaborée sur la base d'une méthodologie participative, pour un Avenir « meilleur et prometteur » du pays.

Ainsi, dans le cadre d'un appel au changement, la commission s'est fixée une ambition de développement « forte et raisonnée, aspirationnelle sans être utopique ». Selon Azirar (2021), concrètement, et en chiffres « Le Maroc de 2035 aspire à atteindre le doublement du PIB par habitant, la réduction à 20% de la part de l'emploi informel, et l'élargissement du taux de participation des femmes à 45% ».

De ce fait, l'entreprise marocaine peut gagner en compétitivité si elle adopte une démarche réactive et participative des enseignements du nouveau modèle de développement. Il est à noter que la globalisation, la mondialisation, l'évolution de l'économie mondiale, le confinement, et la crise du covid 19 ont impacté considérablement l'entreprise marocaine et a augmenté les tensions concurrentielles entre les entreprises à l'échelle nationale ou internationale.

De surcroît, les entreprises marocaines désireuses d'allier compétitivité et performance durable, sont tenues de s'inscrire dans cette mouvance transformationnelle pour faire face à un environnement hypercompétitif mais surtout incertain.

Dans ce cadre, capital humain renforcé, inclusion, durabilité des territoires et Economie diversifiée, tels sont les principaux axes de transformation et piliers fondamentaux du rapport proposé par la CSMD le 26 MAI 2021 autour du nouveau modèle de développement au Maroc. Certes la compétitivité reste désormais le défi majeur des entreprises industrielles et de services, et demeure « une nécessité pour chaque entreprise pour faire face à la concurrence et répondre aux exigences des marchés » (De Woot &Koenig, 2013).

Cet article a pour objectif de répondre à la problématique suivante : comment la PME marocaine peut gagner en compétitivité à la lumière du nouveau modèle de développement, et mener ses équipes vers la performance durable ?

Nous commencerons cet article par l'étude du nouveau modèle de développement, et les axes de transformations économiques qu'il génère. Nous tenterons de comprendre dans ce sens les enjeux présents pour une meilleure compétitivité de l'entreprise marocaine. Nous passerons dans un deuxième volet vers l'analyse de la compétitivité vs performance de la PME, qui sera étoffée par la présentation des résultats de notre étude empirique.

1. Le nouveau modèle de développement au Maroc: quels enjeux pour les Entreprises marocaines ?

De part son positionnement géographique, son patrimoine culturel, ses valeurs religieuses en harmonie avec les valeurs humaines, sans omettre les liens forts entre la monarchie et le peuple, Le Maroc de 2035 selon la CSMD est « une force capable de faire face aux défis et crises aux dimensions régionale et internationale, et de transformer ses répercussions en opportunités en faveur du développement de notre pays ».

De ce fait, il est judicieux de présenter dans cette partie les axes du nouveau modèle de développement, feuille de route prometteuse pour l'essor des entreprises marocaines

1.1 Nouveau modèle de développement : quels axes de transformation économique ?

Le gouvernement Marocain a opté depuis le début des années 2000 pour des mesures diverses pour engager le pays sur la voie du développement, Or en 2021, l'impératif de repenser les pratiques a laissé émerger suite à une volonté royale : un nouveau modèle de développement. A cet effet, les axes de transformations citées par la CSMD dans le cadre du nouveau modèle de développement sont : le renforcement du capital humain, la diversité de l'économie, la revalorisation des territoires, et l'inclusion, que nous expliquerons ci-dessous :

Axe de transformation 1 : Renforcement du capital humain

Dans le cadre du Nouveau modèle de Développement, la CSMD propose le renforcement du capital humain dans le but de « donner à tous les citoyens les capacités de prendre en main leur devenir, de réaliser leur potentiel en toute autonomie, et de participer au développement du pays et à son intégration dans l'économie du savoir et de l'immatériel, portées par les compétences ».

Cet objectif ne peut être atteint que si l'éducation est de qualité « pour tous », via un système d'enseignement universitaire, et de formation professionnelle et de recherche concentrée sur la performance, et portée par une gouvernance autonome, et responsable. Ce capital humain a besoin aussi de son droit le plus fondamental : à savoir des services de santé de qualité et la protection sanitaire.

Axe de transformation 2 : Diversification de l'Economie

La CSMD recommande dans son rapport de s'orienter vers une Economie productive qui prône la diversification, créatrice de valeur et d'emploi. De ce fait, la commission suggère que l'économie doit suivre un chemin d'évolution, d'une « économie à faible valeur ajoutée et à basse productivité, avec des niches rentières et protégées, à une économie diversifiée et compétitive, portée par un tissu dense d'entreprise innovantes et résilientes ».

L'enjeu alors est de passer par la voie de divers choix stratégiques tels que «la sécurisation de l'initiative entrepreneuriale, l'orientation des acteurs économiques vers les activités productives, la réalisation d'un choc de compétitivité, la mise en place d'un cadre macro-économique au service de la croissance et l'émergence de l'économie sociale comme secteur économique à part entière ».

Axe de transformation 3 : la valorisation du territoire

Le rapport note dans ce sens que la transformation, dans le cadre du nouveau modèle de développement, « est un réceptacle final de politiques conçues au niveau central, les territoires doivent devenir le lieu d'élaboration, d'ancrage et de portage des politiques publiques ».

Une sorte de « Maroc de région » a été proposée, qui soit dynamique et prospère. De surcroît, d'autres leviers sont proposés dans le même sens tel que la réorganisation innovante des échelons territoriaux, l'aménagement intégré des territoires, l'amélioration de l'habitat, du cadre de vie, de la connectivité et de la mobilité, la préservation des ressources naturelles, le renforcement de la résilience des territoires au changement climatique et enfin, la préservation des ressources.

Axe de transformation 4 : L'inclusion

La solidarité et l'inclusion font partie des axes clés transformationnels proposés par la CSMD pour arriver à la participation de tous les Marocains à la dynamique nationale de développement ». Toutes les populations (...) doivent être incluses dans l'effort collectif, principalement à travers la participation et l'accès égal aux opportunités économiques, à travers la protection sociale, et à travers l'ouverture et l'acceptation de la diversité de la société marocaine », souligne la CSMD.

L'attention est portée à la femme, dans le sens où le Maroc devra rendre la femme plus autonome et veiller à la diversité culturelle comme levier d'ouverture, de dialogue et de cohésion, et assurer un socle de protection sociale qui « renforce la résilience et l'inclusion, et matérialise la solidarité entre citoyens ».

Nous déduisons que la compétitivité est devenue l'un des principaux arguments de la politique économique et des négociations multilatérales. Pour tenter de répondre à notre problématique posée plus haut, nous passerons aux enjeux transformationnels offerts par le nouveau modèle pour une meilleure compétitivité de l'entreprise marocaine.

1.2 Quels enjeux transformationnels pour une meilleure compétitivité de l'entreprise marocaine ?

Dans sa doctrine d'un Etat stratège, la transformation économique des entreprises marocaines, à la lumière du nouveau modèle de développement, signifie la révision des fonctions RH et des pratiques managériales dans l'ensemble des secteurs économiques, pour être en phase avec la volonté de l'Etat d'établir une restructuration profonde des modes de gouvernances, via de nouvelles approches de gestion (El Bekkaye, 2022).

Assurément, il s'agit de mettre l'accent sur le concept de « corporate gouvernance », appelé communément par « gouvernance d'entreprise » (Parrat, 2003) signifiant la coordination entre et inter-organisation. Ce concept déjà introduit par Coase en 1973 et repris dans les années 70 par plusieurs auteurs, tel que Olivier Williamson dont les travaux se sont concentrés sur l'efficacité des structures de gouvernance de la firme (Williamson, 1994).

L'enjeu transformationnel du nouveau modèle de développement recherche en corroboration à cette vision justement, l'introduction d'une nouvelle gouvernance.

En effet, l'attention est focalisée sur l'adoption de stratégie compétitive offrant l'opportunité aux entreprises de sortir doucement des effets notables de la crise du Covid 19 et du confinement vécu au Maroc de Mars 2020 à mi-Juillet 2020.

La variation de stratégie selon les nouveaux objectifs assignés post Covid, est de mise, tels que des stratégies de diversification, d'attaque, de défense, de concentration, ou des stratégies symbiotiques donnant lieu à plus de flexibilité et à plus de souplesse de la part des managers et des gestionnaires (selon le contexte et la situation dans laquelle ils évoluent). (Dlimi, 2020)

L'ambition politique de la réforme, en ce qu'elle disloque certaines structures et fondements normatifs présidant à leur édification, enclenche une refonte pour un Etat stratège et régulateur mais intensément partenaire (El Bekkaye M. (2022)). Le nouveau modèle en effet invite les entreprises à plus penser « innovation » et « résilience », tout en investissant dans le « capital humain » dans le cadre d'un mode nouveau, où les atouts d'un capital humain de qualité rendra l'entreprise plus compétitive (grâce à son innovation, investissement, créativité, communication, bonne gestion de risque, et management transversal) (Dlimi, 2021).

Aussi, les nouvelles orientations du modèle aspirent à des transformations managériales significatives dans la gestion de l'image de marque, le contact client, et l'adaptation à la capacité d'achat, tout en restant dans les standards de l'international. L'entreprise alors gagnera en compétitivité, et interagira de façon plus pertinente avec toutes les parties prenantes qui opèrent dans son environnement.

Nonobstant, les nouvelles représentations proposées dans le nouveau modèle de développement prennent une dimension particulière surmontant le clivage traditionnel des anciennes pratiques du management avec une unicité de commandement et un management vertical, donnant l'opportunité au management participatif d'être à l'honneur, allié à la participation effective et à la création d'esprit d'appartenance dans le cadre de team work (Dlimi, 2020).

Certes l'entreprise marocaine aujourd'hui, dans cette nouvelle ère post corona virus, devra opter pour de nouveaux choix stratégiques d'ouverture et d'adaptation au digital comme forme de participation réactive à côté de l'Etat dans un commensalisme mutuel.

■ **Compétitivité : mieux comprendre le concept**

Trouver une définition unanime du concept de la compétitivité est impossible puisqu'elle change selon le vécu managérial et économique de la firme. Comme l'affirme Lachaal (2001) bien que cette notion soit une préoccupation de plusieurs chercheurs en sciences de gestion.

« Elle change de sens selon le niveau d'agrégation ou de préoccupation de l'analyse menée (nation, secteur, entreprise), selon le bien étudié (bien homogène ou différencié), ou selon qu'on envisage le court ou le long terme, mais aussi selon l'objectif économique ou la finalité sociale de l'étude ».

La compétitivité de l'entreprise s'explique par l'occupation d'une position forte sur le marché. Ainsi, il est indispensable d'analyser l'évolution de ses parts de marché. Un Maroc compétitif est un Maroc capable de satisfaire la demande, aussi bien intérieure qu'extérieure, tout en permettant une progression du niveau de vie de ses habitants. L'indicateur de compétitivité sera alors sur le court terme les parts de marché de l'économie nationale comparées à d'autre pays.

La compétitivité prix et la compétitivité hors-prix sont deux catégories expliquées par plusieurs auteurs (Rouault, 2010 ; Diguët et Ternisien, 2001).

La compétitivité prix fait référence à la capacité de produire des biens et des services de qualité comparables à des produits concurrents à un coût inférieur ou à un prix inférieur. Talmenssour (2022) précise dans ce sens que « la compétitivité hors prix comprend la capacité d'innover pour obtenir un avantage concurrentiel en fournissant des produits ou des services différents de ceux des concurrents ».

Nous avons tenté de chercher une définition courante de la compétitivité, et nous avons choisi Bialès et al. (1999) qui explique que « la compétitivité désigne la capacité à faire face à la concurrence et à occuper une position forte sur le marché ». Ce concept peut concerner une entreprise, un secteur économique ou une économie nationale.

Pour Bellon (1991), il définit la compétitivité comme étant la capacité d'un acteur économique à produire et à vendre, mais aussi à se développer dans le temps, tout en valorisant ses propres acquis ou potentialités, dans un environnement économique déterminé.

Pour corroborer avec la même idée, Kowalska (2014) précise que la compétitivité est « la capacité de rivaliser, d'agir et de survivre dans un environnement compétitif ».

Il explique que cette dernière comprend la compétitivité potentielle, l'avantage concurrentiel, les instruments de concurrence et la position concurrentielle (Kowalska, 2014).

Lorsqu'on parle de compétitivité d'une entreprise, nous pensons à l'aptitude d'une entreprise à faire face à la concurrence, et de ce fait, la capacité du maintien de ses parts de marché.

La PME qui nous intéresse particulièrement trouve plusieurs difficultés pour rester pérenne et garantir sa survie, surtout qu'elle n'était pas préparée à faire face aux effets du confinement et de la crise sanitaire du Covid 19.

La compétitivité de la PME marocaine, terrain d'étude qui nous intéresse tout particulièrement, réside dans la potentialité qui se caractérise par un avantage dont elle dispose par rapport aux compétiteurs de son marché pour une période donnée.

Pour mieux nous situer, nous nous appuyons sur la vision de l'Observatoire de la créativité (2004) qui définit la compétitivité d'une entreprise comme étant « la capacité d'une entreprise à accroître ses parts de marché dans un environnement concurrentiel, et ce, sur le plan national et international ».

Sauvin (2009) appuie cette vision et affirme qu'une entreprise compétitive est « une entreprise qui ne se met pas en péril et qui sait combiner efficacité et efficience ». Pour lui une entreprise « efficace » est celle qui atteint son objectif. Une entreprise est efficiente quand elle est « capable d'économiser les ressources pour atteindre l'objectif fixé ». Sauvin (2009).

Ingham (1998) vient appuyer cette logique et souligne que la compétitivité d'une entreprise serait « sa capacité, dans des conditions de concurrence libre et ouverte, de produire des biens qui passent le test des marchés internationaux, tout en lui permettant de maintenir ou d'améliorer sa rentabilité sur une longue période ».

Nous déduisons le constat suivant : si la PME veut être et rester compétitive, elle devra s'appuyer sur les axes de transformations dictés dans le nouveau modèle de développement.

En effet, la PME marocaine peut être compétitive si elle développe « l'attractivité des biens, des services, ou de l'économie dans son ensemble. Celle-ci peut être affectée par le prix, la qualité et les caractéristiques de performance » (Encyklopedia, 2010). Nous retrouvons ces éléments dans les axes 1 et 4 expliqués plus haut du Modèle de développement.

Zelga (2017) affirme dans ce sens qu'une entreprise compétitive a la capacité et la flexibilité de s'adapter aux conditions changeantes et de prendre des décisions qui lui donneront un avantage concurrentiel. Ainsi, la PME marocaine devra valoriser, former, motiver et fortifier son capital humain pour qu'il soit à même d'obtenir les avantages que d'autres veulent obtenir en même temps et dans les mêmes conditions » Krinski (2011).

Et c'est ce que nous observons dans le champ économique actuel post Corona virus, dans la mesure où la plupart des PME marocaine ont changé de stratégie et de techniques d'approche client, et ont opté pour le digital et la stratégie de diversification.

Des stratégies d'attaque et de défense dans le cadre de stratégies compétitives ont été adoptées par les PME pour une meilleure résistance aux concurrents, élément mis en valeur par Zini (2008) qui affirme que la compétitivité d'une entreprise consiste en « sa capacité à résister à ses concurrents ».

Il s'agit donc de cette capacité immédiate ou future, pour les PME marocaines (qui s'inspirent des enjeux transformationnels du nouveau modèle de développement) d'utiliser l'ensemble des ressources disponibles pour rendre leurs biens et services plus attractifs que celles de ses rivaux nationaux et étrangers.

De ce fait, si la PME marocaine suit les directives proposées par le nouveau modèle de développement, elle évaluera ses capacités actuelles, et les tendances et possibilités futures de son développement (Jonas, 2002).

Dans le but de se tracer une nouvelle vision post Covid, elle doit ainsi observer les actions des concurrents et prévoir leurs réactions à chaque mouvement afin de déterminer sa position concurrentielle (élément important pour la conception d'une stratégie concurrentielle).

-Alliances entre entreprises publics et privés : gage d'une meilleure compétitivité

Sur la base du nouveau modèle de développement, il est proposé d'agglomérer et/ou de fusionner un ensemble d'EEP et de créer des pôles étatiques dans divers secteurs.

Un rapprochement fructueux en termes d'optimisation financière et de maîtrise de la chaîne de valeur, entre l'amont et l'aval. De plus, il sera conféré aux nouvelles structures de contrôler un grand nombre d'activité et d'enclencher un effet synergétique important. (El Bekkaye, 2022).

Il est judicieux de souligner que le plan suggéré s'articule principalement autour de :

- La transformation des EEP à caractère commercial en sociétés anonymes ;
- Le regroupement des EPP en holding sectoriels homogènes et performants,
- La dissolution/ Liquidation des EEP et des filiales dont les champs d'actions ne concordent plus avec leurs missions.

Aussi, la conciliation logique de l'Etat actionnaire et le respect de la concurrence dans un paradigme commensal public-privé, n'est pas de caractère obvie comme l'annonce El

Bekkaye. De ce fait, l'enjeu de taille offert par le nouveau modèle est justement le fait de préconiser la reconfiguration du portefeuille public, en transformant les entreprises publiques en Société actionnariale ouvert au secteur privé.

Ainsi, pour arriver à une meilleure compétitivité de l'entreprise marocaine, il est nécessaire de comprendre que le système d'actionnariat a une incidence déterminante sur le processus décisionnel. La composition et le fonctionnement pourraient fragiliser d'une manière considérable la partie publique à discipliner les managers et a fortiori se procurer toute l'information sur l'entreprise.

La gouvernance d'entreprise place alors indubitablement les pouvoirs publics devant le challenge de maîtrise du dispositif pluri-actionnaire. Il s'agira alors de ce pouvoir d'influence sur la politique managériale, en étant capable de faire exécuter ce que l'on souhaite, ainsi que les actions et les décisions convoitées. Si l'on mobilise la théorie de l'agence, il est à noter qu'il ya des risques, dans la mesure où il peut y avoir asymétrie d'information.

L'agent –le mandataire- est en charge de fructifier le patrimoine des actionnaires mais avec des risques et des pertes résiduelles. La dispersion de l'actionnariat rend le contrôle indolent, ce qui facilite la prise de contrôle par les dirigeants exécutifs- d'où la possibilité de rencontrer des problèmes d'asymétrie d'information-. (Crozier & Friedberg, 1981).

2. Compétitivité vs performance de la PME à la lumière du nouveau modèle de développement

Si l'entreprise désire évoluer dans un environnement incertain et hyper compétitif, elle doit-elle même s'inscrire dans une démarche transformationnelle en adoptant des stratégies compétitives. Les axes proposés dans le rapport sur le nouveau modèle de développement offre à la PME d'être « compétitive », si les dirigeants optent pour une bonne gouvernance, pour mener les équipes vers la performance économique et sociale.

Nous étudierons dans la section qui suit, comment la compétitivité peut être un objectif atteint, grâce à des comportements organisationnels spécifiques liés aux équipes, afin de les mener vers la performance.

2.1 Compétitivité et performance des équipes : quels défis à relever dans la PME marocaine ?

Nous retenons particulièrement des propositions du modèle économique l'axe : « fortifier le capital humain », car nous pensons que détenir un capital humain de qualité, est un gage de performance et de compétitivité pour l'entreprise. Et si toutes les entreprises gagnent en compétitivité, l'économie du pays sera prospère.

Le concept du « capital humain » est devenu incontournable tant au sein du monde de la recherche académique que dans le monde des affaires. A la suite des travaux de Becker (1975), le thème du capital humain a bénéficié d'un engouement important notamment chez les économistes et les gestionnaires.

A l'ère de l'économie de l'information et de la connaissance, les actifs immatériels et notamment le capital humain, sont au cœur des processus de création de valeurs des firmes. L'individu constitue la première richesse des organisations, et donc le principal facteur de performance de la PME. Dans un contexte de concurrence mondiale sans cesse plus impitoyable, c'est l'individu qui permet aux organisations de résister, et même de connaître une juste expansion. C'est l'individu doté de compétences, ou plus exactement l'ensemble des compétences individuelles et collectives, qui assure la production des biens et des services caractérisant toute société moderne.

Dans ce sens, ce capital humain doit être encadré pour être et rester performant, Sa performance durable conduit vers la compétitivité. La notion de performance se définit par rapport au triptyque « Objectifs, Moyens, Résultats ».

En d'autres termes si une entreprise veut atteindre la performance, elle doit impérativement, respecter ce triptyque et réaliser la cohérence entre ses composantes. Les relations entre ces éléments sont : La pertinence entre les moyens et les objectifs, et l'efficacité entre les résultats et les objectifs et finalement l'efficience entre les résultats et les moyens.

La performance est définie selon A. Bourgignon (1996), à partir d'une analyse étymologique et sémantique, en trois sens différents :

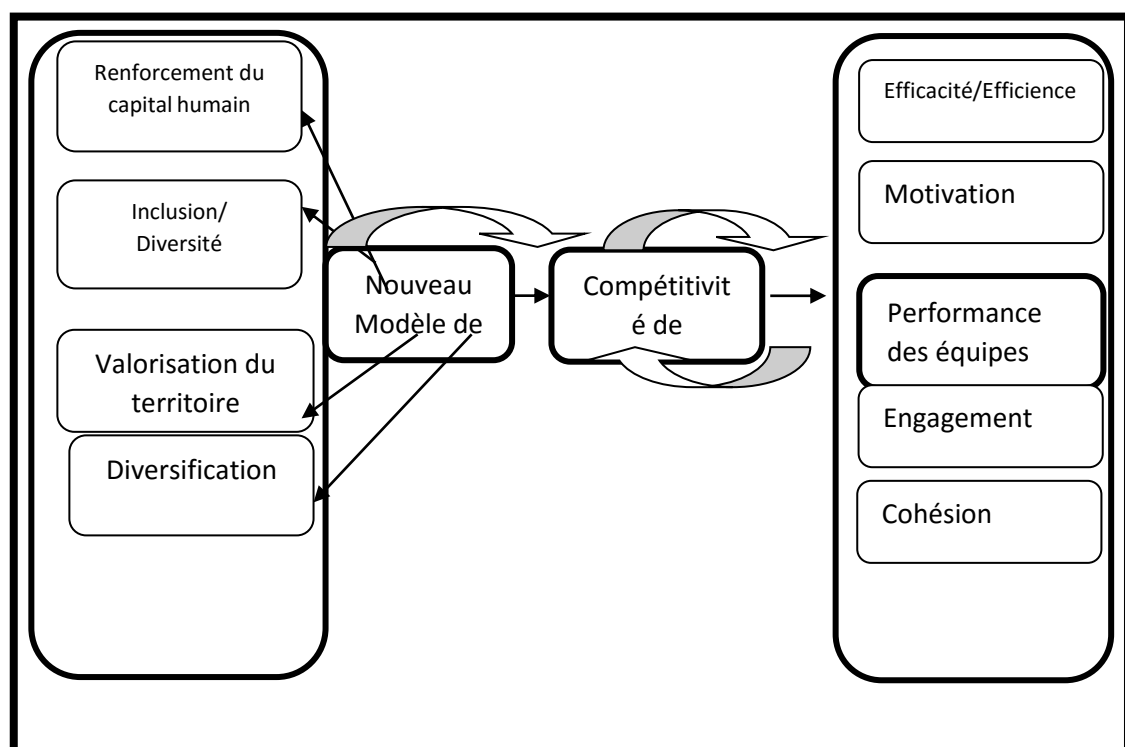
« 1°) la performance est un succès. La performance n'existe pas en soi ; elle est fonction des représentations de la réussite, variable selon les entreprises et les acteurs.

2°) la performance est résultat de l'action, évaluation ex post des résultats obtenus

3°) la performance est action, se lisant comme le processus qui mène au succès ».

Dans ces conditions, « la performance ne manque pas de repères sur lesquels s'appuyer : économique (rentabilité, productivité), juridiques (conformité légale, solvabilité) organisationnels (compétence, cohérence, efficience) ou sociaux (synergie, implication, satisfaction des salariés, développement des potentiels, qualité de vie au travail) » (Louart, 1996).

Titre : Modèle conceptuel sur « le nouveau Modèle de développement vs Compétitivité et Performance des équipes »



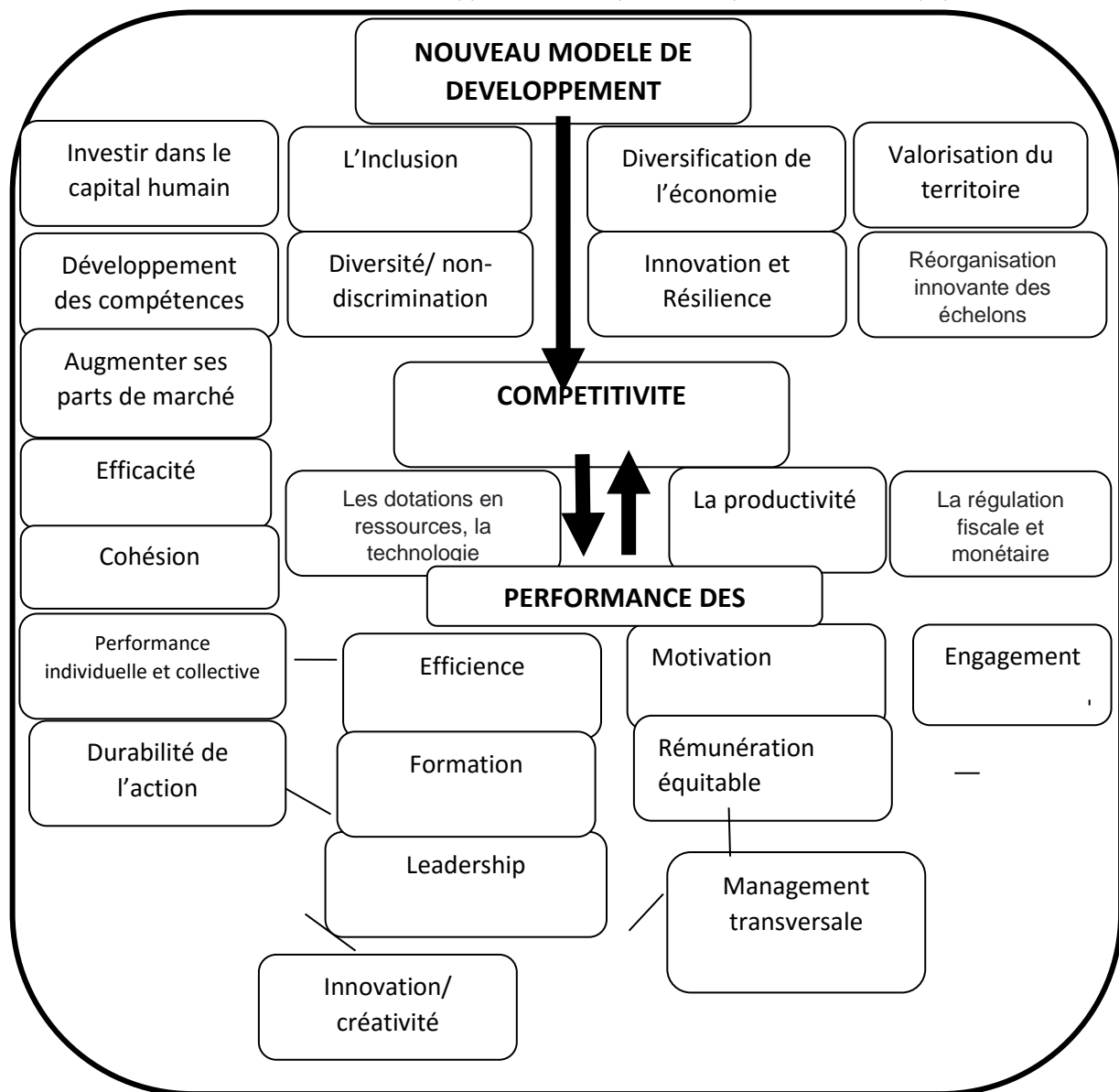
Source : Nous -mêmes

Il est fort intéressant de constater dans notre modèle conceptuel, le fort impact du modèle de développement sur la compétitivité, et l'impact de la compétitivité de l'entreprise sur la performance des équipes. Ainsi, les axes proposés dans le rapport de la CSMD peuvent constituer un moteur de changement et de compétitivité pour l'entreprise marocaine, et tout particulièrement, la PME marocaine.

Si la PME devient compétitive, elle investira dans la formation des salariés, elle reverra les taux de rémunération, optera pour un système de motivation psychologique et financier de ses équipes, pour les inviter à adopter une démarche participative, et les motiver à s'investir plus. Si les équipes sont performantes, et que leur performance est durable et maintenue, cela impactera indubitablement la compétitivité de l'entreprise.

L'entreprise est dans une posture « gagnant/ gagnant ». Un manager averti et habile, dont le comportement organisationnel est focalisé sur un leadership d'influence, amènera les équipes à se dépasser, car il cultivera en eux l'esprit d'appartenance, et la volonté d'avancement au collectif. Nous pouvons schématiser notre vision dans la figure suivante :

Titre : Modèle de développement vs compétitivité et performance des équipes



Sources : Nous - mêmes

Pour aboutir à ce changement de pratique managériale, les managers et gestionnaires sont invités à appliquer une démarche inclusive et non discriminatoire. Dans le discours Royale de sa Majesté, l'accent est mis sur la nécessité de révolutionner les approches vers une audace nouvelle et une innovation claire et tangible dans l'intérêt de notre pays. Dans ce cadre l'égalité professionnelle est devenu sans contexte le gage de la compétitivité de l'entreprise lorsque la PME opte pour la stratégie de féminisation de leur main d'œuvre.

2.2 Résultats de l'étude empirique et discussion

La méthodologie adoptée est comme suit : Nous avons mené une étude empirique à caractère qualitatif, avec 25 PME du secteur agroalimentaire de la région de Casablanca. Nous nous sommes inscrits dans la posture épistémologique « positivisme aménagé » dans le cadre d'une démarche « hypothético déductive ».

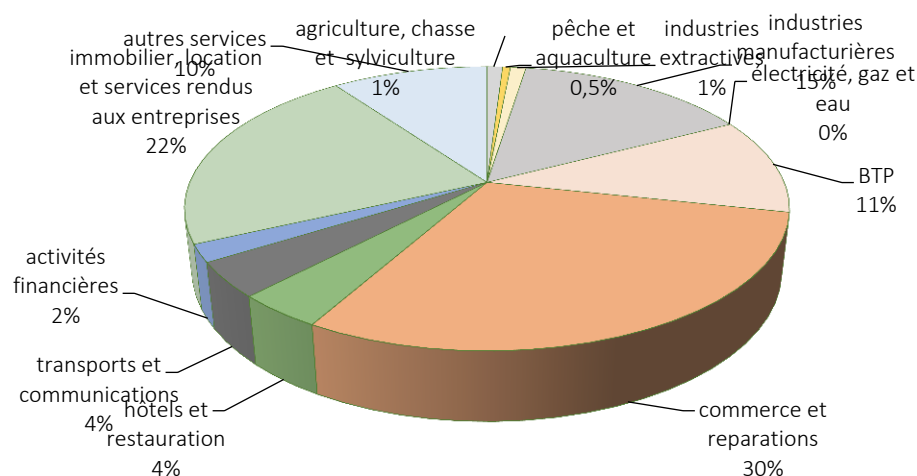
Des entretiens semi directifs ont été menés par nos soins avec les directeurs projets des PME interrogées. Chaque Entretien a duré approximativement 1h30 avec le répondant. Nous avons eu la chance de mener 2 focus groupe, et chaque groupe était constitué de 7 membres de la même équipe. Les caractéristiques des répondants se présentent comme suit :

Titre : Identification du terrain d'étude

Secteur	Agroalimentaire
Durée de l'entretien	1h30
Directeurs de projet	25
Focus groupes	2
Genre des répondants	20 hommes / 5 femmes
Situation géographique	Région de Casablanca

Source : Nous –mêmes

Nous n'avons pas choisi la PME aléatoirement, mais ce terrain d'étude mérite notre attention vue que la PME représente 95% du tissu économique marocain. Elle est présente dans tous les secteurs d'activité économique : l'agriculture, l'industrie, l'artisanat, le



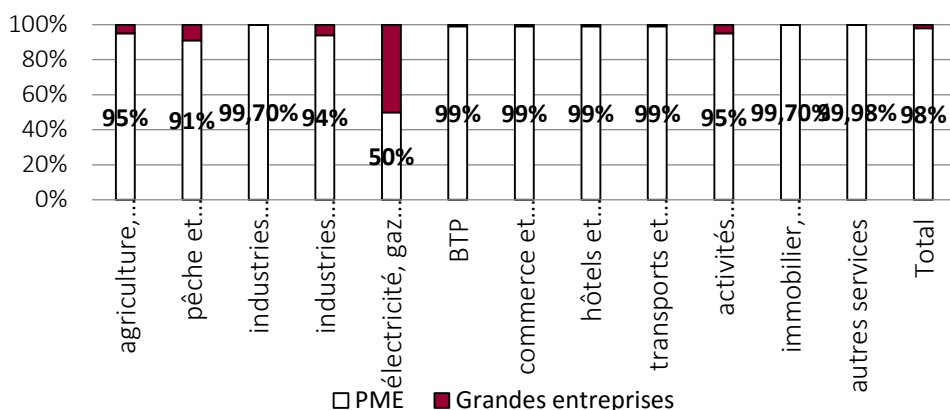
BTP, les commerces et enfin les services qui incluent le tourisme, les transports et les services financiers. Le schéma suivant éclaircit d'avantage la répartition de la PME au niveau du Maroc :

Titre : Répartition des PME par branche d'activité économique

Malgré leur part de 15% dans la population des PME, les industries manufacturières génèrent la plus grande valeur ajoutée avec une contribution de 37%. Elles sont suivies des activités de commerce et réparations (19%) et de l'immobilier et services aux entreprises (13%).

En termes de nombre d'entreprises, le poids de la PME représente 98% de l'ensemble du tissu productif national. La part des PME est de plus de 90% dans toutes les branches d'activité sauf celle de la production et distribution d'électricité, gaz et eau, où cette participation est uniquement de 50%.

Le modèle de développement marocain Lectures administratives et économiques



Les axes du guide de l'entretien ont porté sur 4 pôles

Pôle 1 : Quelles formes d'investissement dans le capital humain ?

Pôle 2 : Quelle stratégie adopter pour aboutir à la compétitivité de l'entreprise marocaine ?

Pôle 3 : Quelles transformations managériales installer pour arriver à la compétitivité de la PME ?

Pôle 4 : Comment arriver à la performance durable des équipes ?

Nous retenons des réponses des 2 focus groupes que l'enjeu majeur est dans le type de gouvernance. La PME marocaine a pour objectif l'adaptation pour un maintien de sa stabilité et une présence effective dans l'économie marocaine, « elle n'a de recours que la mise en place d'une bonne gouvernance capable de mener ses équipes vers la durabilité ».

Aussi « la gouvernance est le lieu de cartographie mentale de l'organisation, de son environnement, de sa mission, de ses projets ». Nous déduisons alors que sa mission est capitale dans la mesure où elle peut donner sens et autorité aux divers processus par lesquels l'apprentissage collectif se concrétise. Cet élément était déjà mis en valeur par nos soins dans un article publié en 2018 qui concluait que la « clé » serait certes de savoir les parties prenantes, les intéresser aux partenariats, dessiner des alliances sur la base de principes promettant une collaboration effective, sans omettre la mise en place des mécanismes qui vont sans l'ombre d'un doute converger des actions inspirées par des objectifs divergents, et

certainement, assurer le minimum d'adhésion aux normes, afin que chaque partenaire soit porté à honorer ses engagements » (Dlimi, 2018) .

Il ressort des réponses des répondants que l'évaluation des compétences est une clé au service de la performance des équipes (gage de la compétitivité de l'entreprise).

Nous retenons cette réponse de l'un de nos répondants : « le procédé qu'est l'évaluation des performances est un acte dont l'entreprise se sert afin de juger ou tester la fiabilité des actions qu'elle entreprend et ainsi, elle peut prendre des mesures concrètes et ciblées pour répondre aux insuffisances, critiques et remarques apportées lors des évaluations des performances de ses employés ».

Ici nous déduisons que l'évaluation des performances du personnel est utile pour mieux orienter le pôle « formation ». En effet, l'entreprise peut savoir quelles sont les priorités et établir des plans et programmes de formation adéquats.

Si le personnel est bien formé, il pourra mieux collaborer en équipe, En effet, le teamwork géré par un leadership habile et un management transverse mènera chaque performance individuelle à se joindre aux performances Collectives.

L'évaluation donc représente un moment important pour la personne évaluée, toutefois, elle reste un moment déterminant pour l'évaluateur aussi, car elle est considérée comme un moment privilégié qui l'aide à avoir du recul par rapport à sa pratique du management et avoir une meilleure visibilité sur les axes de travail à établir.

Pour corroborer à cette vision, dans le Pôle 3 de notre guide d'entretien, nous avons relevé que l'évaluation élabore son code de déontologie : l'entretien annuel, le 360°, l'assessment center sont de pratiques managériales qui seront de plus en plus mises en pratiques dans les PME marocaines.

De surcroît, la rémunération, ou cette valeur monétaire de ce capital humain, si elle se décide après évaluation des compétences de chacun, pour situer la valeur de la contribution de chacun, elle sera équitable, et servira de motivation psychologique pour de meilleures performances. Ainsi, la rémunération devient la référence pour évaluer les services mais aussi gage de motivation et de performance.

Conclusion

Le Maroc de demain repose sur des enjeux de grande envergure, dans la mesure où le nouveau modèle de développement propose une véritable rupture non seulement avec l'ancien modèle de développement qui a montré ses limites, mais principalement avec les mauvaises pratiques qui ont limité, jusqu'à présent, l'essor du pays.

Notre article a tenté de démontrer que la compétitivité des entreprises marocaines est un objectif à atteindre dans la nouvelle feuille de route dictée par les axes transformationnels du Nouveau modèle de développement. Il est à noter alors que le défi est de mettre fin à de multiples dysfonctionnement et propulser le Maroc, d'ici 2035 dans le tiers supérieur des différents classements mondiaux des nations en ayant comme priorité d'élever la compétitivité des entreprises et leur permettre de se pencher sur le maintien des performances de leur capital humain.

De plus, évaluer le capital humain revient donc à évaluer la valeur d'utilité présente et future du personnel d'une entreprise. Evaluer cette valeur revient à évaluer la valeur ajoutée présente et future produite par chacun. Si ce capital est évalué, puis bien géré, il sera plus performant.

Aussi, la rémunération équitable reste au final la valeur monétaire de ce capital humain. Si elle est motivante, ce capital humain sera plus efficient durablement, pour préserver son poste.

Il est déterminant pour le manager, de connaître l'état des compétences au sein de son entreprise car cela lui servira efficacement pour lui permettre de conduire sa politique de gestion des ressources humaines et prévoir son budget en termes d'action de formation de ses collaborateurs. Au vu de cela, il convient d'affirmer que l'évaluation sert de tableau de bord ou d'indicateur afin de mesurer la performance des salariés de l'entreprise car elle aide le manager à avoir une plus large visibilité sur ses collaborateurs et lui permet de prendre les décisions adéquates et faire face aux problèmes qu'il confronte.

Bibliographie:

- Azirar A. (2021), « Ce que signifie le nouveau modèle de développement marocain voulu par Mohamed VI », Institut marocain d'intelligence stratégique, édité par Forbes brand / Voice paru le 01 Juin 2021(<https://www.forbes.fr/business/ce-que-signifie-le-nouveau-modele-de-developpement-marocain-voulu-par-mohammed-vi/>).
- Becker S. (1975), « Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education” second edition, ISBN 0-226 -04109-3.
- Bourgignon (1996), définir la performance : une simple question de définition ? in Fericelli AM.M, Sire B eds. Performance et Ressources Humaines.
- Louart, P. (1996), Gestion des ressources humaines, Paris, Eyrolles, p 219
- Coase, H.R. (1937), « The nature of the firm », Economica, New Series, Volume 4, Issue 16.
- Crozier, M. et Friedberg, E. (1981), L'acteur et le système, Edition du seuil.
- Dlimi S. (2020), investing in Human Capital: emergency to the economic effects of Corona virus and guarantee the performance of Moroccan SMEs. International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics, 1(3), 248-265. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4282261>.
- El Bekkaye M. (2022), Les enjeux de gouvernance de l'Etat actionnaire à l'aune du Nouveau Modèle de développement, Dossiers de recherches en Economie et gestion, Dossier 10, N°1, Mars.
- Kowalska M. (2014), Psychology, Edition en Anglais.
- Lachaal L. (2001), « la compétitivité : concepts, définition et application », cahiers options méditerranéennes.
- Parrat, F. (2003), le gouvernement d'entreprise, Edition Dunod.
- Mintzberg, H. Le pouvoir dans les organisations.
- Rouault, P. (2010), « Analyse comparée de la compétitivité des industries agroalimentaires françaises par rapport à leurs concurrentes européennes »,

Délégué Interministériel aux industries Agroalimentaires et à l'Agroindustrie, Octobre 2010, France.

- Diguet AF et Ternisien, M. (2001), les facteurs et indicateurs de la compétitivité des entreprises de services rendus à l'industrie », Price waterhouse Coopers Développement, Les Editions de l'industrie, p158, Paris.
- Sauvin S. (2009), The local footprint of defense industry, the natural experience, Géographie , économie et société, Vol XL.
- Talmenssour K. (2022), La compétitivité des entreprises : revue de littérature, théories et modèles, Revue IJAFAME, International journal of Accounting, finance, auditing, management and Economics, 3(1-1), 58-84.
- Williamson O.E. (1994), Les institutions de l'économie, Inter Editions.
- De Woot & Koenig, 2013).
- Zini S. (2016), Exporter le New DEAL, les normes du travail dans la politique commerciale des Etas Unis, Presses de l'université du Québec.
- Rapport présenté le 25MAI 2021 par la Commission Spéciale sur le Modèle de Développement, Maroc.
- Ambrosino Ch. Et Guillon V. (2010), Les trois approches de la ville créative : gouverner, consommer et produire, dans l'Observatoire de la créativité 2010/ 1, N°36.

**Le nouveau modèle de développement et la mise en place d'un droit fondamental : Le
Revenu Minimum de dignité**

Meryem Qorchi

Professeure Chercheuse à l'université

Hassan I – Settat – FEJP

Résumé

L'être humain possède une multitude des droits fondamentaux garantis aussi bien au niveau national qu'international. Préserver la dignité humaine devient parmi les préoccupations majeures des États depuis la pandémie covid19, Plusieurs mécanismes ont été mis en place par différents pays au monde ce qui constitue des leçons pour les pays qui souhaitent en adopter dans le futur.

Le revenu universel, pour tous et sans condition ou contrepartie, reste et restera le modèle idéal mais sa mise en œuvre semble être impossible. Toutefois, d'autres alternatives s'ouvrent : revenu de base partiel, revenu de base supplémentaire ou revenu minimum de dignité ...

Abstract

Human beings have à multitude of fundamental rights guaranteed both nationally and internationally. Preserving human dignity has become one of the major concerns of States since the covid19 pandemic. Several mechanisms have been put in place by different countries in the world, which constitute lessons for countries wishing to adopt them in the future.

The universal income, for all, without condition or counterpart, remains and will remain the ideal model but its implementation seems to be impossible. However, other alternatives open up: Partial Basic Income, Supplementary Basic Income or Minimum Dignity Income...

Introduction

Ces dernières années l'ensemble des discours politiques évoquent la question de la dignité humaine sur tous les plans et à tous les niveaux. Un principe considéré comme universel en raison de son attachement à l'être humain, à la qualité humaine abstraction faite de toute discrimination.

Un principe qui prend de plus en plus de la valeur en raison de sa mention dans plusieurs textes juridiques, nationaux, régionaux et internationaux en matière de protection et promotion des droits de l'Homme.

Au plan international, citons l'exemple de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme des Nations Unies¹. Au plan régional, nous trouverons les dispositions de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme du 30 avril 1948² et au plan national, outre la Constitution marocaine de 2011, une lecture dans plusieurs autres constitutions nationales nous laisse constater la mise en valeur de ce principe.

On trouvera alors que « la dignité de l'être humain est intangible »³, aussi « la dignité de la personne est le fondement de l'ordre politique et de la paix sociale »⁴ et que « la dignité de l'individu est protégée par l'Etat »⁵.

Si l'expression est si employée, c'est qu'elle repose sur des fondements philosophiques solides et qui datent de longues années, d'une part, et que plusieurs autres principes puisent leur fondement de ce principe, d'autre part. Il s'agit en effet des autres notions voisines qui s'articulent autour des droits et libertés de l'être humain.

¹ Préambule de la Déclaration : « dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine ».

² Préambule de la Déclaration : « Tous les hommes naissent [...] égaux du point de vue de leur dignité ».

³ Cas de l'Allemagne : Art. 1, Loi fondamentale du 23 Mai 1949 : <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998616/388674/8ebe168c59975c69406341a69612f94c/loi-fondamentale-data.pdf>.

⁴ Le Royaume d'Espagne : Art. 10 de la Constitution du 27 Décembre 1978 : <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionFRANCES.pdf>

⁵ Constitution de la Russie : Art. 21 al.1 du 12 Décembre 1993 : <https://mjp.univ-perp.fr/constit/ru1993.htm>.

Au fond de ce discours c'est l'Homme avec un grand H qui est mis en avant par sa nature et c'est au pouvoir public de mettre tous les mécanismes nécessaires pour préserver cette dite dignité.

Parlons de cela, l'homme, en raison de son instinct sociable, ne pourrait vivre seul et conclure un contrat social pour exister et remplir ses droits et devoirs envers la société. Un contrat qui devrait lui permettre de vivre dignement et décemment.

Ainsi, toute personne a droit à un niveau de vie digne de sa qualité et c'est en se basant sur ce principe que les discours politiques commencent à évoquer un droit à un revenu universel.

Apparu sur plusieurs autres appellations¹, revenu de base, revenu universel, allocation universelle ou revenu d'existence, il a pour idée principale que « tous les membres de la communauté se verraient verser un revenu identique par la puissance publique, sans aucune condition, cumulable avec tous les autres revenus, dont ceux du travail »², Cependant, sa définition reste très difficile aux yeux des experts raison pour laquelle nous avons obtenu la démarche suivante dans notre travail.

D'abord nous nous sommes posés des questions sur la dignité humaine tant que principe universel (Section 1). Ensuite, nous avons mis en exergue l'exemple de la proposition marocaine « Le Revenu Minimum de Dignité » comme étant un outil pour préserver la dignité humaine en traçant le cadre théorique et en analysant le cas spécifique de ladite proposition par une enquête quantitative (Section 2).

Section 1— Le principe de la Dignité : un principe Universel

La dignité humaine a fait toujours débat en raison qu'elle est corollaire à l'être humain. Si les fondements philosophiques remontent aux grands philosophes de la matière (I), ils ont été source d'inspiration pour être par la suite transcrits dans plusieurs textes constitutionnels (II).

¹ Hyafil, Jean-Éric, « 13. Revenu universel : à quelles conditions ? », Regards croisés sur l'économie, vol. 20, no. 1, 2017, P. 164.

² Augagneur, Florian, « Le revenu universel est-il juste ? », *Revue d'éthique et de théologie morale*, vol. 295, no. 3, 2017, P. 57.

I— Les fondements philosophiques

La notion de la dignité est complexe raison pour laquelle il va falloir se rendre aux grands philosophes pour l'éclaircir. En effet, on ne peut aborder ce sujet sans s'arrêter sur la conception kantienne en la matière.

Selon Kant, il existe une grande séparation et différence entre le PRIX et la DIGNITE, si le premier renvoie à un élément matériel, le second, lui, est hors de toute considération matérielle et n'ayant aucune équivalence :

« Dans le règne des fins, tout a un PRIX ou une DIGNITÉ. Ce qui a un prix peut être aussi bien remplacé par quelque chose d'autre, à titre d'équivalent ; au contraire, ce qui est supérieur à tout prix, et par suite n'admet pas d'équivalent, c'est ce qui a une dignité. Ce qui se rapporte aux inclinations et aux besoins généraux de l'homme, cela a un prix marchand ;

ce qui, même sans supposer de besoin, correspond à un certain goût, c'est-à-dire à la satisfaction que nous procure un simple jeu sans but de nos facultés mentales, cela a un prix de sentiment; mais ce qui constitue la condition qui seule peut faire que quelque chose est une fin en soi, cela n'a pas seulement une valeur relative, c'est-à-dire un prix, mais une valeur intrinsèque, c'est-à-dire une dignité »¹.

Selon Kant, l'être humain ou l'individu doit être traité comme une fin en soi mais pas seulement comme un moyen dans la mesure où sa valeur intrinsèque repose sur sa capacité d'agir selon la loi morale : « [...] existe comme fin en soi, et non pas simplement comme moyen dont telle ou telle volonté puisse user à son gré; dans toutes ses actions, aussi bien dans celles qui le concernent lui-même que dans celles qui concernent d'autres êtres raisonnables, il doit toujours être considéré en même temps comme fin. [...] »².

C'est alors sur ce principe universel que le système politique s'est basé dans tous ses domaines : social, culturel, économique ... préserver la dignité humaine réside la préoccupation majeure et centrale de l'action publique qui sera par la suite citée dans les textes juridiques nationaux et internationaux.

¹ Kant, 1985, P. 301-302 ; AK IV, 434-435.

² Kant, 1985, P. 293-294 (AK IV, 428).

II – Les fondements Constitutionnels

Le système de protection social en général préservant la dignité humaine puise son fondement juridique des textes fondateurs de protection et promotion des DH. Il s'agit notamment, des différentes conventions des Nations Unies (ONU), des textes conclus dans le cadre de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS).

Ainsi, la protection sociale demeure le fondement même du contrat social et la naissance des liens de solidarité sans lesquels une société ne pourrait assurer la protection de la dignité humaine.

Avec la crise pandémique du Covid19, la protection revient en scène pour faire les débats de la une avec l'idée d'un revenu de base, universel et inconditionné. Cette idée met en lumière que la protection sociale est un droit humain dont chacun devrait disposer sans contrepartie et avoir un moyen de subsistance pour garantir un niveau de vie décent à chacun.

Au niveau national, préserver la dignité humaine est prévu par les dispositions de la Constitution de 2022 à trois reprises comme suit :

- préambule : *Il (le Royaume du Maroc) développe une société solidaire où tous jouissent de la sécurité, de la liberté, de l'égalité des chances, **du respect de leur dignité** et de la justice sociale, dans le cadre du principe de corrélation entre les droits et les devoirs de la citoyenneté.*

- dans le titre II portant sur les libertés et droits fondamentaux, l'article 22 : *Nul ne doit infliger à autrui, sous quelque prétexte que ce soit, des traitements cruels, inhumains, dégradants ou portant atteinte à **la dignité humaine**.*

- la partie dédiée aux instances de protection et de promotion des DH, l'article 161 portant sur le conseil national des DH, dont l'une de ses missions porte sur : la **préservation de la dignité**, des droits et des libertés individuelles et collectives des citoyennes et citoyens.

C'est dire encore une fois que la dignité humaine est un droit universel et fondamental et que toute partie publique devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour la préserver.

En raison de la diversité des domaines qui peuvent entrer en jeu pour préserver cette valeur humaine, notre travail se penchera sur la mise en place du revenu minimum de Dignité.

Ce revenu dit universel soulève deux questions majeures : d'abord sa faisabilité financière puis ses conséquences sur le monde de travail en raison qu'il serait censé être inconditionnel.

Section 2- Le revenu minimum de Dignité

Théoriquement, si l'être humain s'est mis d'accord pour céder une part de sa liberté afin de former le contrat social, c'est aussi pour que sa dignité soit préservée en garantissant le minimum d'un niveau de vie décent (I).

Par ailleurs, la pratique s'est montrée très généreuse en indiquant un grand nombre d'États qui ont mis en place un tel mécanisme. Si certaines propositions se sont faites rejetées par référendum, d'autres ont été mises en place (II).

I – Cadre théorique général

Outre le système de sécurité sociale mis en place par les politiques publiques, le revenu de base est considéré comme suit :

« au lieu d'un ensemble d'allocations partielles, ce mécanisme garantit un socle de revenus ; au lieu d'être épisodiques, les versements sont réguliers ; au lieu d'être fondé sur les besoins, leur montant est identique pour tous ; au lieu de toutes sortes d'allocations en nature, les bénéficiaires touchent une allocation monétaire ; cette allocation est versée à chaque personne, au lieu d'être versée uniquement aux foyers nécessiteux ; au lieu d'être soumis à diverses conditions, son bénéfice est inconditionnel ;

Au lieu d'exclure les plus fortunés, le mécanisme est universel ; au lieu d'être fondé sur le cumul des cotisations, son financement est avant tout fondé sur l'impôt. Enfin la

simplicité du mécanisme laisse présager une bureaucratie réduite au minimum et un faible coût administratif»¹.

Il s'agit d'une idée très ancienne² qui repose sur deux arguments distincts³ : d'abord, un argument plaide pour la fin du travail à vie et la régression du salariat comme forme d'emploi la plus répandue.

Ensuite, un argument plutôt libéral défend l'idée d'un revenu minimum financé par un impôt négatif. Il s'agit en fait de verser une somme, sans condition, à chaque individu et chacun restera libre d'assumer ses choix personnels et pour financer ce mode de revenu les économistes libéraux préconisent de taxer les revenus de chaque personne avec un impôt négatif pour celles et ceux qui perçoivent moins d'un seuil déterminé⁴.

Plusieurs auteurs soulignent la difficulté de la définition du revenu minimum garanti⁵.

Le professeur Lionel-Henri Groulx souligne que « le revenu minimum garanti recouvre des réalisations concrètes très variées et renvoie à une hétérogénéité de dispositifs institutionnels et de projets de réforme. Il conserve une imprécision terminologique considérable qui correspond à une longue liste de substituts sémantiques. »⁶.

En même temps que de revenu minimum garanti, on parle ainsi de revenu annuel garanti, d'allocation universelle, de dividende social, de revenu de base, de revenu de citoyenneté, de revenu de citoyen, de revenu universel ou de revenu d'existence. Ces

¹ Assemblée Générale des Nations Unies, Conseil des Droits de l'Homme, « Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté », A/HRC/35/26, 22 mars 2017. P. 1. : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/073/30/PDF/G1707330.pdf?OpenElement>

² V. Thomas More et son Utopie (1516), Jean Louis Vivès avec De l'assistance aux pauvres (1526), Condorcet, Charles Fourier, Victor Considerant, John Stuart Mill, Bertrand Russell, George Cole, Herbert Simon.

³ Gaspard Koenig, in « A propos du revenu universel », les Notes de l'Institut Diderot, page 12, juin 2017, Paris.

⁴ Assemblée Générale des Nations Unies, Conseil des Droits de l'Homme ... op. cit. P. 30.

⁵ Voir notamment Yannick VANDERBORGHT et Philippe VAN PARIJS, L'allocation universelle, La Découverte, 2005, P. 6.

⁶ Lionel-Henri GROULX, Revenu minimum garanti : comparaison internationale, analyses et débats, Presses de l'Université du Québec, 2005.

appellations ne sont pas exactement synonymes, et leur utilisation indifférenciée est source de confusion.

En règle générale, quelle que soit la dénomination, ce revenu présente trois caractéristiques suivantes :

- 1) Il s'agit d'un **revenu**, ce qui signifie que les versements sont effectués sous forme monétaire, plutôt que sous forme de biens ou de services ;
- 2) Il est **minimum**, ce qui veut dire qu'il est défini en fonction d'un certain seuil pour garantir un certain niveau de vie « digne » ;
- 3) Il est **garanti**, dans le sens où toutes les personnes sont assurées d'avoir accès à ces ressources minimales et non pas au profit d'une certaine catégorie de population, sans contrepartie.

En raison de cette difficulté, théoriquement on trouve quatre types de ce concept¹ :

- 1) Un revenu de base versé sous forme de prime, à partir de dividendes tirés de l'exploitation des ressources naturelles et payés chaque année directement aux citoyens (ex. l'Alaska Permanent Fund distribue annuellement aux personnes qui habitent cet État depuis au moins un an et ont l'intention d'y rester des dividendes provenant des investissements réalisés grâce aux redevances sur les ressources minérales)² ;
- 2) Un revenu de base partiel limité à une catégorie spécifique de bénéficiaires (ex. les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande disposent d'un système de pension de base universelle au titre duquel tous les citoyens d'un certain âge reçoivent un revenu sans conditions de ressources)³ ;

¹ David Piachaud, « Citizen's income: rights and wrongs », P. 1 à 4.

² En 2016, le dividende s'est élevé à 1 022 dollars. Alaska Department of Revenue, Permanent Fund Dividend Division, synthèse des demandes et des versements de dividendes : <https://pfd.alaska.gov/%20Division-Info/Summary-of-Applications-and-Payments>

³ Philippe Van Parijs et Yannick Vanderborght, Basic Income, P. 159 et 160.

- 3) Un revenu de base supplémentaire d'un montant modeste versé en complément des montants perçus au titre des systèmes existants de sécurité sociale (ex. La Finlande)¹;
- 4) Un revenu de base complet versé en espèces à chaque personne de façon régulière et inconditionnelle. Ce modèle n'a encore été mis en œuvre nulle part. (initiative Suisse mais annulée par référendum).

En évoquant une proposition de ce mécanisme, sous l'appellation de "Revenu Minimum de Dignité", dans le nouveau modèle de développement pour le Maroc, il nous est venu à l'esprit de se poser la question suivante : quels seront ces droits qui préserveront la dignité de l'être humain ?

Selon les deux auteurs Doyal et Gough², pour que l'individu participe à la société deux besoins humains universels doivent être assurés, à savoir la santé et l'autonomie.

Ces droits sont dits fondamentaux dans la mesure où être en bonne santé, ou le maintien de la bonne santé, est une condition indispensable permettant une participation active dans la société et inversement, moins on est en bonne santé moins on sera apte à participer dans la société³.

L'autonomie quant à elle, elle signifie l'aptitude de faire ses propres choix d'action : la capacité de l'être humain à formuler ses propres objectifs, posséder les moyens nécessaires pour les atteindre.

Cette autonomie en question renvoie à trois variables clefs⁴ : d'abord, la perception culturellement adéquate qu'une personne a d'elle-même et de ses rôles dans la société,

¹ Plus en détails dans le sec. B de ce travail.

² Doyal, L. & Gough, I. (1991). A Theory of Human Need. Houndmills: Macmillan Education LTD.

³ Bérénice Storms, Karel van den Bosch, QUEL EST LE REVENU MINIMUM NÉCESSAIRE POUR UNE VIE DIGNE ? Les budgets de référence et la protection du revenu minimal : <https://www.cairn.info/revue-pensee-plurielle-2010-3-page-63.htm>, P. 65.

⁴ Idem.

ensuite, le fait d'être en état de bonne santé mentale et enfin, la capacité d'agir en accord avec ses propres objectifs.

Ces deux besoins sont des besoins universels dans la mesure où ils sont inhérents à la personne humaine sans discrimination de sexe, de race, de religion, de couleur ... ou autre. Par leur caractère de nécessité, ils sont objectifs et existentiels.

Toujours selon ces deux auteurs, ces deux besoins, santé et autonomie, renvoient à dix besoins intermédiaires comme suit :

Pour la santé, elle renvoie à :

- Alimentation saine, logement adéquat, accès à l'hygiène et à des soins médicaux appropriés, vêtements adaptés, détente, repos.

Pour l'autonomie, elle renvoie à :

Développement sécurisé des enfants, vie sociale, mobilité suffisante, sécurité physique.

- Dans ce cas, la participation sociale de l'être humain renvoie principalement aux deux besoins universels qui à leur tour renvoient aux dix besoins intermédiaires.

Il en résulte que pour chaque système de protection sociale mis en place par un pays, ou par ses politiques publiques, ce dernier devrait garantir la protection de ces besoins vitaux. Evidemment que la nature de régime de protection sociale diffèrera d'un pays à un autre selon son PIB, nombre d'habitant, de personnes actives ...

II – Cas spécifiques

A. Expériences étrangères

Les expériences étrangères sont bien diverses alors on se contentera d'évoquer l'exemple de la Finlande qui devrait devenir le premier pays européen à verser un revenu de base à tous ses citoyens.

En effet, elle tente l'expérience à compter du 1^{er} juin 2017 jusqu'au 31 décembre 2018, 2000 chômeurs, de 25 à 58 ans, ont reçu 560 euros chaque mois (soit 6 720 € par an) sans contrepartie et cumulable avec d'autres allocations ou salaires en cas de reprise d'emploi.

Parmi les personnes sélectionnées pour le projet, 48 % sont des femmes et 52 % sont des hommes¹. Leur participation au projet pilote est obligatoire.

Le montant versé au titre du revenu minimum garanti ne remplace pas tous les avantages sociaux existants².

Le montant versé remplace partiellement ou en totalité l'allocation de chômage imposable versée par la Finlande à chaque demandeur d'emploi, selon sa situation³.

Les coûts du projet sont encadrés par une loi budgétaire adoptée à l'automne 2016 et autorisant le gouvernement à financer cette initiative à partir d'une enveloppe de 20 millions €⁴. La population a indiqué ne pas être prête à assumer le coût de la mesure en payant des impôts et des taxes plus élevés⁵.

La mise en place d'un tel revenu était pour s'attendre aux impacts suivants⁶ :

- Éliminer les mesures qui découragent les bénéficiaires d'allocations sociales de participer au marché du travail ;
- Réformer le système de sécurité sociale ;
- Réduire la bureaucratie ;
- Simplifier le système de sécurité sociale, jugé très complexe.

¹ KELA, Kela has mailed the decisions on the basic income to those who were selected for the basic income experiment, http://www.kela.fi/web/en/news-archive/-/asset_publisher/IN08GY2nIrZo/content/kela-has-mailed-the-decisions-on-the-basic-income-to-those-who-were-selected-for-the-basic-income-experiment?_101_INSTANCE_3a1vR0IztzeZ_redirect=%2Fweb%2Fen

² KELA, how basic income affect the other social security benefits? <http://www.kela.fi/web/en/basic-income-how-others-social-security-benefits-affect>

³ L'allocation de chômage (allocation mensuelle de base) est de 697 € en moyenne et est sujette à une retenue de 20 %. Voir KELA, Amount and taxation, <http://www.kela.fi/web/en/basic-unemployment-allowance-amount-and-taxation>.

⁴ KELA, from idea to experiment: Report on Universal Basic Income in Finland, Working paper 106, 2016, P. 60.

⁵ Ibid. P. 10.

⁶ Le concept de revenu minimum garanti et ses applications - Rapport d'étape du comité d'experts, 2017, P. 83.

Une fois la période échue, la sécurité sociale finlandaise KELA livre ses conclusions en précisant qu'il y a « *de petits effets sur l'emploi, une meilleure sécurité économique perçue, et un bien-être mental* »¹.

Initiée avec la compagne de l'ex. Premier ministre finlandais, Juha Sipila qui souligne que « le revenu de base simplifie le système de sécurité sociale ».

L'expérience a porté sur deux groupes de personnes dont un bénéficiaire et l'autre groupe témoin restant dans le système classique et les résultats se présentent comme suit² : la proportion de personnes qui ont retrouvé un emploi était de 43,7 % avec le revenu universel, contre 42,85 % sans.

Les bienfaits de la mesure sont moins d'ordre économique que psychologique : 55 % des participants à l'expérience ont déclaré se sentir en bonne ou en très bonne santé, contre 46 % dans le groupe témoin.

Les bénéficiaires ont également signalé des niveaux de stress inférieurs (17 %) à ceux des membres du groupe témoin (25 %).

La crainte de l'Etat finlandais consistait à ce que ce revenu encouragera davantage la paresse et le non travail de ses citoyens mais il en résulte que le gain est minime du point de vue la lutte contre le chômage alors que les résultats sur la santé mentale sont plus concluants. D'autres expérimentations ont précédé celle-ci en Amérique mais les résultats semblent être les mêmes selon les déclarations du Professeur Olli Kangas, un des pères du projet, qui souligne que le résultat conclut « *correspond à ce qui a pu être observé dans de précédentes expérimentations menées aux Etats-Unis et au Canada, dans les années 1970* »³.

¹ https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/02/09/en-finlande-le-revenu-de-base-est-une-source-de-bien-etre-pour-ses-beneficiaires_5421393_3234.html

² <https://www.la-croix.com/Monde/Europe/En-Finlande-revenu-universel-joue-bien-etre-peu-lemploi-2020-05-07-1201093129>

³ https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/02/09/en-finlande-le-revenu-de-base-est-une-source-de-bien-etre-pour-ses-beneficiaires_5421393_3234.html

En raison d'effets de la pandémie, plusieurs autres pays ont revu ce discours portant sur la mise en place d'un tel revenu. Il s'agit notamment du cas des Pays-Bas, des Etats-Unis, de la Suisse, de l'Alaska et du Brésil¹.

B. Proposition marocaine

Il faut d'abord noter que la question d'instaurer un revenu de base, universel et inconditionné a fait objet de débat national entre les parties concernées et a été examinée par le Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies² lors de sa 35^{ème} session tenue en juin 2017. Il a été discuté de son coût et des scénarios de sa faisabilité.

Ainsi, mettre en place un tel mécanisme au sein d'un pays en développement avec plus de 70% de la population âgée de moins de 30 ans et plus de 30% des jeunes entre 18 et 24 ans sont au chômage semble être une mission difficile.

Raison pour laquelle il a été proposé de mettre en place un revenu de base pour les catégories vulnérables, sous conditions de ressources, notamment pour les enfants, les personnes en situation de handicap, les personnes sans couverture médicale, et les personnes âgées sans droit à pension³.

Il s'agit en effet d'un revenu appelé de dignité minimum au profit des catégories humaines vulnérables, à savoir : « les ménages pauvres ou vulnérables et les personnes à besoins spécifiques (personnes âgées) ne disposant pas de revenus, personnes en situation d'handicap »⁴ et ayant pour mission de remplacer « l'ensemble des transferts monétaires et les mécanismes de subventions et compensation actuels »⁵. Autrement dit, il s'agit d'un

¹ <https://www.la-croix.com/Economie/Monde/Face-crise-Covid-19-pays-envisagent-revenu-universel-2020-04-08-1201088501>

² Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental : La protection sociale au Maroc Revue, bilan et renforcement des systèmes de sécurité et d'assistance sociale : Auto-Saisine 34/2018, P. 19.

³ *Ibid.* P.16.

⁴ Rapport General: LE NOUVEAU MODELE DE DEVELOPPEMENT, Avril 2021, p. 128 : https://www.csmd.ma/documents/Rapport_General.pdf

⁵ Idem.

revenu qui sera dédié à une certaine catégorie des marocains, remplissant certaines conditions et ayant certains objectifs.

Cette proposition s'inscrit dans le choix stratégique 4¹ qui vise à assurer un socle de protection sociale qui renforce la résilience, l'inclusion et matérialise la solidarité entre citoyens. Autrement dit, il s'agit de l'une des composantes du système de protection sociale national.

Ce revenu sera versé à titre graduel, à savoir à compter de fin 2022 et au profit des personnes âgées de plus de 65 ans, une somme de 400 dhs sera versée de façon mensuelle jusqu'à atteindre 1000 dhs en 2026².

Cette opération sera financée par le Fond de Cohésion sociale, appelé en vertu de l'article 15 de la loi des finances de 2021 par le fond d'Appui à la Protection Sociale et à la Cohésion Sociale (FAPSCS), afin de garantir un niveau de vie décent pour cette catégorie de population.

Il est venu à notre esprit d'enquêter sur l'avis des marocains sur la mise en place de ce revenu minimum de dignité. Pour cela, un questionnaire quantitatif composé de huit questions a été mis en œuvre et envoyé à une cible marocaine très large. A l'issue de cette enquête nous avons obtenu 344 réponses.

Les hypothèses à confirmer ou infirmer sont les suivantes :

- La majorité des bénéficiaires du système de protection sociale actuel sont satisfait ;
- Les citoyens marocains seraient d'accord pour la mise en place de ce revenu ;
- Le montant proposé pour ce revenu ne permettra pas un niveau de vie décent ;
- La majorité des citoyens marocains seraient d'accord pour généraliser ce revenu ;
- A mise en place de ce revenu n'aura aucun impact sur le travail.

¹ Ibid, P. 130.

² <https://medias24.com/2021/10/14/revenu-social-de-dignite-les-premiers-versements-prevus-fin-2022-au-profit-des-65-ans/>

a) Les caractéristiques des répondants au questionnaire

Figure 1 : Répartition de l'échantillon selon le sexe :

D'après cette représentation graphique, nous pouvons dire que l'échantillon étudié est constitué de 344 marocains. Ces marocains enquêtés se répartissent par genre en 39,8 % féminins et 60,2 % masculins.

Figure 2 : Répartition de l'échantillon selon le statut :

En se basant sur ce graphique, on constate que cette étude a ciblé les citoyens marocains ayant trois statuts différents. Ainsi, on trouve une participation majoritaire des fonctionnaires (34,9%). Ensuite, des étudiants qui représentent un pourcentage de 30,8% de la totalité de l'échantillon. S'ajoute 29,7% des salariées et / ou Entrepreneur(se)s et 4,7% autres.

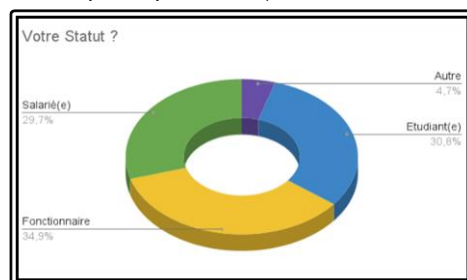


Figure 3 : Répartition selon les bénéficiaires d'une protection sociale :

D'après ce graphe, il est important de souligner qu'il a été conçu pour le but de mesurer les bénéficiaires des non bénéficiaires d'une protection sociale actuelle. Il en résulte que 70,1 % des citoyens marocains répondants bénéficient d'une protection sociale.

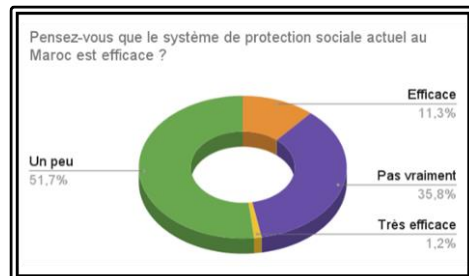


Figure 4 : Répartition des avis des répondants sur l'efficacité du système de protection sociale actuel

D'après ce graphe qui illustre le degré d'efficacité globale du système de protection sociale actuel, il est clair qu'environ 35,8 % des répondants exprime qu'ils ne trouvent pas vraiment le système actuel efficace. Ceux qui

pensent qu'il est un peu satisfait représentent 51,7 % mais le marquant c'est que ceux qui pensent que le système est efficace ou très efficace ne dépassent pas 12,5 %.

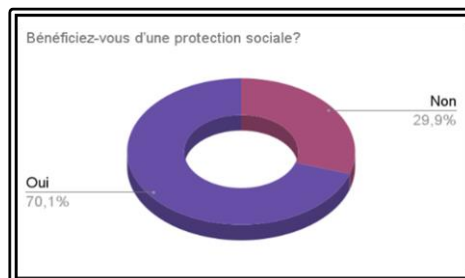


Figure 5 : Répartition des avis des répondants sur la mise en place d'un revenu minimum de dignité pour les personnes vulnérables marocains de plus de 65 ans

Le graphique suivant met l'accent sur l'avis des citoyens marocains pour la mise en place d'un revenu minimum de dignité pour les personnes vulnérables marocains de plus de 65 ans (Les ménages pauvres et les personnes à besoin spécifiques personnes âgées ne disposant pas de revenus, personnes en situation de handicap).

On peut constater que la majorité des marocains ayant répondu au questionnaire, 87,8 %, sont favorable de la mise en place de ce système, contre seulement 12,2 % qui ont manifesté leur désaccord.

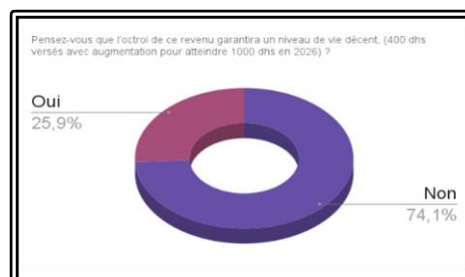
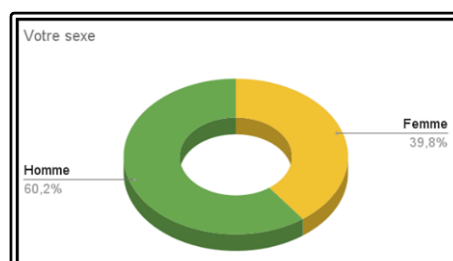


Figure 6 : Répartition des avis des répondants sur la garantie d'un niveau de vie décent par l'octroi de de ce revenu, (400 dhs

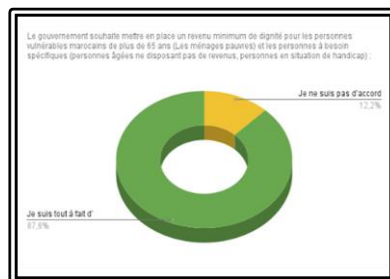


versés avec augmentation pour atteindre 1000 dhs en 2026) :

Majoritairement, le graphe donne un éclaircissement sur le fait que les répondants (74,1%) affichent que la proposition actuelle du RMD ne pourra pas garantir un niveau de vie décent à la population destinataire.

C'est une occasion pour revoir le montant de ce revenu sur la base du pouvoir d'achat du consommateur marocain pour avoir pour but essentiel de garantir le minimum des besoins de la population bénéficiaire.

Figure 7 : Répartition des avis des répondants sur la généralisation de l'octroi de ce revenu à tous les marocains sans distinction



57,8 % des répondants au questionnaire trouve que cela pourra être envisagé alors que 42,2 % pensent le contraire.

Figure 8 : Répartition des avis des répondants sur l'effet de la généralisation du revenu sur l'emploi

Selon le graphe la majorité des répondants qui représentent 70,1 % pensent que cela n'aura aucun effet sur l'emploi. Ce taux est bien justifié en raison que la majorité des répondant pense que le montant de ce revenu ne pourra pas garantir un niveau de vie décent (74,1%¹).

a) Propriétés et observations

La proposition marocaine ne semble pas correspondre pleinement à une allocation universelle, puisqu'elle ne vise qu'un groupe ciblé par un échantillon. En effet, cette proposition vise explicitement les personnes vulnérables marocaines de plus de 65 ans (Les ménages pauvres) et les personnes à besoin spécifiques (personnes âgées ne disposant pas de revenus, personnes en situation de handicap).

¹ V. figure 6.

Son caractère universel n'est donc pas au profit des personnes en dehors de ce groupe particulier, qui n'est pas représentatif de la population. L'allocation sera versée aux personnes ayant peu ou pas de revenus, et sans égard aux revenus de travail gagnés.

L'allocation versée n'est pas imposable et elle ne comporte pas d'exigences de contrepartie.

En raison de ces propriétés, cette proposition marocaine s'approche d'une forme de régime de base de soutien du revenu – malgré certaines similitudes avec l'allocation universelle.

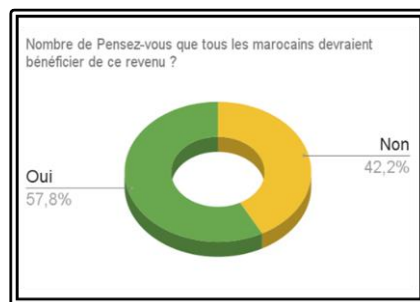
Actuellement et suite aux retombées de la Covid19, partout dans le monde, nous avons constaté un certain intéressement universel et la manifestation de plusieurs gouvernements à mettre en place un tel revenu.

En effet, cela débute depuis le début des années 2000, un nombre important de juridictions ont mené des expériences plus ou moins larges de systèmes de soutien du revenu présentés comme un revenu minimum garanti.

L'analyse plus approfondie de certaines applications et de certaines expérimentations permet de constater qu'aucune des applications ou des expérimentations passées ou en cours ne correspond à la forme absolue du revenu minimum garanti, soit l'allocation universelle¹. Le projet de L'Alaska Permanent Fund Dividend s'en approche².

Seule la proposition suisse correspondait en tous points à une allocation universelle. Le principe guidant cette proposition a cependant été rejeté par référendum³.

Il serait aussi opportun de souligner que la proposition marocaine n'est pas encore entrée en



¹ Le concept de revenu minimum garanti et ses applications ... *ibid*, P.99.

² ALASKA PERMANENT FUND CORPORATION, What is the Alaska Permanent Fund?, <http://www.apfc.org/home/Content/aboutFund/aboutPermFund.cfm>

³ Projet d'application d'un Revenu de base inconditionnel mené en Suisse, dont le principe a été rejeté par référendum en 2016.

application. Cependant, les informations sur son impact seraient indisponibles. Il faudra attendre au moins deux ans d'être en mesure de tirer des conclusions sur sa mise en place.

Néanmoins, nous pouvons d'abord constater que cette proposition vise les plus démunis et que les préoccupations soulevées concerneront le coût et le financement et la simplification du système existant.

Par ailleurs, la proposition marocaine présente certains avantages et limites. Parmi les avantages on constate que la proposition marocaine n'est pas sous format d'un projet pilote limité dans le temps (tel le cas pour l'expérience de l'Alaska, le Royaume Uni, la Finlande ...). Une fois mise en place, l'allocation sera versée aux personnes cibles tout au long de leur vie. Aussi, en raison des personnes ciblées (âge à partir de 65 ans) cela n'aura pas d'impacts sur le marché du travail.

Concernant les limites, la proposition ne concerne que certains citoyens marocains en faveur desquels le régime serait mis en place. L'expérimentation ne concerne pas les autres groupes de la population, et en particulier ceux qui pourraient être des « perdants », notamment en raison du mode de financement du système proposé. D'autant plus que selon notre sondage, plus de 57,8%¹ ont penché sur l'avis favorable pour la généralisation de ladite allocation.

Conclusion

Il en résulte que la dignité humaine peut être préservée par plusieurs mécanismes. En effet, une fois que le monde a été touché par la pandémie de la Covid19, plusieurs questions ont vu le jour, notamment sur le système de la protection sociale ou tout simplement sur les conditions de vie et particulièrement dans les pays en voie de développement.

Remontant au 16^{ème} siècle, le principe de revenu de base prend de plus en plus de place dans les débats publiques : Pays-Bas, Suisse, Etats-Unis, Finlande ... ont déjà conduit des projets dans ce sens et plusieurs constats ont été soulevés. Le Maroc de sa part, dans son rapport du nouveau modèle de développement, propose la mise en place d'un mécanisme

¹ V. figure 7.

dont le but essentiel est la garantie d'un niveau de vie décent pour une catégorie des citoyens marocains.

Toutefois, toutes les expériences vécues prouvent que la mise en place d'un Revenu Universel proprement dit reste utopique et que les pouvoirs publics proposent des variations semblables tout en ayant pour but ultime : préserver la dignité humaine.

BIBLIOGRAPHIE

Articles :

- Hyafil, Jean-Éric, « Revenu universel : à quelles conditions ? », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 20, no. 1, 2017.
- Augagneur, Florian, « Le revenu universel est-il juste ? », *Revue d'éthique et de théologie morale*, vol. 295, no. 3, 2017.
- Lionel-Henri Groulx, « Revenu minimum garanti : comparaison internationale, analyses et débats », *Presses de l'Université du Québec*, 2005.
- Denuit, François, et Marc-Antoine Sabaté. « Philippe Van Parijs et Yannick Vanderborght, Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and Sane Economy », *Cambridge, Harvard University Press*, 2017, *Raisons politiques*, vol. 69, no. 1, 2018.
- Philippe Van Parijs et Yannick Vanderborght, « L'Allocation universelle », Paris, *La Découverte*, coll. « Repères », 2005.
- Storms, Bérénice, et Karel van den Bosch. « Quel est le revenu minimum nécessaire pour une vie digne ? Les budgets de référence et la protection du revenu minimal », *Pensée plurielle*, vol. 25, no. 3, 2010.

Sitographie :

- <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/073/30/PDF/G1707330.pdf?OpenElement>.
- <https://pfd.alaska.gov/%20Division-Info/Summary-of-Applications-and-Payments>.

- http://www.kela.fi/web/en/news-archive/-/asset_publisher/IN08GY2nIrZo/content/kela-has-mailed-the-decisions-on-the-basic-income-to-those-who-were-selected-for-the-basic-income-experiment?_101_INSTANCE_3a1vR0ltzeZ_redirect=%2Fweb%2Fen
- https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/02/09/en-finlande-le-revenu-de-base-est-une-source-de-bien-etre-pour-ses-beneficiaires_5421393_3234.html.
- <https://www.la-croix.com/Monde/Europe/En-Finlande-revenu-universel-joue-bien-etre-peu-lemploi-2020-05-07-1201093129>.
- https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/02/09/en-finlande-le-revenu-de-base-est-une-source-de-bien-etre-pour-ses-beneficiaires_5421393_3234.html.
- <https://www.la-croix.com/Economie/Monde/Face-crise-Covid-19-pays-envisagent-revenu-universel-2020-04-08-1201088501>.
- <https://medias24.com/2021/10/14/revenu-social-de-dignite-les-premiers-versements-prevus-fin-2022-au-profit-des-65-ans/>.
- <http://www.apfc.org/home/Content/aboutFund/aboutPermFund.cfm..>
- <https://www.lefigaro.fr/economie/le-scan-eco/decryptage/2017/01/28/29002-20170128ARTFIG00011-gaspard-koenig-le-revenu-universel-donne-les-moyens-de-choisir-sans-contrainte-economique.php>.
- <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/167728/WorkingPapers106.pdf>.
- https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/Expert_Legros_1_2009_FR_1.pdf.
- [file:///Users/imac/Downloads/Belgium_1_2009_FR%20\(1\).pdf](file:///Users/imac/Downloads/Belgium_1_2009_FR%20(1).pdf).
- http://www.revenudebase.info/wp-content/uploads/2014/03/charte_MFRB.pdf

Textes officiels :

- Assemblée générale des Nations unies. « Déclaration universelle des droits de l'Homme. » United Nations, 217 (III) A, 1948, Paris.
- Convention américaine relative aux droits de l'homme.
- La Constitution de l'Allemagne de 1949.
- La Constitution de l'Espagne de 1978.
- La Constitution de la Russie de 1993.
- La Constitution du Maroc de 2011.
- Rapport d'étape du comité d'experts, « Le concept de revenu minimum garanti et ses applications », 2017.
- Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental : La protection sociale au Maroc Revue, bilan et renforcement des systèmes de sécurité et d'Assistances sociales : Auto-Saisine 34/2018.
- Rapport General: le nouveau modèle de développement, Libérer les énergies et restaurer la confiance pour accélérer la marche vers le progrès et la prospérité pour tous, Avril 2021.

**La Gouvernance Administrative Dans Le Cadre Du Nouveau Modelé de
Développement**

Ismail Aboumaim

Docteur en Droit Public et Sciences Politiques Faculté de Sciences Juridiques
Économiques et Sociales Marrakech-Maroc

Abstract

Over the past decade, development parameters in Morocco have evolved positively, in line with the country's strategic objectives to promote public interest development axes. Today, the government envisions an objective and realistic future, as it is aware of the risks of the current global situation and its various recent mutations due to several factors.

The new development model has come with a forward-looking vision through which it seeks to achieve development. It relies on the analysis of thematic areas with major stakes to find solutions to various development impediments. This vision has also managed to address the problems of slowing down the growth of the administrative apparatus, one of the cornerstones of sustainable and integrated development.

The research focus has been on administrative governance and its requirements for the new development model. Through this document, we will elucidate the importance of the new reforms induced by the new development model to overcome obstacles to the growth of the administrative apparatus, and then explore the foundations and requirements of administrative governance regarding the effectiveness and efficiency of this social project.

Keywords: new development model, administrative apparatus, new reforms, requirements of administrative governance

Résumé

Au cours de la décennie écoulée, les paramètres de développement au Maroc ont évolué positivement, conformément aux objectifs stratégiques du pays visant à promouvoir les axes de développement de l'intérêt public.

Aujourd'hui, le pays envisage un avenir avec une vision objective et réaliste, car il est conscient des risques de la situation à laquelle le monde est actuellement confronté et ses diverses mutations récemment dues à plusieurs facteurs.

Le nouveau modèle de développement est venu avec une vision prospective à travers laquelle il cherche à réaliser le développement. Il s'appuie sur l'analyse de thématiques aux enjeux majeurs afin de trouver des solutions aux différents freins de développement. Cette vision est également parvenue à résoudre les problèmes de ralentissement de la croissance de l'appareil administratif l'une des pierres angulaires du développement durable et intégré.

L'objet de la recherche a porté sur la gouvernance administrative et ses exigences par rapport au nouveau modèle de développement. À travers ce document, nous allons élucider l'importance des nouvelles réformes induites par le nouveau modèle de développement pour lever les obstacles à la croissance de l'appareil administratif, puis explorer des fondements et des exigences de la gouvernance administrative en ce qui a trait à l'efficacité et à l'efficience de ce projet social.

Mots clés : nouveau modèle de développement, appareil administratif, nouvelles réformes, exigences de la gouvernance administrative

Introduction

La gouvernance de l'appareil administratif a récemment pris une place significative dans l'orientation stratégique du Royaume, comme l'organe administratif contribue massivement au développement et à la croissance économique en participant à la mise en œuvre de bonnes pratiques de gouvernance visant à améliorer la compétitivité dans un

climat qui repose sur différents principes de bonne gouvernance que sont l'équité, l'égalité et la justice sociale¹.

En fait, le concept de gouvernance occupe une place inédite et couvre la littérature juridique, économique et managériale qui analyse et décrypte les finalités de bon fonctionnement des organisations et administrations, notamment celles qui opèrent dans le secteur public².

Les principes de gouvernance administrative sont évidemment importants. Toutefois, il n'est pas toujours de les mettre en œuvre tous de façon simultanée. Dans tous les cas, ils ont tendance à avoir une importance différente pour toutes les parties prenantes. Or, il existe d'autres principes qui peuvent aussi être très importants aux yeux des organismes du secteur public.³

Aujourd'hui, l'État intervient dans une dimension objective, où il joue le rôle de l'État actionnaire, du fait qu'il a conscience des répercussions du mode de gouvernance sur le développement durable d'autres secteurs d'activité. Une politique nationale d'actionnariat est appliquée, tenant compte de l'orientation stratégique et des objectifs globaux établis pour améliorer la gouvernance administrative.

En effet, la présente politique actionnariale de l'État est mise en œuvre par l'Agence nationale de gestion stratégique des participation de l'État et de surveillance de la performance des établissements et entreprises publics,⁴ conformément aux principes de la réforme du secteur public, ainsi qu'aux recommandations de la Commission Spéciale sur le

¹ Code Marocain de Bonnes Pratiques de Gouvernance des Entreprises et Établissements Publics, complément au Code Marocain de Bonnes Pratiques de Gouvernance de 2008, Ministère de l'Économie et de Finances, P. 7.

² Robert JOUMARD, « Le concept de gouvernance » INRETS, Novembre 2009, P. 52.

³ Tony BOVAIRD, « La gouvernance publique : comment maintenir un juste équilibre entre le pouvoir des intervenants dans une société en réseau ? », revue internationale des sciences administratives, 2005/2, Vol. 71, P. 229.

⁴ Dahir n° 1-21-59 du 15 hijra 1442 (26 juillet 2021) portant promulgation de la loi n° 82-20 portant création de l'Agence Nationale de Gestion Stratégique des participants de l'État et de suivi des performances des établissements et entreprises publics – B.O N° 7010, 25 hijra 1442 (5 août 2021).

Modèle de Développement (CSMD), suscitées dans le rapport portant sur le Nouveau modèle de Développement présenté à Sa Majesté le Roi Mohamed VI au palais royal de Fès le 25, mai 2021¹.

Conscient de ces enjeux et perspectives, le Maroc a mené ces dix dernières années une série de réformes visant la réglementation et la structuration du secteur public. L'objectif étant de s'aligner sur les standards internationaux de gouvernance administrative et d'adapter sa législation au nouveau contexte international. Dans cette perspective, le législateur marocain a engagé un chantier de réformes visant à réduire l'écart et combler le fossé entre son cadre national de gouvernance les principes internationaux, compte des mutations et évolutions à l'échelle mondiale².

Dans notre étude, nous nous intéressons à étudier la gouvernance administrative sous l'angle de la perception des citoyens sur le territoire constituant notre champ d'étude, la ville de Marrakech, et ce, par rapport aux nouvelles réformes mises en vigueur, ainsi qu'aux lignes directrices fournies par la Commission Spéciale sur le Modèle de Développement. Cela peut être formulé sous forme d'une question principale, à laquelle on répond par une revue de la littérature qui articule les concepts fondamentaux et un élément empirique qui rend possible l'exploration du concret.

De là, l'objectif de notre travail de recherche est d'analyser la gouvernance administrative dans une approche qualitative, descriptive, ce qui pourrait nous inciter à répondre à la question :

Comment les réformes de l'appareil administratif et les orientations du nouveau modèle de développement contribuent-elles à l'évolution de la gouvernance administrative ?

¹ Note a/s du Projet de loi 82-20 portant création de l'Agence Nationale de Gestion Stratégique des établissements et entreprises publics, Ministère de l'Économie des Finances et de la Réforme de l'Administration – DPGP/DGAP/SES, 2021, P. 2-3.

² Loi-cadre n° 50-21 relative à la réforme des établissements et entreprises publics, promulguée par le dahir n° 1-21-89 et publiée au Bulletin Officiel sous le numéro 7010 le 26 juillet 2021.

Pour y parvenir, notre approche s'appuie sur une variété de ressources permettant d'avoir une démarche objective. Notre démarche méthodologique peut par conséquent être décrite et schématiser de la façon suivante :

- Revue de littérature, données émanant de rapports officiels ;
- Problématique, question de recherche, axe de recherche ;
- Élaboration d'un guide d'entretien semi-directif ;
- Collecte, analyse et interprétation des données qualitatives ;
- Résultats, analyses et discussions.

I. La gouvernance administrative à la lumière des nouvelles réformes de l'administration publique

En vertu de la constitution marocaine, les modes de gouvernances sont dématérialisés aux administrations publiques sous l'autorité du chef du gouvernement¹.

De là, les autorités gouvernementales mettent en œuvre des programmes gouvernementaux pour assurer l'exécution des lois, et veiller à ce que les dispositions soient appliquées par l'administration publique et les établissements et les entreprises publiques qui peuvent revêtir diverses formes juridiques, telles que, les départements ministériels, établissements et entreprises publics et par extension les collectivités territoriales ou autres institutions et organismes publics.

Par conséquent, l'administration publique peut-elle aussi désigner un service simple au sens d'une composante organisationnelle assurant la mission de l'administration publique et dont le rôle la mise en œuvre des politiques publiques et la délivrance des prestations des services publics non-marchand et au service des concitoyens.

Aux termes des orientations du nouveau modèle de développement, l'administration publique doit demeurer impartiale, ses prérogatives doivent être clairement bien définies et répartie par rapport aux niveaux stratégiques et aux niveaux opérationnels.

¹ Selon l'article 89 de la nouvelle constitution 2011 – Titre V : du pouvoir exécutif. Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (20 juillet 2011) portant promulgation du texte de la constitution.

Ceci, implique un nouveau mode de gouvernance fondé sur la responsabilisation de l'appareil administratif, ainsi des attitudes axées sur le rendement et la compétence de sorte que l'administration soit transparente et redevable de ses actions et de son implication et de sa capacité à prendre des initiatives et de soutenir le changement.

Bien entendu, nous ne devons pas nier les dysfonctionnements majeurs dans la prestation des services dont le citoyen usager ne rend son jugement de valeur que sur la partie apparente de la sphère qui ne représente que la façade extérieure ou le côté visible de l'administration.

Eu regard, de ce volet, nous aborderons la gouvernance administrative par rapport aux divers chantiers de l'administration publique à savoir, la charte des services publics, la simplification des procédures et la moralisation de l'administration.

1. La pratique de gouvernance à l'échelle des établissements et entreprises publics

Le Royaume du Maroc est considéré comme l'un des pays les moins étudiés dans les domaines de la gouvernance que ce soit dans les études de la région Méditerranée ou bien de la région MENA¹, sans égard aux caractéristiques qui maintiennent le pays et les taux de croissance économique marquent la plus haute de la région MENA².

Les établissements et entreprises publics au Maroc, constituent un acteur majeur, important dans le développement et la croissance économique, ils représentent le fer de lance pour la mise en œuvre de la politique gouvernementale dans les différents secteurs d'activité, compte tenu de leurs interventions multiples dans l'offre de service public aux citoyens et aux entreprises, dans la réalisation des projets structurants pour le développement économique et social.

Ils sont également placés au cœur du modèle de développement durable et intégré du pays, et ce, au vu de leur fort engagement en matière de gouvernance. En sus, le rôle

¹ Middle East and North Africa, désigne une grande région, depuis le Maroc nord-ouest de l'Afrique jusqu'à l'Iran au sud-ouest de l'Asie, qui comprend généralement tous les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.

² Rapport OCDE, Compact pour la gouvernance économique, État des lieux : Maroc, avancement des réformes de la gouvernance économique, 2017, P. 20.

moteur de ces établissements publics et le dynamisme de leur contribution se traduisent dans les principaux indicateurs de performance et par leurs indicateurs d'activité opérationnelle qui ne cessent de progresser ces dernières années¹.

1.1.1. Le concept de la gouvernance au sein des établissements et entreprises publics

C'est un concept étymologiquement ancien et flou, la notion est complexe et difficile à déterminer son contexte historique en termes de définition et origine, ainsi le sens reste parfois très basique avec une assez longue histoire qui lui donne un sens très différent et très construit.

En effet, cette complexité se traduit par la multitude des théories et courants traitant le concept selon différentes visions historiques et politico-économiques.

La notion très en vogue de gouvernance semble aujourd'hui être mobilisé afin de : « *Légitimer de nouveaux rapports entre la politique et l'économie* »².

Le terme « gouvernance » a d'abord été formulé en France à l'origine du XIII^e siècle comme un art ou manière de gouverner (Gaudin, 2002), selon le spécialiste français des politiques publiques Jean-Pierre Gaudin, appelle ce moment le premier âge de la gouvernance, dont il prend une position de sceptique qui vise à démystifier et d'écarter toute forme d'engouement suscité par ce terme³.

Le cas du Maroc est relativement différent des autres organisations institutionnelles, du fait que le pays prend un chemin structurel tracé par les pouvoirs publics et autres dirigeants, pour améliorer les institutions de gouvernance publique et entamer un niveau important de gouvernance entre les institutions de la sphère politique et celles de la sphère économique, autrement dit entamer une culture de gouvernance⁴.

¹ Rapport PLF sur le secteur des établissements et entreprises public, 2022, Ministère des Finances, P. 68-93.

² Selon la conférence prononcée dans le cadre du séminaire sur les nouveaux modes de gouvernance organisée par le service des collectivités de l'UQAM-Montréal, 16 Mars 2004.

³ Crespy Cécile, « La Grèce du politique », revue pôle sud, éd. N. ° 18, 2003, P. 179.

⁴ Meisel Nicolas, « Culture de gouvernance et développement : un autre regard sur la gouvernance d'entreprise », 2006, éd. 4, n° 220, P. 263-266.

La promotion de la gouvernance des entreprises est l'œuvre pionnière de l'État par le biais d'organisation et entités qui peuvent être autonome comme elles peuvent être rattachées directement au gouvernement ou au parlement, la chose qui résume de manière générale, le déploiement de bonnes pratiques de gouvernance favorisant le respect des normes juridiques et constitutionnelles et incitant le développement un tissu économique compétitif.

1.1.1. La gouvernance et le nouveau management public

Un nouveau paradigme qui englobe toutes les formes de gestion émerge dans la sphère publique, une nouvelle optique s'inscrivant dans une relation contractuelle destiné à promouvoir les différentes formes de contrats entre les deux secteurs à savoir la délégation des services publics¹. Cette nouvelle orientation fait partie des principes du « Nouveau *Management Public*».

également appelée la nouvelle gestion publique, en anglais le ***New Public Management*** qui est une approche née au début des années 80 en Grande-Bretagne et à New Zeland,² puis elle a émergé en raison de difficultés budgétaires qui frappent les collectivités publiques des pays industrialisés et de la perte progressive de la légitimité accordée aux gestionnaires publics en matière de gestion efficace des ressources, érigés dans les pays Anglo-saxon et majoritairement appliqués dans le système du management des organisations financières internationales.

Depuis 2015, et faisant suite aux dispositions de la loi n° 86-12, ayant pour objectif de définir un cadre unifié et incitatif développement du partenariat au Maroc au profit de l'État, des établissements et entreprises publics et applicables aux différents secteurs d'activités³.

¹ Délégation des services publics est une nouvelle forme de contrats publics apparue au Royaume-Uni et appliquée dans de nombreux pays à travers le monde.

² Béatrice Van Haepelen, « Que seont les principes du New Public Management devenus? Le cas de l'administration régionale wallonne, reflets et perspectives de la vie économique, éd. 2 Tom LI, 2012, P. 84.

³ Dahir n° 1-14-192 du 1^{er} rabii 1 1436 (24 décembre 2014) portant promulgation de la loi n° 86-12 relative aux contrats de partenariat public-privé.

Le Maroc ne cesse pas de continuer ces engagements depuis plusieurs années dans des chantiers de réformes fondés sur des stratégies sectorielles et des projets structurants, ainsi qu'avec l'avènement de la nouvelle constitution de 2011 favorisant *'les principes de démocratie, d'État de droit, de séparation des pouvoirs, du pluralisme, de corrélation entre responsabilité et reddition des comptes et d'égal accès des citoyens aux services publics'*¹.

Les autorités publiques ont prouvé leur engagement dans le développement des infrastructures et dans l'amélioration de services publics, pour autant élargir l'intervalle de réactivité aux besoins des citoyennes et citoyens.

Ce levier amplifie la dynamique de développement, améliore la compétitivité du pays au niveau d'attractivité des investissements au niveau local et régional. A cet effet, la mise en œuvre de ce nouveau cadre légal et réglementaire dépend du degré d'harmonisation des capacités publiques et privées et du taux de réussite et concrétisation des projets de développement publics. Par conséquent, cela constituera un nouveau relais pour l'amélioration de l'offre marocaine en infrastructures et services et l'intensification continue de l'investissement public direct et permettra également de renforcer la gouvernance économique et l'environnement des affaires en termes d'efficacité, de célérité et de transparence.²

1.1.2. Évolution des principes de gouvernance à l'égard du secteur public

L'amélioration du système de gouvernance à l'égard des établissements publics représente l'un des mécanismes de gouvernance indispensables. Or, le bon fonctionnement repose sur le conseil d'administration qui implique le respect des démarches qualitatives en matière de bonnes pratiques de la gouvernance administrative. En effet, l'efficacité de fonctionnement du conseil d'administration est subordonnée à la présence de plusieurs

¹ Dahir n° 1-11-82 du 14 rejab 1432 (17 juin 2011) soumettant à referendum le projet de la Constitution-Titre XII : de la bonne gouvernance, stipulé dans les articles :154,155,156 et 157.

² Benerrami Ibtissam et Hefnaoui Ahmed, « Entreprises et Établissements Publics (EEP) : Quelle contribution pour le développement régional et la compétitivité territoriale au Maroc ? Dossiers de Recherches en économie et gestion », (7 mars, 2019), P. 102.

facteurs nécessitant de remédier à la défaillance des mécanismes de contrôle afin de rétablir l'équilibre et l'harmonie des pouvoirs au sein des organismes.

Cela suppose un arbitrage entre les intérêts tout en veillant à la mise en œuvre de nombreux points essentiels défendus par les principes de la bonne gouvernance. Par conséquent, le conseil d'administration s'inscrit dans le champ de la gouvernance, définie comme étant un ensemble des mécanismes permettant de gouverner la conduite des dirigeants et déterminer la limite de leur pouvoir (Charreaux, 1997).

Cet organe est important dans l'application des principes de gouvernance et dans l'analyse de l'évolution de ces principes, car il supervise la définition des objectifs stratégiques, il fixe les standards de performance, et il évalue ensuite les plans stratégiques et opérationnels. Le législateur marocain semble avoir pris acte de ce courant normatif dont il consacrait pour la première fois la dimension disciplinaire du conseil d'administration, dans le cadre de la redéfinition de ses pouvoirs et dans le respect des principes de gouvernance.¹

2. Les nouvelles réformes et orientations du nouveau modèle de développement

Le système administratif a subi de nombreux déséquilibres, ce qui a fait un secteur abîmé et menacé sans cesse d'arrêt cardiaque. Étant donné que ce sont des déséquilibres profonds qui constituent un obstacle sérieux au développement dans ses diverses manifestations et touchent au cœur la sincérité des intentions des mesures de modernisation des structures administratives existantes.

Cela a nécessité, pour le surmonter, de procéder à des réformes fondamentales et structurelles. C'est dans la perspective comme le confirme le discours royal que « *l'efficacité administrative est un critère de progrès des nations* », qui dicte l'adoption d'un nouveau modèle de gestion administrative, modèle qui fait de la gestion un véritable levier de développement global et durable.

¹ Alin Couret, « La structure juridique des entreprises (Corporat Governance) », revue internationale de droit économique, éd. 2, 2002, P. 339-367.

2.1.1. Un nouveau système au service des administrations publiques

Le Maroc en élévation positive au rang des pays évoluant progressivement vers l'ascension "administrative" en particulier. Plusieurs discours indiquent à cet égard que « tant que la relation de l'administration avec le citoyen ne s'améliorera pas, le classement du Maroc dans ce domaine restera parmi les pays du tiers-monde, si je ne dis pas le quatrième ou le cinquième ».

Ainsi, l'essence de ces discours royaux historiques est l'appel explicite à construire l'édifice de la gouvernance administrative et à assurer sa transition en douceur de la « mauvaise » gouvernance administrative à la « bonne » gouvernance administrative.

Le système de gouvernance est souvent associé à la gestion, la bonne gouvernance est limitée à une bonne gestion et à une bonne administration. D'où, les institutions internationales utilisent souvent le principe de bonne gouvernance pour déterminer les critères et les caractéristiques d'une « bonne administration publique », que l'État peut adopter pour mener à bien les réformes liées à sa relation avec la société et les mondes qui l'entourent.

À la lumière de cet usage, le lien fort entre la gouvernance administrative et le développement humain émerge. De là, ce type de gouvernance est un élément essentiel et indispensable qui devra mettre en valeur les principes de responsabilité, de transparence et de reddition de compte. Ainsi, cette dimension permettra d'entretenir un dialogue social fondé sur la participation de tous les citoyens et les riverains au niveau communal et régional¹.

2.1.2. La charte des services publics et les exigences de la bonne gouvernance

La charte des services publics a été adoptée de manière contraignante, étant donné que le législateur marocain a édicté que cette charte soit l'expression franche et vigoureuse du nouveau modèle de développement. En tenant compte d'une dizaine de principes constitutionnels se rapportant la qualité, la transparence, le respect de la loi, la probité, la neutralité et l'intérêt général.

¹ Rapport de synthèse de la rencontre sur le thème : Quel modèle de développement pour le Maroc ? Ires, 27 Mai 2019, Rabat, P. 16.

Entre autres, l'article 157 de la constitution a défini clairement que cette charte fixe l'ensemble des règles de bonnes gouvernance relatives au fonctionnement des administrations publiques, des organismes publics et des collectivités territoriales¹.

Autrement dit, elle constitue un référentiel unifié regroupant les fondements de la promotion des principes de bonne gouvernance à savoir qu'elle s'impose à tous les types de service public en l'occurrence les administrations publiques, les départements ministériels, les établissements publics, tout organisme investi de mission de service public et les collectivités territoriales qui sont régies par des lois organiques relatives aux régions, préfectures et communes².

En conséquence, la charte des services publics s'inspire des meilleures pratiques internationales qui ont été agrégé de façon objective et pragmatique au moyen d'intégrer certains point forts appliqués au niveau des établissements publics et de les généraliser dans d'autres types d'administration, afin que cette charte se définit comme étant un référentiel national des principes et règles de bonne gouvernance. De surcroît, l'objectif suprême de cette charte est comme suit³ :

- La réalisation des objectifs stratégiques des services publics ;
- L'ancrage des valeurs d'intégrité et de transparence ;
- L'amélioration de l'organisation des services publics ;
- L'ouverture des services publics sur leur environnement ;
- L'amélioration de la qualité des prestations publiques ;
- Le renforcement de l'efficience des services publics.

¹ <https://www.mmsp.gov.ma/en/charte-des-services-publics>, consulté le 21 juillet à 19h40 min.

² Dahir n° 1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 113-14 relative aux communes.

³ Dahir n° 1-21-58 du 3 hiza 1442 (14 juillet 2021) portant promulgation de la loi n° 54-19 portant charte des services publics.

2.1.3. Exigences de la performance et de l'efficacité des services publics

Toutes les administrations sont appelées à appliquer les dispositions générales de la charte des services publics afin d'améliorer l'efficacité et l'efficacité des règles régissant les relations des services publics avec les usagers et les citoyens.

Cela ne peut être abouti sans l'allègement des démarches administratives et sans la simplification des procédures en faveur des citoyens¹.

En matière de performance publique, l'adoption de la charte susmentionnée a été conçue pour qu'il assure au maximum la mise en œuvre des règles de bonne gouvernance, englobant la performance des services publics, la relation avec les usagers et l'éthique dans les services publics.

À cet effet, les exigences de la performance sont attribuées à l'Observatoire National des Services Publics². Ce dernier a pour vocation d'observer le niveau d'efficacité des services publics, ainsi que la qualité des prestations fournies à travers le recueil des données et informations quantitatives et qualitatives sur les services publics et son obligation bien évidemment l'enquête menée par l'observatoire pour évaluer l'impact des stratégies en mesurant la satisfaction des usagers et citoyens quant à la qualité des prestations fournies.

II. Méthode et Analyse Empirique : la gouvernance administrative, cas de la ville de Marrakech

La partie théorique propose une approche objective qui combine la gouvernance de l'appareil administratif, et énumère les exigences en matière de gouvernance administrative et en relation avec les orientations du nouveau modèle de développement. La deuxième partie de notre travail vise à répondre empiriquement à nos questions et à mettre en évidence l'impact des réformes induites sur l'évolution de la gouvernance publique.

Nous présentons d'abord les caractéristiques de notre modèle de recherche. Il s'agira de résumer et de justifier les méthodes empiriques que nous employons, de synthétiser nos modèles théoriques de recherche qui en découlent. Ensuite, nous procéderons à présenter la

¹ Rapport général du nouveau modèle de développement, « Libérer les énergies et restaurer la confiance pour accélérer la marche vers le progrès et la prospérité pour tous », avril 2021, P. 153.

² <http://www.omap.ma/page.php?p=27>, consulté le 18 août à 16 h 30 min.

nature et la structure de notre sujet et à expliciter de manière détaillée le sens du sujet présenté et ces implications après examen et interprétation.

1. Méthode de collecte et d'analyse de données

Fournir une réponse à notre question de recherche « **Comment les réformes de l'appareil administratif et les orientations du nouveau modèle de développement contribuent-elles à l'évolution de la gouvernance administrative ?** » nécessite une exploration de certaines pratiques de gouvernance qui existent dans les administrations et organismes publics. Cela nous mène à interpréter les sous-questions-directrices qui seront élaborées sur trois axes :

- D'après les perceptions des citoyens, quelles sont les contraintes liées à la gouvernance au sein des établissements et organismes publics ?
- Comment les nouvelles réformes administratives et lignes directrices du nouveau modèle de développement influeraient-elles sur la performance publique ?
- Comment une bonne gouvernance administrative peut-elle influencer sur le développement durable et intégré ?

Pour ce faire, la présente section examinera le processus utilisé pour collecter et analyser les données dans une notre phase qualitative, de l'instrument de collecte de données adopté, à savoir le guide d'entretien, au processus de traitement et d'analyse des données.

1.1.1 Méthode et processus de collecte de données qualitatives

La collecte des données en tant que source tangible a commencé par des entretiens semi-directifs suivis de journée de rétroaction et reconstruction des informations abordées. Il convient de noter que des entretiens informels avec les acteurs territoriaux, les parties prenantes de l'administration publique et notamment les citoyens ont été menés avant l'enquête pour faciliter la compréhension au préalable.

Étant donné que des comparaisons de réponses sont effectuées, les différents cas doivent être soigneusement sélectionnés afin que les chercheurs puissent prévoir des résultats similaires dans les cas, ou prédire des résultats contrastés basés sur la théorie (Yin, 2003).

1.1.2 Les entretiens semi-directifs

L'entretien porte sur le caractère directif de l'investigateur par rapport au sujet. Deux cas de figure sont imposés : une situation à laquelle l'investigateur est très directif sous forme d'un questionnaire plutôt que d'un entretien.¹ La mise en situation de l'investigateur dans la non-directivité repose sur une « *attention positive inconditionnelle* » (Baumard, *et al*, 2007).

Les informations recueillies du discours sont prises en considération puisqu'elles représentent directement ou indirectement les éléments permettant l'analyse de l'objet de la recherche.

L'objectif de la phase qualitative de cette recherche est d'explorer la perception des facteurs de l'évolution de la gouvernance suscitée par les nouvelles réformes de l'administration publique à la suite du nouveau modèle de développement. En outre, un certain nombre d'instruments de collecte de données seront utilisés dans la phase qualitative.

Dans cette étude de recherche, les forces et les faiblesses de cet instrument ont été soigneusement examinées. En outre, une étude pilote d'entretiens semi-directifs pour un ensemble de responsables a été adoptée.

1.1.3 Déroulement et phases des entretiens

Afin de collecter les données auprès d'un maximum d'acteurs, nous avons dû prendre rendez-vous avec les responsables, les fonctionnaires et les citoyens pour expliciter la nature de la recherche et ses objectifs. Par ailleurs, il était nécessaire de rencontrer en face-à-face les lesdits acteurs dont les positions se rattachent au sujet de notre recherche. La procédure de collecte des données a été divisée en trois étapes : la phase de pré-interview, la phase d'interview et la phase de post-interview.

- **Phase de pré-interview** : nous avons contacté les acteurs susmentionnés pour leur demander de mener des entretiens avec eux en indiquant l'intérêt et l'importance de l'étude

¹ Françoise Chevalier, Vincent Meyer, « Les entretiens – dans les méthodes de recherche du DBA », EMS éditions (2018), p. 116.

afin qu'ils puissent avoir une grande connaissance de l'entretien et maximiser leur participation.

- **Phase de l'entretien** : en raison de la diversité et de la multiplicité des participants, nous avons commencé chaque entretien en se présentant et en présentant l'objet de la recherche. Les avantages de cette recherche et la manière dont ses résultats peuvent être utiles pour la ville de Marrakech. Les sections de l'entretien ont été expliquées avant le début de l'entretien. Cela avait pour but de faire prendre conscience aux participants du déroulement de la discussion et de les mettre à l'aise pour s'exprimer.

- **Phase de post-interview** : à la fin de chaque entretien, nous avons témoigné notre gratitude à chaque personne interrogée, et a promis de partager les résultats de la recherche avec eux qui en bénéficiera par la suite. Nous avons assuré les personnes interrogées de la confidentialité et de l'anonymat de leur participation.

a. Structure du guide d'entretien :

Les entretiens ont été menés sur la base de l'utilisation d'un guide d'entretien, qui consistait en un ensemble de sujets à aborder lors de l'entretien. Ce guide donne un aperçu rapide de l'essentiel des informations ciblées tout en garantissant des conditions similaires d'un entretien.

Ainsi, nous n'abordons pas le sujet spontanément, car nous avons suffisamment approfondi le sujet, mais pas nécessairement dans un ordre préétabli, mais en fonction de la proximité avec le sujet traité par la personne interrogée. (Evrard Y, Roux E, Pras B, 1997)

La première section de l'entretien porte sur la présentation de l'interlocuteur, ainsi que ses antécédents professionnels et sa position au sein de la communauté.

1. Pouvez-vous nous faire une présentation de votre personne, votre parcours et votre expérience professionnelle ?
2. Parlez-nous de vos missions et responsabilités au sein de votre organisme ?
3. Pouvez-vous nous parler de l'organisation interne de votre établissement ? A-t-elle connu des mutations ces dernières années ?

La deuxième section de l'entretien cible la gouvernance au sein de l'administration. Cette rubrique vise à explorer le mode de gouvernance adopté et l'importance des outils et adoptés. Pour répondre au premier axe, les questions suivantes sont posées :

1. Quelle est votre propre conception de la gouvernance au sein des administrations publiques ?
2. À votre avis, quels sont les moyens mobilisés pour répondre à une bonne gouvernance ?
3. Jugiez-vous l'environnement global des administrations favorables ou défavorable à la gouvernance ?
4. Quelles sont les contraintes liées au mode de gouvernance au sein des établissements et organismes publics ?
5. Comment les nouvelles réformes de l'appareil administratif peut-elle garantir une bonne gouvernance administrative ? (Pratiques, outils, etc.)

La troisième section traite les exigences de la gouvernance administrative dans l'efficacité et l'efficience de l'appareil administratif. Cette section identifie également comment la bonne gouvernance, elle contribue dans le développement de l'administration publique. Les questions suivantes sont discutées :

1. Quelles sont les contraintes auxquelles fait face aux administrations publiques quant à la mise en œuvre des réformes et recommandations du nouveau modèle de développement ?
2. Comment évaluez-vous les performances de l'appareil administratif des établissements en matière de la gouvernance administrative ?
3. Pensez-vous que la bonne gouvernance au sein des administrations est un levier important ?
4. Dans quelle mesure la gouvernance administrative influence-t-elle le développement du pays ?
5. Comment la gouvernance des organismes publics peut contribuer au Développement Durable ?

Notre but ultime, dans cette démarche d'étude de cas, est de constituer un échantillon théorique. Hlady-Rispa (2002), le choix est fait non pas dans un souci de représentativité statistique, mais plutôt théorique dans le sens où l'échantillon sur lequel portent les analyses et les observations n'est pas représentatif d'une population statistique, mais de l'objet de la recherche (recherche d'une généralisation analytique et non pas statistique). (Zahir, 2015).

Nous avons contacté une fréquence de 39 personnes réparties sur la ville de Marrakech et appartenons aux diverses structures administratives de la ville, pour cela, nous avons choisi cette diversité d'interlocuteurs entre responsables, administrateurs, fonctionnaires, citoyens et représentants de la société civile, de façon à ce que nous puissions développer notre échantillon sur une partie de la population la ville de Marrakech.

b. Traitement des données qualitatives

Pour analyser les données qualitatives de cette recherche, une analyse thématique sera adoptée. En effet, l'analyse thématique permet de comparer les données à travers des thèmes ainsi que d'établir un lien entre différents modèles significatifs. Les données peuvent également être gérées et évaluées de manière systématique sous la forme d'une carte pour faciliter l'analyse (Silverman 2011).

Afin de renforcer notre analyse, nous avons fait appel au logiciel d'analyse des données qualitatives Nvivo 12¹ afin de mener une analyse lexicale pour compléter et renforcer notre analyse thématique de contenu. Les logiciels informatiques peuvent améliorer la validité et la crédibilité, surtout pour une grande quantité de données. Cela permettra également de simplifier les données, de les organiser de manière systématique et de gagner du temps. Bardin (2001), et Thiétard (2003).

c. Codifications des entretiens

La codification des modèles naît de l'étude attentive des mots, des phrases et des messages implicites. Cette étude, avant toute chose, incite à explorer des codes qui possèdent une signification symbiotique, voire similaire.

¹ NVivo 12 est un logiciel qui aide les chercheurs qualitatifs à collecter, organiser, analyser, visualiser et rapporter leurs données en lui offrant des outils et des fonctions pour organiser et structurer les données recueillies. Il permet ensuite de prouver les résultats et de gérer les ressources en un seul fichier de projet.

Le schéma séquentiel de ces codes permet aux thèmes d'émaner simultanément. En d'autres termes, les catégories thématiques couvertes par cette étude peuvent être présentées de la manière suivante :

- Le mode de gouvernance adopté au sein des administrations publiques ;
- Les nouvelles réformes et la bonne gouvernance administrative ;
- La gouvernance des organismes publics et développement durable.

Comme le montre le tableau cité en dessous, la récurrence des modèles permet l'identification méticuleuse des thèmes. Cependant, avant d'énoncer les résultats, il est essentiel d'examiner comment les codes détectés déterminent leur catégorie thématique associée. Ceci dit, les élucidations suivantes, regroupées avec le tableau susmentionné, sécurisent la première partie de l'analyse thématique :

Tableau 1 : codification des entretiens

Codifications	Thèmes
Axe 01 : le mode de gouvernance publique	La gouvernance au sein des administrations publiques
	Les contraintes liées au mode de gouvernance au sein des établissements et organismes publics
Axe 02 : les nouvelles réformes et orientations du NMD	Les nouvelles pratiques et outils appliquées dans l'appareil administratif pour garantir une bonne gouvernance administrative.
	Les performances des administrations publiques en matière de gouvernance administrative
Axe 03 : le rôle de la gouvernance des organismes publics dans le DD	L'impact de la bonne gouvernance administrative sur le développement durable.

2. Analyse et discussion des résultats de l'étude empirique

Après avoir recueilli les renseignements liés à notre étude exploratoire, et après leur codification dans une base de données reconstruite, nous dégageons les similitudes ainsi que les divergences qui caractérisent le mode de gouvernance dans les établissements et organismes publics et leur engagement dans une démarche de développement durable. Nous avons complété notre démarche d'analyse par une analyse lexicale assistée par le logiciel d'analyse des données qualitatives Nvivo.

2.1.1 Axe 01 : le mode de gouvernance publique

La première requête exécutée à l'aide du logiciel Nvivo, nous a permis d'avoir une idée globale sur les concepts les plus récurrents dans le discours de nos interviewés, le but était de ressortir leur conception et leur perception d'une bonne gouvernance, en identifiant les mots ou les concepts qui lui ont été associés. Le tableau ci-après résume les résultats de notre analyse.

Tableau 2 : fréquence de mots - Axe 1 -

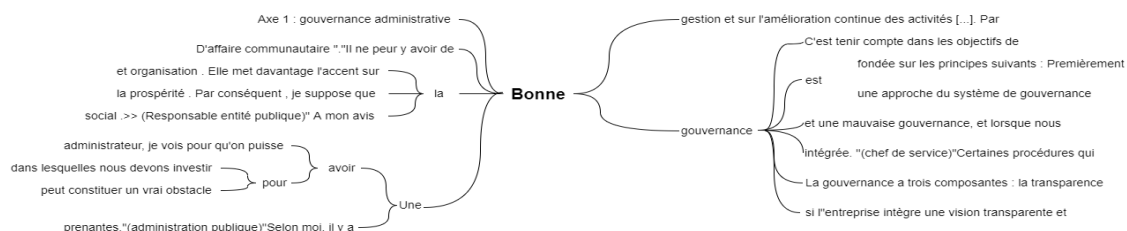
Mot	Longueur	Pourcentage pondéré
Gouvernance administrative	11	2,01%
Administration publique	12	0,77%
Bonne gouvernance	5	0,70%
Administrateurs	14	0,46%
Décisions	9	0,46%
Processus	9	0,46%
Gestion	7	0,39%
Intérêts	8	0,39%
Procédures	10	0,39%
Transparence	12	0,39%

Source : Nvivo 12

En partant de la définition générale la gouvernance administrative, qui s'appuie sur des mesures, des normes, des règles et des organes relatifs aux décisions et aux informations permettant le bon fonctionnement une institution, d'une organisation ou d'une entreprise.

La bonne gouvernance est fondée sur des bonnes pratiques qui veillent à l'atteinte des objectifs, la gestion adéquate des risques et l'utilisation responsable des ressources.

Figure 1: analyse textuelle du concept "bonne gouvernance"



Source : Nvivo 12

Lors de nos entretiens, nous nous sommes intéressé aux spécificités du système de gouvernance, les éventuelles contraintes qui lui sont liées et les différentes pratiques de la bonne gouvernance.

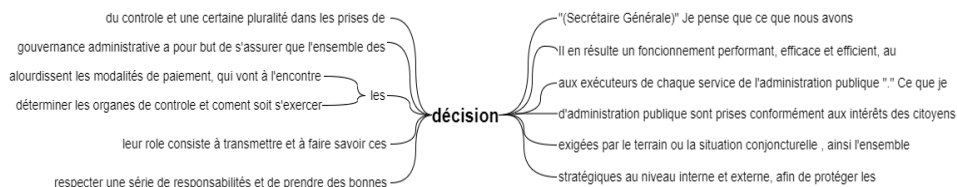
Nous rappelons que tous nos interviewés s'accordent sur le fait que l'objectif d'une bonne gouvernance est de veiller à ce que les intérêts des ayant droit, des partenaires, des parties prenantes et des employés soient prioritaires et de faire en sorte leurs voix soient entendues dans la conduite des affaires et dans le circuit de prise de décisions¹.

Toutefois, les organisations sont inspirées par une dimension intégrée de la nouvelle gouvernance dans le secteur public, qui met en valeur tous les intervenants des administrations publiques, tels que les propriétaires, les clients, les collaborateurs et les administrateurs².

¹ Pierre -Yves Gomez, « La gouvernance d'entreprise », éd. Que sais-je, (2021) 2, p. 98.

² Hilb Martin, « Nouvelle gouvernance d'entreprise : Des bons principes aux excellentes pratiques », presses polytechniques et universitaires romandes, (2014) 4, p. 11.

Figure 2 : analyse textuelle du concept "décisions"

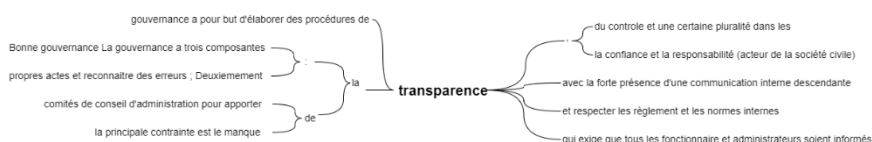


Source : Nvivo 12

Les personnes interrogées ont aussi fait usage de certains principes de bonne gouvernance et de décision qui ont des répercussions positives sur la qualité de la gestion dans leur établissement.

Les institutions, ont investi massivement à cet effet dans l'intention d'améliorer leur système de gouvernance et de mettre au point de bonnes pratiques permettant de soulever certains défis entravant la pérennité, l'efficacité et l'efficience.

Figure 3 : analyse textuelle du concept "transparence"



Source : Nvivo 12

Bon nombre d'interviewés ont énumérés ces principes généraux en ces termes :

- La responsabilité : par lequel il faudrait bien clarifier les missions et les objectifs et favoriser les compétences et s'assurer de l'objectivation des résultats ;
- La transparence : c'est la mise à disposition des moyens de contrôle, d'enquête et d'investigation, ainsi que des codes déontologiques et règles de bonne conduite ;
- L'état de droit : il doit être en conformité avec la loi mise en vigueur;

- Figure 4 : nuage de mots - Axe 1 -**



Le schéma ci-après montre le contexte du mot gouvernance ou encore bonne gouvernance qui a été évoquée à plusieurs reprises par nos répondants. À l'aide du logiciel d'analyse des données qualitatives Nvivo, nous avons pu cadrer ces deux concepts et limiter leur contexte afin de caractériser la gouvernance au sein des cas étudiés.

De même que le premier axe, nous avons commencé par identifier les concepts et les mots les plus utilisés par nos interviewés, et ce dans le but de comprendre leur perception vis-à-vis de la réforme induite. Les résultats de la requête de fréquence de mots sont présentés dans le tableau ci-dessous pour chaque concept, nous avons mené une analyse textuelle afin de délimiter ses contours et de comprendre le contexte dans lequel il a été utilisé par les personnes interviewées.

79

identifié l'impact des nouvelles réformes administratives sur la performance des établissements et organismes publics en matière des ressources investis dans ce sens.

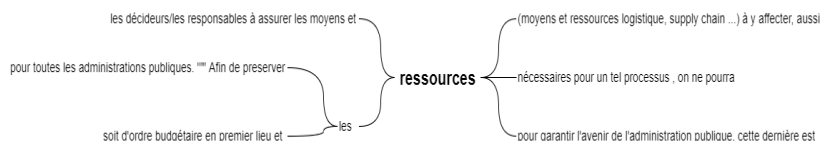
Tableau 3 : fréquence de mots - Axe 2 -

Mot	Longueur	Pourcentage pondéré
Durable	7	1,10%
Nouvelles pratiques	9	0,82%
Ressources	10	0,82%
Assurer	7	0,55%
Garantir	6	0,55%
Développement	13	0,55%
Direction	9	0,55%
Administration publique	10	0,55%
Futures	7	0,55%
Génération	11	0,55%

Source : Nvivo 12

La durabilité, étant un levier important qui permet aux établissements de créer de nouvelles perspectives et propositions de valeurs à la fois responsable, viable et désirable. Il s'agit d'une démarche axée sur les besoins des utilisateurs et des usagers ou part de leur besoin pour innover, et à intégrer des nouveaux modes de gouvernance et gestion dans une vision holistique sur l'avenir des générations à venir.

Figure 5 : analyse textuelle du concept "durable"

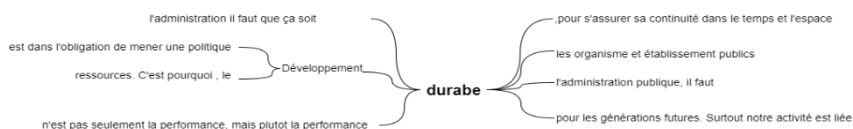


Source : Nvivo 12

Lors de nos échanges, nous avons été en mesure de découvrir, dans notre champ d'étude – ville de Marrakech, l'existence de pratiques communes et mutualisées qui encouragent l'engagement de l'ensemble des administrations à respecter les différentes dimensions de la durabilité et du développement durable.

Ainsi, il nous a donc paru intéressant, d'analyser les perceptions de nos interlocuteurs sur la notion de développement durable puis les arguments qu'ils ont invoqués pour démontrer son importance dans la vie des administrations publiques.

Figure 6 : analyse textuelle du concept "ressources"



Source : Nvivo 12

Il ressort de l'ensemble de nos entrevues qu'il est important d'impliquer l'ensemble des départements et services à contribuer dans la réussite dans les nouvelles démarches, ainsi les sensibiliser d'adopter de bonnes pratiques dans la conduite de leurs missions professionnelles. En outre, promouvoir une nouvelle culture qui favorise l'engagement des managers et responsables et leur implication régulière et continue.

Figure 7 : nuage de mots - Axe 2 -



Source: Nvivo 12

2.1.3 Axe 03 : le rôle de la gouvernance des organismes publics dans le développement durable

Tableau 4 : fréquence de mots - Axe 3 -

Mot	Longueur	Pourcentage pondéré
Bonne gouvernance	11	2,78%
Administration publique	3	1,39%
Organismes publics	3	0,99%
Bonne	5	0,79%
Développement	13	0,79%
Ressources	10	0,79%
Croissance	10	0,60%
Développement Durable	3	0,60%
Principe	8	0,60%
Volonté	7	0,60%

Source : Nvivo 12

Figure 8 : analyse textuelle du concept "bonne gouvernance"



Source : Nvivo 12

Afin d'analyser la contribution de la gouvernance administrative au développement durable et intégré, nous avons mis l'accent en premier, déjà, sur l'impact des décisions prises sur le succès ou encore l'échec de la bonne gouvernance dans les chantiers administratifs publics.

Nos entretiens ont été fructueux, et les informations que nous avons glanées auprès des responsables seniors, les hauts cadres, les décideurs au sein de quelques établissements et organismes publics situés sur le territoire de notre recherche (ville de Marrakech). Ces interlocuteurs qui ont une expérience enrichie et une position hautement élevée, nous ont énormément aider à comprendre le processus de décision qui sous-tend de la gouvernance au sein des administrations publiques et son incidence positive ou négative.

Figure 9 : analyse textuelle du concept " Administrations publiques"



Source : NVIVO 12

En effet, nous déduisons que les décisions sont prises à différents niveaux, et chaque jour les organisations prennent de multiples décisions, les décisions stratégiques, les plus importantes sur lesquelles l'administration s'engage sur le long terme, qui émanent généralement de la direction généralement ou du conseil d'administration. En deuxième

niveau les décisions organisationnelles qui appartiennent aux directions fonctionnelles et engagent les administrations à moyen terme, comme la gestion des ressources humaines.

Les décisions opérationnelles sont alors prises de manière répétitive et simple qui n'engage les organismes publics qu'à court terme. D'où il ressort que les avis de nos interlocuteurs indiquent que les décisions doivent être prises rationnellement, tout en permettant d'envisager l'ensemble des solutions et de retenir la solution la plus adaptée.

À travers les principaux enseignements tirés de notre recherche exploratoire nous ne sommes pas en mesure d'avancer qu'on est dans la représentativité encore moins dans la généralisation de nos résultats. Nos enseignements enrichissent l'évolution de la gouvernance administrative à la suite des réformes de l'appareil administratif et aux recommandations du nouveau modèle de développement phénomène, ainsi que le rôle de la gouvernance administrative dans le développement durable et intégré et fournissent de nouvelles lectures quant au sujet étudié.

À cet égard, un certain nombre de variables, telles que la taille de l'établissement, le secteur, l'âge et la disponibilité des ressources et des compétences, influencent le mode de gouvernance adopté par les organismes. Ces soubassements théoriques confortent les propos de nos interlocuteurs qui ont souligné l'importance des réformes dans la modernisation des administrations publiques dans une démarche de développement et de transformation durable englobant les dimensions.

Nos interlocuteurs ont également affirmé que le but d'adopter une telle démarche est d'inculquer de bonnes pratiques permettant de préserver la relation des citoyens avec les entreprises et établissements publics à travers le renforcement des capacités et l'amélioration des procédures d'administration et de gouvernance afin de développer la qualité, l'efficacité et l'efficience des services publics, et ainsi mettre en valeur la vocation d'une administration moderne, transparente et citoyenne.

Conclusion et perspectives

Il est à rappeler que l'objet de ce travail est d'identifier la perception des acteurs et citoyens vis-à-vis la gouvernance administrative au sein des entités publiques au sein de la ville de Marrakech qui représente l'objet de notre recherche, en mettant en exergue les

spécificités de ce système, les contraintes liées à sa mise en œuvre et les pratiques dites de bonne gouvernance adoptées par ces organisations.

Les résultats de notre étude de terrain nous ont permis de redéfinir la gouvernance administrative en se basant sur la perception des acteurs et citoyens interrogés, l'ensemble de ces derniers ont été d'accord sur le fait que la bonne gouvernance repose sur les bonnes pratiques veillant à l'atteinte des objectifs, l'utilisation optimale et responsable des ressources et la satisfaction des aspirations des citoyens.

Nos interviewés ont mis en exergue l'importance du nouveau modèle de développement, également les efforts fournis par leurs organismes en vue d'améliorer et l'évolution de la gouvernance administrative, et ce dans le but de dépasser et soulever les défis et les freins qui entravent leur pérennité et leur durabilité. En sus, nos interlocuteurs ont affirmé que la bonne gouvernance administrative, doit impérativement suivre les orientations stratégiques du pays pour atteindre un développement durable et intégré.

En guise de conclusion, qu'à la suite des nouvelles réformes de l'appareil administratif, ainsi qu'aux recommandations formulées dans le rapport portant sur le nouveau modèle de développement, les administrations et les établissements publics sont en train de subir un changement majeur dans leur processus de développement.

C'est à cette étape que de nouvelles stratégies, procédures et initiatives prospectives sont élaborées, Cela n'est évident qu'avec l'introduction effective de nouvelles approches et nouveaux outils incitant la bonne gouvernance susceptible de développer le rendement des administrations et établissements publics, renforcer la confiance des citoyens envers les administrations publiques, favoriser l'accès à l'information, faciliter l'accès aux services publics, et peuvent ensuite améliorer la perception et la satisfaction des citoyens qui sont essentielles à la réussite de ce projet social.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES :

Ouvrage :

- Meisel Nicolas, « Culture de gouvernance et développement : un autre regard sur la gouvernance d'entreprise », 2006, éd. 4, n° 220.
- Béatrice Van Haeperen, « Que seont les principes du New Public Management devenus ? le cas de l'administration régionale wallonne, reflets et perspectives de la vie économique, éd. 2 Tom LI, 2012.
- Pierre -Yves Gomez, « La gouvernance d'entreprise », éd. Que sais-je, (2021) 2.

Articles scientifiques :

- Tony BOVAIRD, « La gouvernance publique : comment maintenir un juste équilibre entre le pouvoir des intervenants dans une société en réseau ? », revue internationale des sciences administratives, 2005/2, Vol. 71.
- Conférence prononcée dans le cadre du séminaire sur les nouveaux modes de gouvernance organisée par le service des collectivités de l'UQAM-Montréal, 16 Mars 2004.
- Crespy Cécile, « La Grèce du politique », revue pôle sud, éd. N. ° 18, 2003.
- Robert JOUMARD, « Le concept de gouvernance » INRETS, Novembre 2009.
- Benerrami Ibtissam et Hefnaoui Ahmed, « Entreprises et Établissements Publics (EEP) : Quelle contribution pour le développement régional et la compétitivité territoriale au Maroc ? Dossiers de Recherches en économie et gestion », (7 mars, 2019).
- Alin Couret, « La structure juridique des entreprises (Corporat Governance) », revue internationale de droit économique, éd. 2, 2002.
- Françoise Chevalier, Vincent Meyer, « Les entretiens — dans les méthodes de recherche du DBA », EMS éditions (2018).

- Hilb Martin, « Nouvelle gouvernance d'entreprise : Des bons principes aux excellents pratiques », presses polytechniques et universitaires romandes, (2014).

Rapports :

- Code Marocain de Bonnes Pratiques de Gouvernance des Entreprises et Établissements Publics, complément au Code Marocain de Bonnes Pratiques de Gouvernance de 2008, Ministère de l'Économie et de Finances.
- Rapport OCDE, Compact pour la gouvernance économique, État des lieux : Maroc, avancement des réformes de la gouvernance économique, 2017.
- Rapport PLF sur le secteur des établissements et entreprises public, 2022, Ministère des Finances.
- Rapport de synthèse de la rencontre sur le thème : Quel modèle de développement pour le Maroc ? ires, 27 Mai 2019.
- Rapport général du nouveau modèle de développement, « Libérer les énergies et restaurer la confiance pour accélérer la marche vers le progrès et la prospérité pour tous », avril 2021.

Textes de lois :

- Dahir n° 1-21-59 du 15 hija 1442 (26 juillet 2021) portant promulgation de la loi n° 82-20 portant création de l'Agence Nationale de Gestion Stratégique des participants de l'État et de suivi des performances des établissements et entreprises publics – B.O N° 7010, 25 hija 1442 (5 août 2021).
- Note a/s du Projet de loi 82-20 portant création de l'Agence Nationale de Gestion Stratégique des établissements et entreprises publics, Ministère de l'Économie des Finances et de la Réforme de l'Administration – DPGP/DGAP/SES, 20213
- Loi-cadre n° 50-21 relative à la réforme des établissements et entreprises publics, promulguée par le dahir n° 1-21-89 et publiée au Bulletin Officiel sous le numéro 7010 le 26 juillet 2021.

- Article 89 de la nouvelle constitution 2011 – Titre V : du pouvoir exécutif. Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (20 juillet 2011) portant promulgation du texte de la constitution.
- Dahir n° 1-14-192 du 1er rabii 1 1436 (24 décembre 2014) portant promulgation de la loi n° 86-12 relative aux contrats de partenariat public-privé.
- Dahir n° 1-11-82 du 14 rejeb 1432 (17 juin 2011) soumettant à referendum le projet de la Constitution- Titre XII : de la bonne gouvernance, stipulé dans les articles : 154, 155, 156 et 157.
- Dahir n° 1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n° 113-14 relative aux communes.
- Dahir n° 1-21-58 du 3 hija 1442 (14 juillet 2021) portant promulgation de la loi n° 54-19 portant charte des services publics.

Site Web :

- <https://www.mmsp.gov.ma/en/charte-des-services-publics>.
- <http://www.omap.ma/page.php?p=27>.
- http://www.omap.ma/userfiles/files/Bulletins_information/BulletinInf