

منشورات مجلة المنارة للدراسات القانونية والادارية

السياسات العمومية بالمغرب

مؤلف جماعي

العدد 16

تقديم:

هشام ابها

رئيس مختبر حكومة الشباب الموازية
للدراسات والأبحاث والتدريب

تنسيق:

إسماعيل الرزاوي

دكتور في القانون العام

والعلوم القانونية تخصص العلاقات الدولية

رضوان العنبي

مدير مركز المنارة للدراسات

والعلوم القانونية والادارية

الكبير الجربي

دكتور في القانون العام

تخصص العلوم القانونية والعلوم السياسية

الطبعة الأولى، 2025

السياسات العمومية بالمغرب

مؤلف جماعي يقدم مجموعة من المقالات
والموضوعات لكاتب واحد
أو موضوعا واحدا تتناوله عدة أقلام.

عنوان الكتاب: مؤلف جماعي
السياسات العمومية بالمغرب
المؤلف: مجموعة من الكتاب

الطبعة الأولى: مارس 2025
رقم الإيداع في مكتبة دار السلام بالرباط:

الإيداع القانوني:

2011 PE 0113

الرقم الدولي المعياري:

2028 - 876X

ملف الصحافة:

43/2011

جميع الحقوق محفوظة للناس

قواعد النشر

- 1 - أن تكون المادة أصيلة.
- 2 - لم يسبق نشرها.
- 3 - تراعي الجدية والموضوعية.
- 4 - تخضع المواد للمراجعة والتحكيم قبل نشرها.
- 5 - ترتيب المواد في العدد يخضع لاعتبارات فنية.
- 6 - ترحب المجلة بإسهامات المبدعين والباحثين
والكتاب على أن تكون المادة باللغة والعربية والفرنسية.

المراسلات

العنوان: زنقة 13 الرقم 24 حي قصر البحر 2 ق ج البيضاء - 20350
الهاتف: 0662557163
البريد الإلكتروني: elanbiredouane@gmail.com
contact@revuealmanara.com

مكتبة دار السلام



توزيع:

مكتبة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع - الرباط

شارع طونكان، عمارة 23 رقم 2 ديور الجامع - الرباط

الهاتف: 05.37.72.58.23

الموقع الرئيسي: www.darassalam.ma

البريد الإلكتروني: lib.darassalam@yahoo.fr

contact@darassalam.ma

دار السلام للنشر

طبع و توزيع
الرباط

الطبع:

مطبعة دار السلام للنشر

شارع المقاومة، زنقة فرحات حشاد عمارة 127 رقم 02 - الرباط

الهاتف: 05.37.70.65.33

البريد الإلكتروني: edition.darssalam@gmail.com

الطبعة الأولى 2025 ©

حقوق الطبع محفوظة

جميع حقوق النشر محفوظة
لا يسمح بإعادة النشر ولو كانت جزئية

العدد 16



اللجنة العلمية

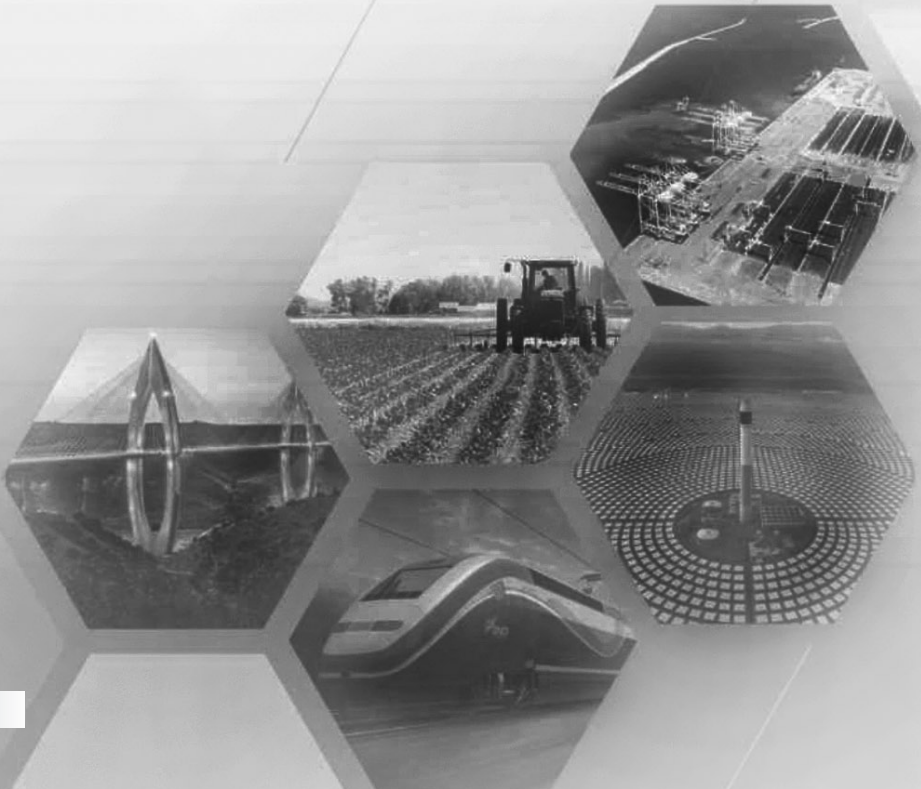
■ إسماعيل الرزاوي
دكتور في القانون العام والعلوم القانونية
تخصص العلاقات الدولية

■ الكبير الجربي
دكتور في القانون العام
تخصص العلوم القانونية والعلوم السياسية

اللجنة التنظيمية

■ إيمان بنجيلاني
■ ليلى ضالج
■ رشيد عربوش
■ أسامة الشبار
■ علي السكاك

■ هشام ابها
■ ياسر مجدول السملالي
■ أشرف الفيلاي
■ رضوان مطيع
■ عبد الاله معروف



المحتويات

- "التقييم البرلماني للسياسات العمومية في مجال حقوق الانسان"
عبد العزيز الهاللي 7
- الشرطة الإدارية المحلية ومطلب الحكامة المحلية
إلهام السمعوني 27
- الجماعات والتمويل الجبائي الذاتي "مظاهر القصور ومداخل الإصلاح"
مراد الطاهوري / عبد الحليم بلحسن 47
- السياسة المائية بالمغرب ورهان الاستدامة
إيمان بنجيلاي 65
- المقاربة الجديدة للولوج إلى السكن بالمغرب: "برنامج الدعم المباشر لاقتناء السكن"
مريم زان 83
- أثر الأمن القانوني في تشجيع الاستثمار بالمغرب
عبداتي الزيوكاي 103
- السياسات العمومية الترابية وسؤال التنمية
عبد الجليل بوحشلاف 113
- السياسة المائية بالمغرب بين إرساء الحكامة البيئية وتحقيق التنمية المستدامة
رشيد التقي 133
- رهان إدماج القطاع غير المهيكل في سياق تنزيل ورش الحماية الاجتماعية بالمملكة المغربية
أيوب القطبي / حنان ترموسي 151
- الصحة والحماية الاجتماعية بالمغرب، الواقع والمأمول
نوال عباسي 177

• مستجدات المنظومة القانونية لسياسة التعمير بالمغرب بين الإصلاح الشمولي والتعديلات الجزئية

191..... حمداوي زهير

• المراكز الجهوية للاستثمار ورهان جذب الاستثمارات الجهوية

201..... إسماعيل الرزاوي / سهام لمغيريات

• الحكامة الترابية بالمغرب في ضوء ميثاق اللاتمرکز الإداري: الواقع والافاق

217..... أنس محمودي

• تمويل ورش الحماية الاجتماعية في المغرب بين ثقل الكلفة وسؤال الديمومة المالية

241..... إسماعيل حلاوة

• سوسيولوجيا الإبداع في المجالات المهمشة بالمغرب

257..... خليل بية

• الفلاحة العائلية بالمغرب الاكراهات والتحديات

275..... منير احبيش

• " آية سياسة لتحقيق الأمن المائي بالمغرب "

295..... ياسر غالم

• البعد البيئي في سياسات التعمير: الواقع ورهان التنمية العمرانية المستدامة
- جهة درعة تافيلالت نموذجاً -

307..... وحموا طارق

• الأبعاد الحقوقية لسياسة إصلاح منظومة العدالة بالمغرب

359..... مراد الرايشي

• تقييم السياسات العمومية بالمغرب "السياسة التعليمية نموذجاً"

395..... حمزة عيلا

اغتنامية العدد الخاص

يسعدنا أن نقدم لكم هذا العدد الخاص من مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، الذي جاء ثمرة تعاون علمي بين مختبر حكومة الشباب الموازية للدراسات والأبحاث والتدريب ومجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية. هذا العدد هو تجسيد عملي لشراكة تهدف إلى نشر الأبحاث العلمية والمساهمة في إثراء النقاشات حول قضايا السياسات العمومية في المغرب. تم إعداد هذا العدد بمناسبة الندوة العلمية حول السياسات العمومية بالمغرب، اية مستجدات؟ التي جمعت مجموعة من الأكاديميين والممارسين والخبراء في مجالات مختلفة من القانون والإدارة والسياسات العمومية. تمثل هذه الندوة فرصة قيمة لفتح حوار شامل حول التحديات التي تواجه السياسات العمومية في المغرب، من خلال تسليط الضوء على قضايا متنوعة مثل قضايا الماء والتنمية المستدامة، الأمن القانوني، الرعاية الصحية، والتعليم، بالإضافة إلى السياسات الاقتصادية والاجتماعية.

يعتبر هذا العدد بمثابة مرجع للمشاركات المتوصل بها من قبل الباحثين المشاركين في هذه الندوة، حيث يتم نشر أبحاثهم التي تعكس عمق التحليل الأكاديمي والبحث العلمي، وأيضاً الجهود المبذولة لتحليل واقع السياسات العمومية بالمغرب، مع تقديم حلول واقعية وقابلة للتطبيق من خلال نتائج الدراسات والأبحاث التي تمت مناقشتها.

إن هذه الشراكة بين المجلة والمختبر ليست مجرد تعاون أكاديمي، بل هي أيضاً دعوة لتجديد التفكير النقدي وتعزيز النقاشات التي تساهم في بناء أسس أكثر استدامة وفعالية للسياسات العمومية في المملكة. نسعى من خلال هذا العدد الخاص إلى إثراء المكتبة العلمية وتعزيز الوعي الجماعي حول أهمية تحسين السياسات العمومية بما يتماشى مع تطلعات المجتمع المغربي في مختلف جوانبه السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

نتمنى أن يجد قراء هذا العدد في الأبحاث المنشورة قيمة علمية ونقدية، وأن تساهم هذه الدراسات في تعزيز الحوار المجتمعي حول سبل تحسين السياسات العمومية وتطويرها بما يخدم المصلحة العامة ويحقق التنمية المستدامة.

هشام ايها

رئيس مختبر حكومة الشباب الموازية
لدراسات والأبحاث والتدريب

رضوان العنبي

مدير مجلة المنارة للدراسات
والعلوم القانونية والإدارية

”التقييم البرلماني للسياسات العمومية في مجال حقوق الانسان“

عبد العزيز الهادي

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية،

بجامعة محمد الخامس بالرباط،

كلية الحقوق السويسي.

Abstract:

Parliamentary evaluation of public policies in the field of human rights is an important process aimed at monitoring and assessing the state's commitment to human rights and the implementation of related policies. The legislative authority plays a central role in the process of making public policies by voting on laws, overseeing government actions, and evaluating public policies. However, human rights public policies, which are the subject of parliamentary evaluation, overlap with various public policies, making it difficult to assess human rights policies in isolation. This complicates the possibility of evaluating them, and the parliamentary mechanisms available to the representatives of the people do not enable them to effectively carry out the function of parliamentary evaluation. This is due to legal, political, and personal constraints that hinder the legislative institution from fulfilling its role in evaluating public policies in the field of human rights.

Keywords:

Parliamentary Evaluation, human rights, public policies, Parliament, Political Constraints, Parliamentary Rationalization

ملخص:

التقييم البرلماني للسياسات العمومية في مجال حقوق الإنسان هو عملية هامة تهدف إلى مراقبة وتقييم مدى التزام الدولة بحقوق الإنسان، وتطبيق السياسات المتعلقة بها. وتلعب السلطة التشريعية دورا محوريا في عملية صنع السياسات العمومية، من خلال التصويت على القوانين ومراقبة العمل الحكومي وتقييم السياسات العمومية. بيد أن السياسات العمومية الحقوقية موضوع التقييم البرلماني، تتداخل بين السياسات العمومية المختلفة، مما يجعل من الصعب تقييم السياسات الحقوقية بشكل منفصل. وهو ما يُصعب من إمكانية تقييمها، كما أن الآليات البرلمانية الموضوعة رهن إشارة ممثلي الأمة لا تمكنهم من القيام بوظيفة التقييم البرلماني، وذلك بفعل القيود القانونية والسياسية والذاتية التي تعيق المؤسسة التشريعية عن القيام بوظيفة التقييم البرلماني للسياسات العمومية في مجال حقوق الانسان.

الكلمات المفتاحية: التقييم البرلماني، حقوق الانسان، السياسات العمومية، البرلمان، القيود السياسية، العقلنة البرلمانية.

مقدمة:

بعدما كانت وظائف البرلمان في الوثائق الدستورية السابقة محددة على سبيل الحصر في وظيفتي التشريع والمراقبة، أصبحت بعد مرور قرابة نصف قرن تقريبا على أول دستور للمملكة محددة ومعرفة بشكل دقيق، وتشمل بالإضافة إلى التصويت على القوانين ومراقبة عمل

الحكومة، تقييم السياسات العمومية. إن انتقال وظيفة البرلمان من منظومة رقابية تقليدية إلى منظومة برلمانية تقويمية وحديثة،¹ وردت بشكل مكثف في بعض مذكرات الأحزاب السياسية لتأهيل السلطة التشريعية كي تلعب دورا محوريا في عملية صنع السياسات العمومية، وألا تظل تكتف فقط بالمصادقة الآلية على كل ما تقدمه السلطة التنفيذية، دون الانخراط الفعلي في صلب السياسات التي تعدها الحكومة.²

وتشكل الوثيقة الدستورية الإطار القانوني لتكريس حقوق الانسان والنهوض بها، غير أن الأمر يحتاج إلى سياسات عمومية لتفعيلها وتنزيلها، لأن التنصيب على الحقوق دون آليات لتطبيقها يفقد تلك الحقوق جدواها والغاية من دستورها. وقد سعت المملكة المغربية منذ تسعينيات القرن المنصرم إلى الانخراط في مسلسل الالتزام بحماية حقوق الانسان كما هي متعارف عليها دوليا، وتجلى ذلك من خلال المصادقة على مجموعة من الاتفاقيات الدولية في هذا المجال. وأيضا من خلال تبني المقاربة الحقوقية في تدبير مجموعة من الملفات الاجتماعية الشائكة³. وقد توج هذا المسلسل بدستور 2011 الذي كرس حقوق الانسان بأجيالها الثلاث، ونص على الوسائل والآليات للنهوض بها وحمايتها.⁴

فكيف عملت السلطة التنفيذية على إدماج البعد الحقوقي في السياسات العمومية؟
(المبحث الأول) وماهي الحدود والمعيقات التي تحد من مجال تدخل البرلمان في تقييم السياسات العمومية الحقوقية؟ (المبحث الثاني).

¹ - حسن طارق: دستورانية ما بعد انفجارات 2011 قراءة في تجارب المغرب وتونس ومصر. المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الطبعة الأولى. يونيو 2016، ص 34.

² - عرض قُدم من طرف الكاتب العام لمجلس النواب المغربي نجيب خدي بعنوان «تقييم السياسات العمومية من طرف البرلمانات حالة مجلس النواب بالمملكة المغربية»، أنظر الرابط الإلكتروني: www.asgp.co.ma/sites/default/files/rapport_2016.pdf

³ - من خلال (طلي صفحة ماضي سنوات الرصاص، وتأسيس لجنة الحقيقة والانصاف، والسماح للمعارضين بالعودة إلى المغرب (ابراهيم السرفاتي والفقير البصري..)، ورفع الإقامة الجبرية عن الشيخ ياسين زعيم حركة العدل والإحسان).

⁴ - تعد آلية الدفع بعدم الدستورية المنصوص عليها في الفصل 133 من الدستور من بين أهم الآليات الوطنية للدفاع عن الحقوق والحريات الأساسية، وذلك إذا دفع أحد الأطراف بأن القانون الذي سيطبق عليه أمام محاكم المملكة يمس بالحقوق والحريات المضمونة دستوريا، أنذاك يوقف القاضي الدعوى المعروضة أمامه بعد التأكد من جدية الدفع، ويحيل الأمر إلى المحكمة الدستورية للتحقق من دستورية النص المطعون فيه وإصدار قرارها في الموضوع. أنظر مشروع القانون التنظيمي رقم 86.15 المتعلق بتحديد شروط وإجراءات الدفع بعدم دستورية قانون، منشور في الموقع الإلكتروني للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني على الرابط الإلكتروني التالي:

mcrpsc.gov.ma/portailbo/Surface/ServicesSurface/DetailsLoiApprouvee?codePPL=2422

المبحث الأول: حقوق الإنسان والسياسات العمومية

هناك علاقة وطيدة بين مجال السياسات العمومية وحقوق الإنسان، لأن النهوض بحقوق الإنسان يمر بالضرورة من خلال تبني سياسات عمومية ناجعة وفعالة تجعل من البعد الحقوقي هاجسها الأول، كما أن السياسات العمومية الناجحة تستحضر دائما إدماج حقوق الإنسان لحظة صياغتها وتنفيذها. (المطلب الثاني) بيد أن السياسات العمومية موضوع التقييم البرلماني تتشابه إلى حد كبير مع باقي السياسات الأخرى المنصوص عليها في الوثيقة الدستورية لسنة 2011 الأمر الذي يفرض علينا تمييزها عن هذه السياسات (المطلب الأول).

المطلب الأول: السياسات العمومية والمفاهيم المشابهة لها

تضمنت الوثيقة الدستورية لسنة 2011 مجموعة من المفاهيم التي تتشابه إلى حد كبير مع مفهوم السياسات العمومية من قبيل السياسة العامة، التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة، البرنامج الحكومي، السياسات الترابية والسياسات القطاعية. الأمر الذي يقتضي منا بداية تمييز السياسات العمومية موضوع التقييم البرلماني عن غيرها من السياسات.

أولا: التمييز بين السياسات العمومية والسياسة العامة

عادة ما يتم الخلط بين السياسة العامة *Politique Générale* التي تُعبر عن التوجه السياسي العام للدولة لتدبير الشأن العام الوطني والمجالي والترابي. والسياسات العمومية *Politiques Publiques* التي تعتبر مجالات لتنزيل البرنامج الحكومي ومحاور السياسة العامة بهدف حل الإشكالات الاقتصادية والاجتماعية والتنمية.¹

فالسياسة العامة تعبر عن مواقف وبرامج سياسية يتم تبنيها من قبل الحكومة أو الدولة وتتم أجراءاتها وتنزيلها عبر اتخاذ القرارات السياسية الكبرى، أو إصدار القوانين أو صياغة نظام أو منظومة ذات بعد أفقي يهم الدولة بكاملها، أو يمثل منهج عمل الحكومة وتعاطها مع الإشكالات الناشئة. فهي تعبر عن التصورات العامة ذات البعد السياسي والتي تلخص نظرة الحكومة بشكل عام لطريقة تسيير الدولة وعادة ما ترتبط بالبرنامج الحكومي.²

في حين، أن السياسات العمومية تعتبر مستويات عليا من التخطيط التنموي داخل البلد ويتم إعدادها بانسجام مع السياسة العامة المحددة في البرنامج الحكومي، ويتم تنزيلها لحل الإشكالات التي تعاني منها البلاد سواء كانت ضعفا في التنمية، أو النمو الاقتصادي أو هشاشة

¹ - الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية منشورات مجلس النواب دار أبي رقراق للطباعة والنشر، شتنبر، 2016 ص 33.

² - نفس المرجع، ص، 34.

اجتماعية وضعف التشغيل، وتسعى عملية صياغتها لوضع الأهداف العملية المرجوة منها والبرامج المرتبطة بها، وعادة ما تتضمن الإجراءات والمخططات القطاعية والأفقية التي تضمنتها هذه البرامج.¹ وقد ورد في الدستور المغربي لسنة 2011 مفهوم السياسة العامة والسياسات العمومية، وذلك عندما عرض الفصل 92 القضايا التي يتداول فيها المجلس الحكومي والتي تشمل بالإضافة الى السياسة العامة للدولة، قبل عرضها على المجلس الوزاري، السياسات العمومية والسياسات القطاعية.

وبقراءة متأنية للفصل 92 يمكن استخلاص أول معيار لتمييز السياسات العمومية عن السياسة العامة، إذ أنها السياسات التي لا يتطلب الأمر عرضها على المجلس الوزاري وتقتصر مناقشتها في المجلس الحكومي، وفي جانب آخر لا تتعلق بقطاع حكومي وزاري محدد بذاته، فهي بين المنزلتين. فنستنتج أنها سياسات مشتركة (عمومية بالمعنى اللغوي) بين عدة قطاعات بحيث تصبح اختصاصا حكوميا وليس وزاريا.²

المعيار الثاني، السياسة العامة لا تخضع للتقييم البرلماني بل للرقابة البرلمانية بدليل أن الفصل 100 من الدستور أخضع رئيس الحكومة للمساءلة البرلمانية الشهرية حول السياسة العامة، ووضع الفصل 103 الحكومة أمام اختبار كسب الثقة البرلمانية عندما يربط رئيسها لدى مجلس النواب مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يدلي به في موضوع السياسة العامة، أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه.³

ثانيا: السياسات العمومية والتوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة

إذا كانت السياسات العمومية تخضع للتقييم البرلماني السنوي، والسياسة العامة للمساءلة البرلمانية الشهرية، فإن التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة بعيدة كل البعد عن الرقابة والتقييم البرلمانيين، عكس السياسة العامة والسياسات العمومية لأنها مرتبطة بتدخلات

¹ - نفس المرجع ص، 34

² - يوسف الجياوي: تقييم السياسات العامة بالمغرب وفق دستور 2011 بين التباس المقتضى وضعف فعاليتها مقال منشور على الرابط الإلكتروني التالي: <https://www.forumsjes.com/2020/05/2011.html>، ص 55

³ - ينص الفص 103 من الدستور على ما يلي "يمكن لرئيس الحكومة أن يربط، لدى مجلس النواب، مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يدلي به في موضوع السياسة العامة، أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه. لا يمكن سحب الثقة من الحكومة، أو رفض النص، إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء، الذين يتألف منهم مجلس النواب. لا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على تاريخ طرح مسألة الثقة. يؤدي سحب الثقة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية"

الدولة وليس بجهاز الحكومة¹، وقد ربطها المشرع الدستوري بالفصل 49 الذي ينظم القضايا والمسائل التي يتداول فيها المجلس الوزاري الذي يرأسه الملك.² وبالتالي كل السياسات الاستراتيجية التي تنظم علاقة الدولة المغربية بالدول الأخرى أو تتعلق بالسياسة الخارجية للدولة أو مرتبطة بالمجال العسكري أو الديني أو المجالات المرتبطة بالمجال المحفوظ للملك بصفة عامة، لا تخضع للرقابة أو التقييم البرلمانيين.

ثالثاً: السياسات العمومية والبرنامج الحكومي

نظرا لكون السياسة العامة مجرد تصورات كبرى حول طريقة التدبير الحكومي للشأن العام، فإنه لتنزيل هذه التصورات إلى سياسات عمومية، تقوم الحكومة بذلك عن طريق البرنامج الحكومي، الذي يتضمن الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به، في مختلف مجالات النشاط الوطني، وبالأخص في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية والخارجية. والذي يقدمه رئيس الحكومة أمام غرفتي البرلمان مجتمعين كي تنال الحكومة ثقة مجلس النواب. ذلك أن الوثيقة الدستورية لسنة 2011 أوجبت على الحكومة قبل أن تباشر مهامها أن تتقدم بهذا البرنامج أمام مجلسي البرلمان بعد التعيين الملكي لها، بحيث لا

¹ يشكل مفهوم الاستراتيجية بالنسبة للأستاذ عبد الله ساعف عنصرا محددًا لتمييز الصلاحيات الحكومية الحصرية والمتعلقة بالسياسات العمومية، عن مجال الصلاحيات التي تدخل في المجال التنفيذي وتحظى بالإشراف الملكي على ما هو ذي طبيعة استراتيجية. أنظر حسن طارق: الدستور والديمقراطية قراءة في التورات الهيكلية لوثيقة 2011. منشورات سلسلة الحوار العمومي/4 الطبعة الأولى، 2013 ص 67.

² - ينص الفصل 49 من الدستور على الاتي ' يتداول المجلس الوزاري في القضايا والنصوص التالية:

- التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة
- مشاريع مراجعة الدستور
- مشاريع القوانين التنظيمية
- التوجهات العامة لمشروع قانون المالية
- مشاريع القوانين
- الإطار المشار إليها في الفصل 71 (الفقرة الثانية) من هذا الدستور
- مشروع قانون العفو العام
- مشاريع النصوص المتعلقة بالمجال العسكري
- إعلان حالة الحصار
- إشهار الحرب
- مشروع المرسوم المشار إليه في الفصل 104 من هذا الدستور
- التعيين باقتراح من رئيس الحكومة، وبمبادرة من الوزير المعني، في الوظائف المدنية لوالي بنك المغرب، والسفراء والولاة والعمال، والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي؛ والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية. وتحدد بقانون تنظيمي لائحة هذه المؤسسات والمقاولات الاستراتيجية.

تصبح الحكومة منصبة، إلا بعد تصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، لصالح البرنامج الحكومي.¹

فالبرنامج الحكومي هو مجموعة من التدابير الدقيقة والملموسة التي تتبناها الحكومة من أجل العمل على معالجة القضايا أو مواجهة التحديات، ويحدد البرنامج الحكومي أهداف السياسة العامة.² وهو بذلك يحتل المرتبة الوسطى أو حلقة الوصل بين السياسة العامة كتصورات كبرى، والسياسات العمومية كتدابير ملموسة، لأنه يقوم بتنزيل السياسة العامة للدولة إلى سياسات عمومية.

رابعاً: السياسات العمومية والبرامج العمومية

تقوم الحكومة أثناء تنفيذ السياسات العمومية بتوزيع محاور هذه السياسات على قطاعات حكومية مختلفة، كل قطاع حكومي في مجال اختصاصاته، أو بتحويل هذه السياسات إلى برامج عمومية. وأحياناً يشكل البرنامج أحد مكونات السياسة العمومية، ومن الممكن بالمقابل أن تكون السياسات العمومية عبارة عن مجموعة متناسقة ومترابطة من البرامج وكمثال على ذلك السياسة العمومية في مجال التعليم، تم توزيعها إلى برامج عمومية، مثل: البرنامج الاستعجالي لإصلاح منظومة التربية والتكوين، برنامج مليون محفظة، البرنامج الوطني للتربية الدامجة لفائدة الاطفال في وضعية إعاقة.³

المطلب الثاني: مرجعيات السياسات العمومية في مجال حقوق الانسان

إن إدماج حقوق الانسان في السياسات العمومية تجد مرجعياتها في المواثيق والاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها المملكة (أولاً) ثم في الوثيقة الدستورية التي كرسّت تلك الحقوق وتعهّدت باحترامها وعلى ملامتها مع القوانين الوطنية (ثانياً) وأيضاً من خلال البرامج الحكومية التي سطرت تلك الحقوق وحددت طرق تفعيلها وآليات تنفيذها على أرض الواقع (ثالثاً).

¹¹ - بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة، يتقدم رئيس الحكومة أمام مجلسي البرلمان مجتمعين، ويعرض البرنامج الذي يعترّم 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.

يكون البرنامج المشار إليه أعلاه، موضوع مناقشة أمام كلا المجلسين، يعقبها تصويت في مجلس النواب. تعتبر الحكومة منصبة بعد حصولها على ثقة مجلس النواب، المعبر عنها بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم،

لصالح برنامج الحكومة. الفصل 88

² - الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية م س ص، 56

³ - نفس المرجع، ص 57.

أولاً: المواثيق والمعاهدات الدولية

منذ استقلال المغرب وانخراطه في المجموعة الدولية صادق على الشريعة الدولية التي أقرتها الأمم المتحدة الخاصة بحقوق الإنسان، وقد تعهد منذ دستور 1992 باحترام هذه الحقوق كما هي متعارف عليها دولياً. ومع الوثيقة الدستورية لسنة 2011 التزم بجعل الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها المغرب، وفي نطاق أحكام الدستور وقوانين المملكة وهويتها الوطنية الراسخة، تسمو فور نشرها على التشريعات الوطنية، والعمل على ملاءمة هذه التشريعات مع ما تتطلبه تلك المصادقة. وهكذا أصبح المغرب طرفاً في المعاهدات الدولية التالية:¹

العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وقع عليه في 19 يناير 1977 وصادق عليه بتاريخ 03 ماي 1979 ونشر بالجريدة الرسمية عدد 3525 بتاريخ 21 ماي 1980. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وقع عليه في 19 يناير 1977 وصادق عليه بتاريخ 03 ماي 1979 ونشر بالجريدة الرسمية عدد 3525 بتاريخ 21 ماي 1980.

البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بشأن تقديم شكاوى من طرف الافراد، تمت الموافقة على هذا البروتوكول بموجب القانون رقم 126.12 الصادر بشأن تنفيذه الظهير الشريف رقم 113.15.1 في 18 من شوال 1436 (04 غشت 2015) والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6387 بتاريخ 17 غشت 2015).

كما وقع المغرب على الاتفاقيات الخاصة التالية:

اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، انضم المغرب الى هذه الاتفاقية بتاريخ 21 يونيو 1993 ونشرت في الجريدة الرسمية عدد 4866 بتاريخ 18 يناير 2001. البروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، تم الموافقة على هذا البروتوكول بموجب القانون رقم 12.125 الصادر بشأن تنفيذه الظهير الشريف رقم 112.15.1 في 18 من شوال 1436 (04 غشت 2015) والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6387 بتاريخ 17 غشت 2015).

اتفاقية حقوق الطفل وقعت عليها المملكة في 26 يناير 1990 وصادقت عليها في 21 يونيو 1993 ونشرت في الجريدة الرسمية عدد 4440 بتاريخ 19 دجنبر 1996.

¹ - للمزيد حول الاتفاقيات التي صادق عليها المغرب والتحفظات على بعض المواد منها أنظر: "الاتفاقيات الأساسية في مجال حقوق الإنسان التي يعد المغرب طرفاً فيها" منشورات المندوبية الوزارية المكلفة بحقوق الإنسان على الرابط الالكتروني التالي: <https://didh.gov.ma>.

اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وقعت عليها المملكة في 30 مارس 2007 وصادقت عليها بتاريخ 08 أبريل 2009 ونشرت بالجريدة الرسمية عدد 5977 بتاريخ 12 شتنبر 2011. أما بخصوص الاتفاقيات الموضوعاتية، فقد انضمت المملكة إلى:

الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري وقعت عليها في 18 شتنبر 1969 وصادقت عليها بتاريخ 18 دجنبر 1970 ونشرت بالجريدة الرسمية عدد 2988 بتاريخ 04 فبراير 1970.

اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة وقع عليها المغرب في 08 يناير 1986 وصادق عليها بتاريخ 21 يونيو 1993 ونشرت بالجريدة الرسمية عدد 4440 بتاريخ 19 دجنبر 1996.

ثانيا: مقتضيات الدستورية

تشكل الوثيقة الدستورية لسنة 2011 نقلة نوعية في تاريخ الدستورية المغربية إذ لأول مرة في التاريخ الدستوري المغربي يفرد المشرع مساحة مهمة للحقوق والحريات العامة ويكرس آليات للنهوض بها وحمايتها، بحيث جعل الاختيار الديمقراطي القائم على احترام حقوق الإنسان أحد ثوابت النظام السياسي¹. وجعل المكتسبات في مجال الحريات والحقوق الأساسية ضمن مجالات الحظر الدستوري، إلى جانب الأحكام المتعلقة بالدين الإسلامي وبالنظام الملكي والاختيار الديمقراطي التي لا يمكن أن تطالها المراجعة الدستورية²، وبالإضافة إلى ذلك تبقى الحقوق والحريات مضمونة حتى في حالة الظروف الاستثنائية³.

وتفاعلا مع الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها المغرب، فقد تعهد باحترام حقوق الإنسان بأصنافها الثلاث، بحيث أقر الدستور بالمساواة بين الرجل والمرأة في الحقوق والحريات المدنية

¹ - الفصل الأول من دستور 2011

² - الفصل 175 من دستور 2011

³ - إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة، أو وقع من الأحداث ما يعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية، يمكن للملك أن يعلن حالة الاستثناء بظهير، بعد استشارة كل من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، ورئيس المحكمة الدستورية، وتوجيه خطاب إلى الأمة.

ويُخول الملك بذلك صلاحية اتخاذ الإجراءات، التي يفرضها الدفاع عن الوحدة الترابية، ويقضيها الرجوع، في أقرب الآجال، إلى السير العادي للمؤسسات الدستورية.

لا يحل البرلمان أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية.

تبقى الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور مضمونة.

تُرفع حالة الاستثناء بمجرد انتفاء الأسباب التي دعت إليها، وباتخاذ الإجراءات الشكلية المقررة لإعلانها. (الفصل 59 من الدستور)

والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية،¹ وبالحق في الحياة². وبحماية حق كل فرد في سلامة شخصه وأقربائه وحماية ممتلكاته³ ومنع كل معاملة قاسية أو لاإنسانية أو مهينة أو حاطة بالكرامة الإنسانية،⁴ وبتجريم الاعتقال التعسفي أو السري والاختفاء القسري.⁵

كما تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات، على قدم المساواة، من الحق في:⁶

- العلاج والعناية الصحية؛
 - الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة؛
 - الحصول على تعليم عصري ميسر الولوج وذو جودة؛
 - التنشئة على التشبث بالهوية المغربية، والثوابت الوطنية الراسخة؛
 - التكوين المهني والاستفادة من التربية البدنية والفنية؛
 - السكن اللائق؛
 - الشغل والدعم من طرف السلطات العمومية في البحث عن منصب شغل، أو في التشغيل الذاتي؛
 - الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة؛
 - التنمية المستدامة.
- وتقوم السلطات العمومية بوضع وتفعيل سياسات موجهة إلى الأشخاص والفئات من ذوي الاحتياجات الخاصة. ولهذا الغرض، تسهر خصوصاً على ما يلي:
- معالجة الأوضاع الهشة لفئات من النساء والأمهات، وللأطفال والأشخاص المسنين
 - والوقاية منها؛
 - إعادة تأهيل الأشخاص الذين يعانون من إعاقة جسدية، أو حسية حركية، أو عقلية، وإدماجهم في الحياة الاجتماعية والمدنية، وتيسير تمتعهم بالحقوق والحريات المعترف بها للجميع.⁷

¹ - الفصل 19 من الدستور

² - الفصل 20 من الدستور

³ - الفصل 21 من الدستور

⁴ - الفصل 22 من الدستور

⁵ - الفصل 23 من الدستور

⁶ - الفصل 31 من الدستور

⁷ - الفصل 34 من الدستور.

ثالثاً: البرنامج الحكومي

يشكل البرنامج الحكومي خارطة طريق بالنسبة للحكومة تحدد من خلاله أهداف السياسة العامة، وطريقة تنزيل التصورات التي يتضمنها الى سياسات عمومية في مختلف مجالات النشاط الوطني. وبما أن البعد الحقوقي يتقاطع مع كل السياسات العمومية أفقياً وعمودياً وطنياً ومجالياً، فإنه حاضر بشكل أو بآخر في السياسات العمومية التي تضمنها البرنامج الحكومي لحكومة عزيز أخنوش. وفيما يلي الأرقام الرئيسية في البرنامج الحكومي لفترة 2021-2026 الذي قدمه، رئيس الحكومة، خلال جلسة مشتركة لمجلسي النواب والمستشارين¹:

- تحقيق معدل نمو بـ 4 في المائة خلال الخمس سنوات المقبلة؛
- إحداث مليون منصب شغل صافي على الأقل خلال الخمس سنوات المقبلة؛
- رفع نسبة نشاط النساء إلى أكثر من 30 في المائة عوض 20 في المائة حالياً؛
- تقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية إلى أقل من 39 في المائة عوض 46,4 في المئة حسب مؤشر جيني؛
- توفير "مدخول الكرامة" لمن تزيد أعمارهم عن 65 سنة، يبلغ 1000 درهم سنة 2026؛
- تعميم التعويضات العائلية المحددة في 300 درهم شهرياً عن كل طفل، في حدود ثلاثة أطفال؛
- تعميم الاستفادة من التعويض عن فقدان الشغل سنة 2025، لتشمل كل شخص متوفر على شغل قار؛
- إحداث منحة عن الولادة للأسر المعوزة قدرها 2,000 درهم عند ولادة الطفل الأول، و 1000 درهم عند ولادة الطفل الثاني؛
- منح الجمعيات العاملة في مجال الإعاقة ميزانية سنوية قدرها 500 مليون درهم؛
- إحداث ما لا يقل عن 250 ألف فرصة شغل مباشرة من خلال برنامج أوراش عامة مؤقتة كبرى وصغرى؛
- إمكانية خلق ما يزيد عن 100.000 منصب شغل؛
- خلق أزيد من 100.000 منصب شغل مباشر وغير مباشر في قطاعي الصيد وتربية الأسماك.

المبحث الثاني: الآليات البرلمانية لتقييم السياسات العمومية وحدودها

بالإضافة إلى الاختصاصات الكلاسيكية التي يتمتع بها البرلمان والمتمثلة في التشريع والرقابة، أضاف دستور 2011 اختصاصاً برلمانياً جديداً يتعلق الأمر بالتقييم البرلماني للسياسات العمومية، وهي وظيفة ظلت إلى أمد قريب، بعيدة كل البعد عن مجالات التدخل البرلماني

¹ - البرنامج الحكومي كما وافق عليه مجلس النواب منشور في موقع وكالة المغرب العربي للأنباء بتاريخ 2021/10/11

(المطلب الأول). وإذا كان الدستور قد مكن مجلسي البرلمان من آليات برلمانية أخرى تمكنه من مراقبة ومناقشة وتقييم السياسات العمومية، إلا أنه بالرغم من ذلك، هناك صعوبات وعراقيل تحد من فعالية التقييم البرلماني للسياسات العمومية، بعضها ذو طبيعة قانونية، والبعض الآخر ذو طبيعة فنية وسياسية **(المطلب الثاني).**

المطلب الأول: الآليات البرلمانية لتقييم السياسات العمومية

ينص الفصل 100 من الدستور على أن البرلمان يصوت على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات العمومية، وتخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها.¹ كما يقدم المجلس الأعلى للحسابات مساعدته للبرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العامة؛ ويجب عن الأسئلة والاستشارات المرتبطة بوظائف البرلمان في التشريع والمراقبة والتقييم المتعلقة بالمالية العامة.² **(أولا)** وبالموازاة مع الجلسة السنوية لتقييم السياسات العمومية، يمكن لمجلسي البرلمان تقييم ومناقشة ومراقبة تنفيذ السياسات العمومية بآليات ووسائل برلمانية أخرى **(ثانيا).**

أولا: الجلسة السنوية لتقييم السياسات العمومية

حدد النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017 المسطرة البرلمانية الواجب اتباعها تحضيراً للجلسة السنوية لمناقشة السياسات العمومية، بحيث يحدد مكتب مجلس النواب السياسة العمومية المقترحة للتقييم، بناء على اقتراحات الفرق والمجموعات النيابية في بداية السنة التشريعية، كما يمكنه أن يعتمد إلى برمجة متعددة السنوات. تقدم اقتراحات الفرق والمجموعات النيابية مرفقة بدراسة أولية تظهر الجدوى والإشكالات الكبرى التي تطرحها السياسة أو البرنامج المطلوب إخضاعها للتقييم.³

وبعد ذلك، يحسم مكتب مجلس النواب في اختيار موضوع التقييم بناء على دراسة قابلية المواضيع المقترحة للتقييم، وفق المعايير السياسية والتقنية والسياقية. يعد مكتب المجلس انتداباً لتقييم السياسة أو البرنامج العمومي المقترح، يحدد من خلاله رهانات التقييم وأسبابه وغاياته ومحيطه، وكذلك نوعيته والأسئلة التقييمية الجوهرية التي توطئه ويدعو مكتب المجلس

¹ - الفصل 101 من الدستور

² - الفصل 148 من الدستور

³ - المادة 289 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017

إلى تشكيل مجموعة العمل الموضوعاتية التي يوكل إليها تتبع إنجاز التقييم في الموضوع الذي حدده،¹ ووفق الانتداب الذي أعده.²

ومنذ تكريسها دستوريا عقد مجلس النواب ثلاث جلسات لتقييم السياسات العمومية، الأولى خلال الولاية التشريعية التاسعة، خُصصت لإجراء تقييم مجموع السياسات العمومية المنجزة في مجال التنمية القروية. وقرر حصر هذا التقييم على برنامجين للتجهيز بشبكات الكهرباء والماء الصالح للشرب اللذين ينفذهما المكتب الوطني للماء الصالح للشرب والكهرباء (ONEE) وهما: برنامج الكهرباء القروية الشمولي (PERG) والبرنامج الوطني لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب (PAGER). ومن أجل إنجاز تقييم هذين البرنامجين، أعدت لجنة تقييم السياسات العمومية بمجلس النواب ثلاثة أسئلة تقييمية تساعد في فهم الإشكاليات المرتبطة بهذين البرنامجين بشكل شمولي، وقد تم فيما بعد توزيع هذه الأسئلة، إلى معايير للتقييم خاصة بكل برنامج على حدة.³

وعقد خلال الولاية التشريعية العاشرة جلستين لتقييم السياسات العمومية الأولى، في دورة أبريل 2018 خصصت لتقييم مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية، والثاني في فك العزلة عن المجال القروي والجبلي.4 والجلسة الثانية التي عقدها مجلس النواب فقد كانت في دورة أبريل 2021، وخصصت لتقييم السياسات العمومية حول التعليم الأولي، وقد قامت اللجنة الموضوعاتية المحدثة لهذه الغاية، بتقييم التعليم الأولي من سنة 2000 إلى غاية سنة 2015 وأصدرت تقريرا مفصلا حول الاختلالات التي شابت السياسات العمومية في مجال التعليم الأولي، وقدمت توصيات للجهات المتدخلة من أجل تجاوزها.⁵

¹ - وقد اعتبرت المحكمة الدستورية أن هذه المادة مطابقة للدستور شريطة إخبار الحكومة بموضوع التقييم لتمكينها من التحضير للجلسة السنوية المخصصة لمناقشة السياسات العمومية. أنظر قرار المحكمة الدستورية رقم 37/17 بتاريخ 11 سبتمبر 2017 منشور بالموقع الرسمي للمحكمة الدستورية على الرابط الإلكتروني التالي:

<https://www.cour-constitutionnelle.ma/>

² - المادة 290 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017

³ - أنظر تقرير اللجنة الموضوعاتية لتقييم البرنامج المندمج لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب PAGER بالموقع الرسمي لمجلس النواب على الرابط الإلكتروني التالي:

تقرير تقييم السياسات العمومية حول فك العزلة عن المناطق الجبلية 0 (chambre-des-representants.ma).PDF

⁴ - أنظر تقرير اللجنة الموضوعاتية مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية الثاني في فك العزلة عن المجال القروي والجبلي بالموقع الرسمي لمجلس النواب على الرابط الإلكتروني التالي:

⁵ - أنظر نتائج التقرير منشور في الموقع الرسمي لمجلس النواب على الرابط الإلكتروني التالي:

ltqrry_nskh_nhyy_lktrwny_-_prescolaire.pdf (chambre-des-representants.ma)

ثانياً: عرض الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة أمام البرلمان

ظلت هذه الممارسة تقليدا برلمانيا، منذ أن أقدم عليها لأول مرة الوزير الأول عبد الرحمان اليوسفي في الولاية التشريعية السادسة (1997-2002) أي في ظل ما كان يعرف في الأدبيات السياسية المغربية بحكومة ”التناوب التوافقي“¹ الذي أرسى قواعدها، وسلكتها كل الحكومات التي جاءت بعده، بما فيها التكنوقراطية التي شكلها إدريس جطو.² بحيث تشكل مناسبة لرئيس الحكومة لعرض حصيلة حكومته في منتصف ولايتها للوقوف على الإنجازات التي تحققت، ومن خلالها أيضا يخبر الرأي العام الذي يتابع جلساتها بالإنجازات التي نجحت الحكومة في بلوغها في كافة الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية...إلخ.

وتشبه جلسة عرض الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة إلى حد ما جلسة التنصيب البرلماني للحكومة، لأن رئيس الحكومة يحضر أمام البرلمان في اجتماع مشترك لمجلسيه ويقدم برنامجا مرحليا يتضمن حصيلة حكومته، ويعرض الالتزامات التي قطعتها الحكومة على نفسها لحظة تنصيبها والتي أوفت بها، وأيضا تلك التي لازلت موضع تنفيذ خلال ما تبقى من الولاية الحكومية. ولا يترتب عن هذه الجلسة أي جزاء سياسي، ولا يعقبا أي تصويت. وقد تم تكريسها دستوريا في دستور 2011، الذي فرض على رئيس الحكومة أن يعرض الحصيلة المرحلية لعمل حكومته، وذلك إما بمبادرة منه، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، أو من أغلبية أعضاء مجلس المستشارين.³ حيث يتمكن النواب خلالها من مناقشة وتقييم السياسات العمومية المنجزة خلال منتصف الولاية الحكومية.

ثالثاً: طلبات استماع اللجان البرلمانية إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية

يمكن للجان البرلمانية الدائمة عقد جلسات الاستماع إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية، كل واحدة في المجال الذي تختص فيه، للوقوف على سبل تنفيذ السياسات العمومية التي تسهر عليها تلك المؤسسات العمومية. وقد ظلت هذه الآلية الرقابية المعترف بها للجان البرلمانية الدائمة حبيسة النظام الداخلي لمجلس النواب منذ سنة 2004، عندما نظمتها المادة 41 منه مخولة لأعضاء اللجنة أن تطلب بواسطة رئيس المجلس في كل مسألة تعניה الاستماع إلى:

¹ - أحمد بوز: « البرلمان المغربي، البنية والوظائف دراسة في القانون البرلماني المغربي»، منشورات المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية، عدد خاص الجزء 13 دجنبر 2016 ص 144.

² - عبد النبي كياس: «أداء البرلمان المغربي في ظل الدستور الجديد لـ 2011 دراسة قانونية دستورية» المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 13 خريف 2014، ص 66.

³ - الفصل 101 من الدستور.

– عضو من أعضاء الحكومة

ممثل عن مجلس من المجالس العليا أو مندوب سامي أو مدير مؤسسة عمومية أو شبه عمومية أو شركة الدولة بحضور عضو الحكومة الوصي على القطاع.

وبالرغم من عدم التنصيص الدستوري عليها في دستور 1996 فقد اعتبرها المجلس الدستوري غير مخالفة للدستور،¹ ليتم العمل بها في الممارسة البرلمانية إلى أن تمت دسترتها في الوثيقة الدستورية لسنة 2011 في الفصل 102 الذي سمح للجان المعنية في كلا المجلسين أن تطلب الاستماع إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية، بحضور الوزراء المعنيين وتحت مسؤوليتهم، لتنضاف إلى الآليات الرقابية الأخرى المعترف بها لمجلسي البرلمان في الوثيقة الدستورية الأخيرة.

رابعا: ملتمس الرقابة

في إطار آليتي التعاون والتوازن التي تميز العلاقة بين الجهازين التشريعي والتنفيذي في الأنظمة البرلمانية مُنحت للمؤسسة البرلمانية في مقابل حل البرلمان من طرف الحكومة، إمكانية إسقاط هذه الأخيرة من طرف البرلمان. وقد اقتبس المشرع الدستوري هذه الآلية الرقابية من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي، ونص عليها في الدستور الأول للمملكة لسنة 1962 في الفصل 81 منه، الذي منح "لمجلس النواب الحق في أن يعارض في مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها، بالمصادقة على ملتمس رقابة، ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا كان موقعا من طرف عشر الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس على الأقل، ولا تصح الموافقة على ملتمس الرقابة من لدن مجلس النواب إلا بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ولا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداع الملتمس.

وتؤدي الموافقة على ملتمس الرقابة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية، وقد قلص دستور 2011 النصاب القانوني لتفعيل هذه الآلية الرقابية من الربع المعمول به في دستور 1996 إلى الخمس، وهو ما يُسهل على نواب الأمة ممارسة هذا الحق الدستوري.

خامسا: عرض قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية

ينص الفصل 76 من الدستور على أن تعرض الحكومة سنويا على البرلمان، قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية، خلال السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ هذا القانون، ويتضمن قانون التصفية حصيلة ميزانيات التجهيز التي انتهت مدة نفاذها. وتشكل هذه المناسبة فرصة

¹ - قرار المجلس الدستوري رقم 561/04 بتاريخ 8 مارس 2004.

لنواب المجلس أغلبية ومعارضة للوقوف على حقيقة تنفيذ الميزانية السنوية ومن خلالها أيضا يتمكن النواب من مراقبة السياسة العامة وطريقة تنفيذ البرامج العمومية والسياسات العمومية والقطاعية التي أنجزتها الحكومة خلال السنة المنصرمة وتقييمها. كما أصبح البرلمان بإمكانه اللجوء إلى مساعدة المجلس الأعلى للحسابات في مجال مراقبة المالية العامة، ولتقديم الأجوبة والاستشارات المرتبطة بوظائف التشريع والمراقبة والتقييم المتعلقة بالمالية العامة.¹

وهكذا تعتبر لحظة عرض قانون التصفية على البرلمان لحظة فارقة لقياس مدى صدق توقعات الميزانية التي تمت المصادقة عليها، ومن خلاله يتم التعرف على حقيقة تنفيذ القانون المالي السنوي، فهو يبرز الفرق بين مبالغ التقديرات المسجلة في القانون المالي، والمبالغ الحقيقية للموارد التي تم تحصيلها ومبالغ الاعتمادات التي تم صرفها بالفعل. بحيث ألزم الدستور السلطة التنفيذية بضرورة العرض السنوي لقانون التصفية على البرلمان طبقا للفصل 76 منه، الذي نص على أن تعرض الحكومة سنويا على البرلمان قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية خلال السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ هذا القانون،² وبناء على ذلك أصبح وجوب إيداع مشروع قانون التصفية بمجلس النواب قبل نهاية الربع الأول من السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية المعني قاعدة دستورية ملزمة.³

المطلب الثاني: الصعوبات والعراقيل التي تحد من فعالية التقييم البرلماني للسياسات العمومية الحقيقية

بالرغم من التنصيص الدستوري على التقييم البرلماني السنوي للسياسات العمومية والتفعيل التشريعي لهذا الاختصاص البرلماني الجديد في الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان، إلا أن الممارسة البرلمانية أظهرت عجز نواب الأمة عن التفعيل الأمثل لهذا الاختصاص البرلماني، نظرا لمحدودية الإطار القانوني عن مواكبة هذه الوظيفة البرلمانية، من جهة (أولا) ومن جهة ثانية نتيجة للطابع التقني والسياسي الذي يميز السياسات العمومية عامة، والسياسات العمومية الحقوقية بصفة خاصة (ثانيا).

¹ - الفصل 148 من الدستور.

² - المادة 64 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13. ظهير شريف رقم 62-15-1 صادر في 14 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 13-130 لقانون المالية. الجريدة الرسمية عدد 6370 بتاريخ فاتح رمضان 1436 (18 يونيو 2015) ص 5818.

³ - وقبل دسترة هذه القاعدة لم تكن الحكومات تحترم الآجال القانونية في عرض قانون التصفية على مجلسي البرلمان بحيث كانت في بعض الأحيان تعرض قوانين التصفية حكومات ليست التي وضعت القانون المالي موضوع التصفية، كما أن البرلمان المعروض عليه ليس من صوت على القانون المالي السنوي.

أولاً: محدودية الإطار الدستوري والقانوني

أخذاً بعين الاعتبار التطورات الايجابية التي جاءت بها الوثيقة الدستورية لسنة 2011 والتي حاولت تجاوز الاكراهات التي كانت تعترى الممارسة البرلمانية، بسبب قيود العقلنة البرلمانية التي كانت تعيق البرلمان عن ممارسة وظيفتي التشريع والرقابة، وبالرغم من التنصيص الدستوري على اختصاص نواب الأمة بتقييم السياسات العمومية. فإن التفعيل التشريعي لهذا الاختصاص لم يذهب بعيداً في تكريس هذا المقتضى الدستوري للأسباب والعوامل التالية:

1. تخصيص المشرع الدستوري لجلسة سنوية واحدة فقط لتقييم السياسات العمومية، فهل جلسة واحدة كافية لمناقشة سياسات عمومية تطبق على الأقل على مدار السنة، وبعضها يمتد على مدار الولاية الحكومية؟ ثم هل تكفي جلسة واحدة سنوية لمناقشة أكثر من نوع من السياسات العمومية تم تحضيرها لأكثر من شهر¹ فمقارنة مع التجربة الفرنسية تنص الفقرة الرابعة من المادة 48 الواردة في التعديل الدستوري لسنة 2008 على أن يخصص أسبوع واحد للجلسات من أصل أربعة أسابيع، بحسب الأولوية وبالترتيب الذي يضعه كل من مجلسي البرلمان لمراقبة العمل الحكومي وتقييم السياسات العمومية.² بحيث جعل المشرع الدستوري الفرنسي التقييم البرلماني من الأعمال الاعتيادية لكل مجلس، وليست اختصاصاً ظرفياً وموسمياً.³
2. عدم التنصيص في النظام الداخلي لمجلسي البرلمان على إنشاء لجنة دائمة تختص حصرياً بتقييم السياسات العمومية، على غرار بعض التجارب المقارنة، فمثلاً النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية نص على إحداث لجنة لتقييم ومراقبة السياسات العمومية، تضم في عضويتها كل من رئيس الجمعية الوطنية، ورؤساء اللجن ورؤساء الفرق، ورئيس لجنة الشؤون الأوروبية، والمقرر العام للجنة المالية والاقتصاد العام ومراقبة الميزانية، و(15) خمسة عشر عضواً معينين من طرف الفرق البرلمانية.⁴ في حين اكتفى النظام الداخلي لمجلس النواب بتشكيل مجموعة عمل موضوعاتية مؤقتة، تتألف من ممثل واحد

¹ - يوسف اليحياوي: تقييم السياسات العامة بالمغرب وفق دستور 2011 بين التباس المقتضى وضعف فعاليتها م س، ص، 64.

² - Philippe Houillon, «Le contrôle extraordinaire du parlement»: Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques, n°134, 2010, p. 62.

³ - يوسف اليحياوي: تقييم السياسات العامة بالمغرب وفق دستور 2011 م س، ص 64.

⁴ - المواد من 146 الفقرة الثانية إلى الفقرة السابعة من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية لسنة 2017

عن كل فريق نيابي وعن كل مجموعة نيابية، يعين من بينهم رئيس ومقرر أحدهما من المعارضة.¹

3. غياب آليات فعالة وملزمة تفرض على الحكومة مراجعة السياسات العمومية المتبعة في حال توصل مجلسي النواب إلى خلاصات تفيد عدم تحقيق هذه السياسات للأهداف المسطرة لها، بحيث يكتفي المجلس بإصدار توصيات لا غير، وتقديم أسئلة برلمانية يتساءل من خلالها النواب عن مصير تلك التوصيات. وحتى إذا أراد الذهاب بعيدا من خلال طرح المسؤولية السياسية للحكومة في حال تعنتها عن مراجعة السياسات العمومية موضوع التقييم البرلماني، فإن أعضاء المعارضة لا يتوفرون على النصاب القانوني لتقديم ملتمس الرقابة والتصويت عليه، ونواب الأغلبية البرلمانية لا يمكنهم إسقاط الحكومة التي ينتمون إليها والانضمام لصفوف المعارضة، وبالتالي لا يمكنهم تقديم ملتمس رقابة ضد حكومتهم.²

ثانيا: صعوبات ذات طابع تقني وسياسي

نظرا لتقاطع مجال حقوق الإنسان مع كل السياسات العمومية أفقيا وعموديا وطنيا ومحليا، فإنه يستحيل على نواب الأمة تقييم كل هذه السياسات، والإحاطة بكل مجالات حقوق الإنسان، لأن البعد الحقوقي يتداخل في السياسات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والبيئية... وبالتالي يصعب بل يستحيل أن يتمكن النواب من حصر السياسات العمومية الحقوقية في سياسة عمومية واحدة وتقييمها.

ونظرا للطابع التقني الذي تتميز به السياسات العمومية، فإن النخبة البرلمانية تفتقد إلى التكوين العلمي في مجالات متعددة كي تستطيع تقييم بعض السياسات العمومية الحقوقية، فالتقييم البرلماني هو مجال متعدد التخصصات، ويتطلب فهما جيدا للقضايا السياسية والعلاقة بين السلط التي لها علاقة بوضع السياسات وتنفيذها على أرض الواقع، كما تتطلب أيضا التمكن من تحليل النصوص القانونية وتفسيرها، وهو ما يتطلب التوفر على كفاءات قانونية.

كما أن عمليات التقييم تطرح مسألة التدابير، أي العلاقة بين الموارد المخصصة والنتائج المحصل عليها، وهذه المسألة تهم علماء الاقتصاد. وأخيرا لكل سياسة عامة هدف يتجلى في تغيير

¹ - المادة 29 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017.

² - لمجلس النواب أن يعارض في مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها، بالتصويت على ملتمس للرقابة؛ ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقع على الأقل خمس الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس. لا تصح الموافقة على ملتمس الرقابة من قبل مجلس النواب، إلا بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم. لا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداع الملتمس؛ وتؤدي الموافقة على ملتمس الرقابة إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية. إذا وقعت موافقة مجلس النواب على ملتمس الرقابة، فلا يقبل بعد ذلك تقديم أي ملتمس رقابة أمامه، طيلة سنة. (الفصل 105 من الدستور).

وبناء على ما سبق، فبالإضافة الى العقلنة القانونية والسياسية التي تعيق المؤسسة التشريعية عن القيام بوظيفة التقييم البرلماني، يمارس النواب البرلمانيون عقلنة ذاتية على أنفسهم. ويتجلى ذلك من خلال ضعف المبادرة التشريعية، والمشاركة الضعيفة في اللجان والجلسات العامة، وفي تفعيل الاليات الرقابية المتاحة أمامهم للمشاركة بفعالية في إعداد وتنفيذ ومراقبة السياسات العمومية وتقييمها.¹

¹ - عبد العزيز الهلالي: المؤسسة التشريعية في المغرب بين العقلنة البرلمانية والعقلنة السياسية، المجلة المغربية للقانون البرلماني، العدد السادس 2023/6 ص 98.

خاتمة:

شكلت الوثيقة الدستورية لسنة 2011 إطارا مرجعيا للنهوض بحقوق الانسان بأجبالها الثلاث بحيث لأول مرة في التاريخ الدستوري المغربي يفرد المشرع الدستوري مساحة مهمة للحقوق والحريات الأساسية، ويحدد الآليات والمؤسسات المنوط بها تفعيل تلك الحقوق وحمايتها. وتشكل السياسات العمومية الوسيلة المثلى لتنزيل تلك الحقوق إلى مستوى الممارسة، من خلال إدماج البعد الحقوقي في السياسات العمومية والبرامج الحكومية.

وإذا كانت وظيفة التقييم البرلماني للسياسات العمومية أحد الاختصاصات الدستورية الجديدة للمؤسسة التشريعية، من خلال الوقوف على مدى تحقيق السياسات العمومية للأهداف المسطرة لحظة صياغتها في البرامج الحكومية، ودراسة أثرها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والبيئي، فإن خصوصية السياسات العمومية الحقوقية التي تتقاطع مع كافة السياسات العمومية، محليا ومركزيا يصعب على ممثلي الأمة تقييم هذه السياسات والإحاطة بها.

كما أن الآليات البرلمانية الأخرى بدورها لا تسمح لنواب الأمة بمراقبة تنفيذ السياسات العمومية الحقوقية وتقييمها، بفعل الحدود والقيود التي تفرضها ميكانزمات العقلنة البرلمانية، التي تحُد من مجال تدخل البرلمان في تنفيذ ومراقبة وتقييم السياسات العمومية بصفة عامة، والحقوقية بصفة خاصة. وأيضا الحدود السياسية التي تجعل من البرلمان واجهة لعرض السياسات العمومية والمصادقة عليها لا المشاركة في إعدادها ومراقبة تنفيذها وتقييمها.

وهكذا رغم التأطير الدستوري للحقوق والحريات الأساسية والتكريس التشريعي لها، من خلال تأهيل الإطار القانوني والمؤسساتي للنهوض بها وحمايتها، ورغم الإنجازات التي تحققت في مجال حقوق الانسان، لا تزال هناك تحديات كبيرة تواجه التقييم البرلماني للسياسات العمومية في مجال حقوق الانسان بالمغرب. ولعل أبرزها ضعف البرلمان عن مسايرة هذا التحول الدستوري من جهة، ومن جهة أخرى تجسير الهوة بين الاعتراف الدستوري بالحقوق والحريات الأساسية وواقع الممارسة، ذلك أنه بالرغم من الاعتراف القانوني بمجموعة من الحقوق لكن على مستوى الممارسة لا يتم احترامها.

لائحة المراجع والمصادر

1. القوانين والأنظمة الداخلية

- دستور 2011 ظهير شريف رقم 1-11-91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور الصادر في الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432
- القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13. ظهير شريف رقم 15-1-62 صادر في 14 من شعبان 1436 (2 يونيو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 130-13 لقانون المالية. الجريدة الرسمية عدد 6370 بتاريخ فاتح رمضان 1436 (18 يونيو 2015)
- النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2017
- النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية لسنة 2017

2. الكتب

- أحمد بوز: «البرلمان المغربي، البنية والوظائف دراسة في القانون البرلماني المغربي»، منشورات المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية، عدد خاص الجزء 13 دجنبر 2016.
- حسن طارق: «دستورانية ما بعد انفجارات 2011 قراءة في تجارب المغرب وتونس ومصر».
- المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الطبعة الأولى. يونيو 2016،
- الاتفاقيات الأساسية في مجال حقوق الإنسان التي يعد المغرب طرفا فيها منشورات المندوبية الوزارية المكلفة بحقوق الإنسان
- الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية منشورات مجلس النواب دار أبي رقرق للطباعة والنشر. شتنبر، 2016
- دليل تقييم السياسات العمومية: من أجل مأسسته في مجلس المستشارين بالملكة المغربية. دار أبي رقرق للطباعة والنشر.

3. المقالات

- عبد النبي كياس: أداء البرلمان المغربي في ظل الدستور الجديد لـ 2011 دراسة قانونية دستورية» المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 13 خريف 2014.
- عبد العزيز الهلالي: المؤسسة التشريعية في المغرب بين العقلنة البرلمانية والعقلنة السياسية، المجلة المغربية للقانون البرلماني، العدد السادس 2023/6.
- يوسف اليحيوي: تقييم السياسات العامة بالمغرب وفق دستور 2011 بين التباس المقتضى وضعف فعاليتها

- محمد رزقي: مهمة المساعد البرلماني ودورها في تجويد العمل البرلماني " مجلة القانون والاعمال الدولية. ماي 2020
- عرض قُدم من طرف الكاتب العام لمجلس النواب المغربي نجيب خدي بعنوان «تقييم السياسات العمومية من طرف البرلمانات حالة مجلس النواب بالمملكة المغربية»، الرابط الإلكتروني: www.asgp.co › sites › default › files
- Philippe Houillon: « Le contrôle extraordinaire du parlement » Revue Française d'Études Constitutionnelles et Politiques, n°134, 2010.

4. قرارات القضاء الدستوري:

- قرار المحكمة الدستورية رقم 37/17 بتاريخ 11 سبتمبر 2017
- قرار المجلس الدستوري رقم 561/04 بتاريخ 8 مارس 2004.

5. تقارير:

- تقرير اللجنة الموضوعاتية لتقييم البرنامج المندمج لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب PAGER
- تقرير اللجنة الموضوعاتية مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية الثاني في فك العزلة عن المجال القروي والجبلي
- تقرير اللجنة الموضوعاتية لتقييم السياسات العمومية حول التعليم الأولي.

6. مواقع إلكترونية:

- الموقع الرسمي للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني: [https:// www.mcrpsc.gov.ma](https://www.mcrpsc.gov.ma)
- الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية: <https://www.cour-constitutionnelle.ma>
- الموقع الرسمي لمجلس النواب: <https://www.ChambreDesRepresentants.ma>

الشرطة الإدارية المحلية ومطلب الحكامة المحلية

إلهام السمغوني

باحثة في القانون العام،

حاصلة على دكتوراه في القانون العام

جامعة المولى إسماعيل،

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مكناس.

ملخص

من أجل تحقيق نوع من التكامل بين الاختصاصات المخولة للسلطة المنتخبة من لدن الساكنة المحلية ونظيرتها المعنية التي تمثل الدولة، وفي إطار مسار اللامركزية والديمقراطية المحلية الذي اختاره المغرب، أصبحت الجماعات الترابية مطالبة بإنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لترابها في مواجهة رهانات متعددة، و هذا لا يمكن تحقيقه إلا بتكريس حكمة محلية تهدف إلى تمكين المجتمعات المحلية من تحقيق التنمية المستدامة وتلبية احتياجات السكان المحليين، من خلال إشراك المواطنين في عملية صنع القرارات، وتعزيز الشفافية والمساءلة، وتشجيع التعاون بين القطاع العام والمتدخلين المحليين، وكذا تعزيز الكفاءة والفعالية في تقديم الخدمات العامة.

وتعتبر الحكامة المحلية أحد أساسيات التدبير المحلي، والتي تعزز للمشاركة المدنية والتنمية المستدامة على المستوى المحلي. هذا الإشراك الذي يستلزم نظاما فعالا لتقديم المعلومات للمواطنين والمتدخلين في تدبير الشأن المحلي، مما دفع إلى اللجوء إلى تكريس فعلي

لمبادئ الحكامة الجيدة، في إطار من التكامل الوظيفي بين المتدخلين في تدبير الشأن المحلي لجوءا موضوعيا لتعزيز المقاربة التشاركية، ليس للتأسيس لتنازع مشروعية التمثيل المحلي المدني ونظيره السياسي، وإنما للتكريس لحكمة محلية تهدف إلى تعزيز المشاركة المجتمعية، وتحقيق التنمية المستدامة، وتعزيز الشفافية والمساءلة، وبالتالي إلى خلق جو من المنافسة بين الوحدات اللامركزية في اتجاه رفع قدرتها على جلب الاستثمارات من أجل تنمية مستدامة، هذه الرهانات أيضا دفعت المشرع لتحديد وتوسيع مجالات تدخل الجماعات الترابية لإخراج الدولة من فلسفة التسيير التقليدي إلى فلسفة الإشراك وفق مقاربة تشاركية لتحقيق التنمية، بما في ذلك تطبيق العقود الإدارية في مجال الشرطة الإدارية المحلية، إذ أصبح هذا المجال مدعوا أكثر من ذي قبل للمساهمة في التنمية على المستوى المحلي.

الكلمات المفتاحية: الحكامة المحلية - الشرطة الإدارية المحلية - مقاربة تشاركية - مبادئ الحكامة الجيدة

Abstract

In order to achieve a kind of integration between the powers granted to the elected authority by the local population and its appointed counterpart representing the state, and within the framework of the decentralization and local democracy path chosen by Morocco, local communities are now required to stimulate economic, social, and cultural development in their territories in the face of multiple challenges. This can only be achieved by establishing local governance aimed at enabling local communities to achieve sustainable development and meet the needs of local residents through involving citizens in the decision-making process, enhancing transparency and accountability, encouraging cooperation between the public sector and local stakeholders, as well as improving efficiency and effectiveness in the delivery of public services.

Local governance is one of the fundamentals of local governance, which promotes civic engagement and sustainable development at the local level.

This involvement requires an effective system for providing information to citizens and those involved in the management of local affairs, which prompted the resort to the effective consecration of the principles of good governance, within a framework of functional complementarity between those involved in the management of local affairs, in order to promote the participatory approach, not to establish a conflict of legitimacy between civil and political local representation, but to consecrate local governance aimed at enhancing community participation, achieving sustainable development, promoting transparency and accountability, and thus creating an atmosphere of competition between decentralized units towards increasing their ability to attract investments for sustainable development.

Keywords: Local government, Local administrative police, participatory approach, Principles of good governance

مقدمة

جعل دستور 2011 الديمقراطية التشاركية من الدعائم التي تؤسس للنظام الدستوري المغربي، إلى جانب مرتكزات أخرى من قبيل الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة، والتي تؤسس لمنظومة متعددة الأبعاد في مجال ممارسة السلطة وتدير الشأن العام. هذا وتعتبر الحكامة المحلية أحد أساسيات التدبير المحلي، والتي تعتمد على مبادئ الشفافية والمشاركة المجتمعية والمساءلة، مما يعزز المشاركة المدنية والتنمية المستدامة على المستوى المحلي. هذا الإشراف الذي يستلزم نظاما فعالا لتقديم المعلومات للمواطنين والمتدخلين

في تدبير الشأن المحلي، لتمكين المجتمعات المحلية من اتخاذ القرارات الذاتية وتنفيذها في القضايا التي تؤثر على حياتهم اليومية، وهي تشمل مجالات عديدة ترتبط بمجموعة من الجوانب، مثل التخطيط العمراني، والخدمات العامة، والتعليم، والصحة، والتنمية الاقتصادية المحلية، وحماية البيئة، والثقافة والرياضة.

وتهدف مبادئ الحكامة المحلية إلى تعزيز المشاركة المجتمعية، وتحقيق التنمية المستدامة، وتعزيز الشفافية والمساءلة، وبالتالي إلى خلق جو من المنافسة بين الوحدات اللامركزية في اتجاه رفع قدرتها على جلب الاستثمارات من أجل تنمية مستدامة.

وتعد المقاربة التشاركية إحدى منهجيات العمل المتعلقة بتدبير المجال، والتي قد ترتبط بالحكمة الترابية من خلال علاقة يمكن القول إنها متناغمة، باعتبار نوع من التوافق بين المفهومين، فيُنظر للحكمة المحلية ذلك النهج المتبع في إدارة الشأن العام، بما فيه مسلسل اتخاذ القرار المحلي وكذا تطبيقه أو حتى التراجع عنه، من خلال السير وفق إيقاع يتوافق موضوعيا وزمنا مع هدف إصلاح الدولة، ويكون ترسيخ المسار التشاركي من أهم دعائم هذا التوجه.

وتخوض الجماعات الترابية بالمغرب تجربة مهمة في تبني سياسة البرامج التنموية كاختيار ديمقراطي من شأنه النهوض بالجماعات الترابية. وتعزيز دورها في تحقيق التنمية المستدامة وتنزيل مضامين النصوص القانونية على أرض الواقع انطلاقا من برامج تحدد أولويات كل جماعة ترابية.

ولعل انتقال مفهوم العقد من المجال المدني إلى المجال الإداري جاء لإخراج الدولة من فلسفة التسيير التقليدي إلى فلسفة الإشراف وفق مقاربة تشاركية لتحقيق التنمية، الهدف نفسه الذي أدى إلى تطبيق العقود الإدارية في مجال الشرطة الإدارية المحلية، إذ أصبح هذا المجال مدعوا أكثر من ذي قبل للمساهمة في التنمية على المستوى المحلي.

ومنه التساؤل: هل يمكن الحديث عن إمكانية إخضاع مجال الشرطة الإدارية المحلية لمبادئ الحكامة؟ سؤال ظل محط نقاش وجدال، باعتبار الشرطة الإدارية المحلية مجالا مميزا لا يسري عليه ما ينطبق على سائر المرافق العمومية، وذلك نظرا لطبيعة عملها الحساسة وارتباطها بممارسة السلطة العامة، التي لا يمكن تفويضها بشكل كامل للقطاع الخاص، ولا يجوز إدارة شؤونها من خلال عقود إدارية، لأنها تُعدّ من صميم مهام الدولة والجماعات الترابية.

وبذلك، فإن حوكمة التدبير العمومي الترابي لن تتأتى إلا من خلال أعمال الأسس والمركّزات الحديثة في التدبير والتسيير، والتي يمكن إجمالها في كل من تفعيل مبادئ الحكامة المحلية (الفقرة الأولى)، فضلا عن أسلوب التعاقد مع أعمال محكم لآلية التتبع والتقييم (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تفعيل مبادئ الحكامة المحلية

في إطار توطيد مسار اللامركزية والديمقراطية المحلية الذي اختاره المغرب، أصبحت الجماعات الترابية مطالبة أكثر فأكثر بإنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لترابها، في مواجهة رهانات متعددة⁽¹⁾، إذ تهدف مبادئ الحكامة المحلية إلى تعزيز المشاركة المجتمعية، وتحقيق التنمية المستدامة، وتعزيز الشفافية والمساءلة، و بالتالي إلى خلق جو من المنافسة بين الوحدات اللامركزية في اتجاه رفع قدرتها على جلب الاستثمارات من أجل تنمية مستدامة، هذه الرهانات أيضا دفعت المشرع لتحديد وتوسيع مجالات تدخل الجماعات الترابية، أو بالأحرى التدقيق في اختصاصاتها، مما جعل من التخطيط العقلاني للأنشطة والعمليات والمشاريع، وكذا ترسيخ مبادئ الشفافية، المحاسبة والمسؤولية أمرا ضروريا لتفادي، مثل هذه الأوضاع والآثار الضارة بالتنمية.

أولا: أهمية التخطيط الاستراتيجي

إن استشراف آفاق الحكامة المحلية في ظل المقتضيات الدستورية الجديدة، ومن خلال ما ينص عليه القانون التنظيمي للجماعات يرتكز على عناصر متعددة من بينها التخطيط الاستراتيجي وبرامج العمل، حيث يكتسي هذا التخطيط أهمية بالغة في تحقيق التنمية المحلية وتأهيل المجال والمجتمع، باعتباره آلية فعالة لتحقيق التكامل في أدوار واختصاصات الفاعلين العموميين، والناشطين التنمويين، إذ يطرح البعد التخطيطي نفسه على المستوى الترابي، على إثر التأكيد عليه في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، كونه يعد الوسيلة المثلى لرصد الحاجيات والامكانيات، وبلورة الاستراتيجية التدييرية الكفيلة بتفعيلها، من خلال مخططات استراتيجية تعتمد على دراسات واقعية منبثقة من محيط محدد، يأخذ بعين الاعتبار تشخيص الأمور ويحاول إيجاد الحلول للاحتياجات المطروحة ببرامج عملية تراعي إمكانيات كل جماعة ترابية واختصاصاتها القانونية التي تندرج ضمن الاختصاصات الذاتية، حسب ما نصت عليه القوانين التنظيمية الثلاث الصادرة سنة 2015 كنقطة نوعية للجماعات الترابية في إطار تنزيل الاختصاصات الموكولة لهذه الوحدات الترابية.

كما يعد التخطيط الاستراتيجي الترابي مقاربة للتأمل العميق في المستقبل من خلال تحديد رؤية استراتيجية مناسبة لتحديد حاجيات الساكنة الآنية والمستقبلية وتلبية طموحاتهم. لذا

¹ - تتجلى هذه الرهانات على المستوى الداخلي في خلق فرص الشغل، ومحاربة الفقر والإقصاء الاجتماعي والسكن غير اللائق وحماية البيئة وتهمة التراب، أما على المستوى الدولي، فهناك رهانات أخرى تتجلى في شمولية المبادلات واتفاقيات التبادل الحر وحذف الحواجز الجمركية.

سار المغرب في اتجاه تعزيز اللامركزية الترابية من خلال دستور 2011 وكذا صدور القانون التنظيمي 113.14، مكرّساً لدور التخطيط الجماعي على هذا المستوى وجعل القانون التنظيمي مفهوم برنامج عمل الجماعة ضمن صميم الاختصاصات الذاتية لهذه الأخيرة⁽¹⁾، موضحاً كيفية إعداده وتتبعه وتقييمه⁽²⁾.

وفي هذا الإطار، عرف المشرع المغربي برامج عمل أو تنمية الجماعة الترابية انطلاقاً من المراسيم التطبيقية والمحددة للمراحل التي تمر منها البرامج السالفة الذكر، بكونها "الوثيقة المرجعية لبرمجة المشاريع والأنشطة ذات الأولوية المقرر أو المزمع إنجازها بهدف تحقيق تنمية مندمجة ومستدامة، تهم على وجه الخصوص تحسين جاذبية المجال الترابي وتقوية التنافسية الاقتصادية" بالنسبة للجهة، أما على مستوى برامج تنمية العمالة أو الإقليم، فتهم أساساً النهوض بالتنمية الاجتماعية خاصة في الوسط القروي وكذا في المجالات الحضرية، ليأتي برنامج عمل الجماعة لتقديم خدمات القرب للمواطنين والمواطنات.

ورغم أن التخطيط الاستراتيجي يعتبر عنصراً أساسياً تساهم بواسطته الجماعة في إعداد المخططات الوطنية انطلاقاً من الجماعة، باعتبارها القاعدة، مروراً بالإقليم ومن بعده الجهة إلى أن يغطي كافة التراب الوطني، فقد لوحظ أن القانون تراجع عن آلية برنامج العمل باعتباره أكثر واقعية وفعالية من المخطط⁽³⁾، لاسيما مع هزالة تجربة المخططات الجماعية للتنمية وكذا ارتباطه بخلفية التخطيط الوطني، من خلال المخططات الخماسية والثلاثية التي لا تتسم بطابع الإلزام فيما يخص تنفيذ أهدافها، ونظراً لكون برنامج العمل ينسجم أكثر مع المفاهيم الجديدة للتدبير المالي القائمة على منطق البرامج والبرامج المتعددة السنوات.

ولعل القانون السالف الذكر قد حدد مفهوم البرنامج في كونه يمثل مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات، والتي تقرر به أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة والتي ستخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية

¹ - حيث جاء في نص المادة 78 من القانون التنظيمي 113.14: يضع الجماعة، تحت إشراف رئيس مجلسها، برنامج التنمية الجماعة وتعمل على تتبعه وتقييمه. يحدد هذا البرنامج الأعمال التنموية المقرر إنجازها أو المساهمة فيها بتراب الجماعة خلال مدة ست (6) سنوات. يتم إعداد برنامج عمل الجماعة في السنة الأولى من مدة انتداب المجلس على أبعد تقدير بانسجام مع توجهات برنامج التنمية الجهوية ووفق منهج تشاركي وتنسيق مع عامل العمالة أو الإقليم، أو من ينوب عنه، بصفته مكلفاً بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية. يجب أن يتضمن برنامج عمل الجماعة تشخيصاً لحاجيات وإمكانيات الجماعة وتحديداً لأولوياتها وتقييماً لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى وأن يأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع.

² - حسب المواد 79.80.81 و 82 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

³ - إبراهيم أومغار: "أي مستقبل للحكامة المحلية، من خلال القانون التنظيمي للجماعات؟"، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد 34/33، 2015، ص. 159.

والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات⁽¹⁾، في حين أكد على أهميته من خلال التنصيص على توجه نفقات التجهيز بالأساس لإنجاز برامج عمل الجماعة والبرامج متعددة السنوات⁽²⁾. وقد ظهرت هذه المقاربة الجديدة (البرمجة متعددة السنوات) في سياق التحولات التي يعرفها تدبير الشأن العام الترابي، بعدم اقتصرها على الجانب المالي فقط، بل يمتد أثرها إلى المنظومة التديرية الترابية في شموليتها، مدعمة بآليات قانونية تتمثل في التأطير القانوني لهذه البرمجة وكيفية استعمالها، وتأطير وظيفي يتجه نحو تفعيل وترسيخ الحرية التديرية، في أفق تمكين الجماعات الترابية من ممارسة وظيفتها التنموية بكل حرية وفعالية، وضمانا لتفعيل هذه البرمجة وتجاوز تجميدها، فإن كيفية استعمالها حظيت باهتمام المشرع⁽³⁾.

ومنه، يتبين أن التخطيط ليس فقط عملية لتحديد الأهداف العامة ورسم السياسات وتتبعها والتأكد من سلامة تنفيذها، بل هو عملية تنسيق بين تدخلات مختلف الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين والسياسيين، لأن إعدادها من المفروض أن يشارك فيه الجميع.

كما أن المخططات والبرامج التنموية بالجماعات الترابية يجب أن تتضمن:

- تشخيص الإمكانيات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة الترابية؛
- الحاجيات ذات الأولوية المحددة بتشاور مع الساكنة والإدارات والفاعلين المعنيين؛
- الموارد والنفقات التقديرية المتعلقة بالسنوات الأولى التي تم فيها العمل بالمخطط.

وعليه، فكسب رهان التنمية المحلية كهدف استراتيجي لا بد من تحقيقه، لا يتبلور إلا بالتخطيط الاستراتيجي باعتباره منهجية لتدبير الأهداف التنموية انطلاقا من تخصيص وتوجيه الإمكانيات والموارد المتاحة بغية استغلال الفرص الممكنة، ومواجهة الإكراهات المحتملة، وذلك في أفق زمن منظور يمكن تصوره والتأثير فيه، ذلك أن كسب رهان التنمية المحلية لا يتم إلا من خلال كسب رهان التخطيط باعتباره منهجا فعالا لترشيد عقلنة الاختيارات التنموية وإحدى القنوات الرئيسية التي من شأنها تأهيل الجماعات لتصبح قطبا اقتصاديا وقاطرة للتنمية.

¹ - حسب مقتضيات المادة 158 من القانون رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

² - من خلال المادة 180 من نفس القانون.

³ - المرسوم رقم 2.16.305 صادر في 23 رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة وآجال إعداد البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجهة، الجريدة الرسمية عدد، 6482، 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016)، ص 5456.

ثانياً: مبدأ الشفافية كأساس للحكامة المحلية

طمح المشرع المغربي إلى تعداد القواعد أو الأسس العشرة للحكامة الجيدة⁽¹⁾، واعتبرها بمثابة العدة اللازم التزود بها في إطار التدبير العقلاني المعاصر للجماعات، و أكد على استيعاب معانيها من طرف كل المسؤولين على تدبير كل جماعة على حدة، من رئيس ومنتخبين وأطر وكفاءات جماعية مساعدة للرئيس وكل الفاعلين على مستوى التراب المحلي، للرفع من مستوى الأداء الإداري والسياسي والاقتصادي والاجتماعي. وتتجلى هذه الأسس في كل من:

- المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية التابعة للجماعة؛
- الاستمرارية في أداء الخدمات من قبل الجماعة وضمان جودتها؛
- تكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية؛
- ترسيخ سيادة القانون؛
- التشارك والفعالية والنزاهة.

وفيما يتعلق بتكريس قيم الشفافية والمحاسبة والمسؤولية، فقد نصت الفقرة الثانية من الفصل 154 من دستور 2011 على أنه: "تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور". وتشكل القواعد الثلاث العناصر الأساسية لعمليات المراقبة من لدن الهيئات التي أسند إليها المشرع هذه المسؤولية⁽²⁾. ويقصد بالشفافية بشكل عام في المجال الترابي⁽³⁾، توفير المعلومات الكاملة عن الأنشطة التي تقوم بها الجماعات الترابية، بوضوح التشريعات، وسهولة فهمها واستقرارها، وتطورها وفقاً للتغيرات الاقتصادية، الاجتماعية وكذا الإدارية، بما يتماشى مع روح العصر، إضافة إلى تبسيط المساطر، وتبعاً لذلك فإنها تحتاج إلى القوانين الترابية، والذي يتيح

¹ - حسب المادة 269 من القانون 113.14 المتعلق بالجماعات التي كرست لقواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر العمل على الخصوص احترام المبادئ العامة المشار إليها أعلاه.

² - حيث تنص المادة 214 من القانون 113.14 المتعلق بالجماعات على ما يلي: تخضع مالية الجماعة لمراقبة المجالس الجهوية للحسابات طبقاً للتشريع المتعلق بالمحاكم المالية. تخضع العمليات المالية والمحاسبية للجماعة لتدقيق سنوي تنجزه إما :
- المفتشية العامة للمالية ؛- أو المفتشية العامة للإدارة الترابية ؛- أو بشكل مشترك بين المفتشية العامة للمالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية ؛

- أو من قبل هيئة التدقيق يتم انتخاب أحد أعضائها وتحدد صلاحيتها بقرار مشترك للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية والسلطة الحكومية المكلفة بالمالية. وينجز لهذه الغاية تقرير تبلغ نسخ منه إلى رئيس مجلس الجماعة وإلى عامل العمالة أو الإقليم وكذا إلى المجلس الجهوي للحسابات المعني الذي يتخذ ما يراه مناسباً في ضوء خلاصات تقارير التدقيق (...).

³ - وتعتبر الشفافية من المفاهيم التي دخلت حديثاً للقاموس العربي موازاة مع تأسيس منظمة الشفافية الدولية Transparency International، العقد الأخير من القرن الماضي عندما أسس الألماني بيتر فيجن مع تسعة آخرين من دول مختلفة، هذه تهدف إلى محاربة الغش الإداري والمالي .

توافر العلنية مع جواز استخدام حق الرقابة، إذا ما نص القانون على حتمية وإلزام الجهات الإدارية الترابية بالشفافية والعمل بها.

ولهذه الغاية أخذ مبدأ الشفافية حيزاً كبيراً في مقتضيات دستور 2011، حيث يمكن ملامسة هذه المكانة، انطلاقاً من الفصل السابع والعشرين منه، والذي نص على حق كل مواطن في الحصول على المعلومة، وعلى حسن تدفقها من طرف الإدارة العمومية المكلفة بالسهر على تدبير المرفق العام، دون شرط أو قيد، إلا بمقتضى القانون.

وتهدف الشفافية إلى ممارسة حق الحصول على المعلومات والأخبار المتعلقة بالمواطن بعينه أو بالقضايا الوطنية، مع توفير المعلومات الدقيقة وتخويل إمكانية الاطلاع عليها، والاستفادة منها كل فيما يهيمه، فضلاً عن أنها تساعد على جعل العمل الإداري مبنياً على الوضوح والتحمل الحقيقي لمسؤولية الشأن العام، من خلال إقرار مبدأ التشاور والانفتاح على مشاكل المواطنين.

أما المسؤولية، فهي تعني مساءلة ومحاسبة كل من ارتكب عملاً أو فعلاً مخالفاً لمبادئ حسن التدبير العمومي، كما ترمي إلى تتبع ومراقبة من يتولى الشأن العمومي. ويمكن أن تكون المساءلة سياسية أو إدارية أو قضائية، حيث تأخذ المسؤولية الإدارية بعدين⁽¹⁾: بعد قانوني ضيق وآخر أخلاقي واسع، فهي في مستواها القانوني تنتج بالأساس عن خطأ في أعمال الإدارة بإصلاح الخطأ الذي تسبب فيه للغير⁽²⁾. أما على المستوى الأخلاقي، فإن مسؤولية الإدارة تأخذ مجموعة من التظاهرات سواء في جوانبها السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية⁽³⁾.

وقد كرس القانون التنظيمي رقم 113.14 المنظم للجماعات للمسؤولية والشفافية تجسيدا لالتزامه بالتدبير المبني على النتائج على مستوى الجماعات، بغية أن تصبح النتائج والمشاريع والأولويات المتضمنة ببرنامج عمل كل جماعة وباقي المشاريع والبرامج التنموية المقررة من طرف المجالس الجماعية، ملموسة ومرئية لدى الساكنة بتراب كل جماعة.

وفي هذا الصدد، يتضح التنصيص على الشفافية في العديد من مقتضيات القانون التنظيمي للجماعات، ونذكر على سبيل المثال ما نصت عليه المادة 28 على أن رئيس المجلس يزود

¹ - أحمد منيرة: "قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر في ضوء القانون التنظيمي 113.14"، مجلة مغرب القانون، منشور بتاريخ 27 مارس 2021. <https://www.maroclaw.com>. تاريخ الاطلاع 2023/09/14.

² - أي أنها مسؤولة عن الخطأ المرتكب من طرف أشخاص الإدارة، أما إذا اعتبر الخطأ عملاً شخصياً، بمعنى يمكن فصله عن مهام أعوان الإدارة، فإن مسؤولية هذه الأخيرة تبقى مستبعدة من حيث المبدأ.

³ - أحمد منيرة: "أنماط التدبير الحديث للجماعات في ضوء القانون التنظيمي 113.14"، مجلة القانون الإلكتروني، منشور بتاريخ 5 نونبر 2020. <https://www.maroclaw.com>. تاريخ الاطلاع 2023/09/20.

اللجان بالمعلومات والوثائق الضرورية لمزاولة مهامهم⁽¹⁾، وذلك في إطار من الشفافية التي تجسدها صدقية المعطيات. وبالتالي، تبرز جليا المسؤولية القانونية والسياسية لرئيس المجلس الجماعي في حالة عدم القيام بالمطلوب منه، فيما يخص اللجان الدائمة المنبثقة عن المجلس، والتي من مهامها دراسة وتحديد أولويات المشاريع والبرامج التنموية المحلية، وتقديم تقاريرها ومحاضرتها لرئيس المجلس الجماعي قبل عقد كل دورة سواء كانت عادية أو استثنائية.

كما يمكن اعتبار التكريس القانوني والدستوري لمبدأ الشفافية، معطى أساسيا ومهما للحكامة، وهذا لا يعني بالضرورة تكريس هذا المبدأ على أرض الواقع، حيث كشفت الممارسات العملية عن مجموعة من الإختلالات؛ سببها بالدرجة الأولى غموض النصوص القانونية المؤطرة لهذا المبدأ؛ وكذا عدم وعي المسؤولين الساهرين على تدبير الشأن العام بأهمية الشفافية كألية تديرية لا محيد عنها، وهو ما قد ينتج عنه عدم المساواة في تمكين المواطنين من المعلومة، لذا فمن الضروري توضيح وتبسيط النصوص القانونية، والحرص على ترسيخ علاقات الإدارة والساكنة المحلية، والتي من المفترض أن تنبني على المساواة والمساهمة الفعالة في تحمل الأعباء، كل حسب قدرته التكليفية، وتحسيس كل طرفي العلاقة بالواجبات الملقاة على عاتقهم، وحملهم على احترامها والتقيدها.

ومنه، فقياس مدى وجود شفافية، رهين بمجموعة من الإجراءات، التي تصب في ضرورة تفعيل مقتضيات دستور 2011، الرامية إلى تكريس مبادئ الحكامة، كميثاق المرافق العمومية الذي سيحدد قواعد الحكامة، المتعلقة بتسيير الإدارة العمومية، كأن تعمل كل الجماعات على عقد لقاءات مفتوحة بشكل منتظم في المدن والقرى على السواء، وإحداث موقع على الأنترنت لتنشر عليه مشاريع ميزانياتها وحساباتها، وفرص الشغل التي توفرها الجماعة وكذا الصفقات التي تبرمها، ثم مجموع ما يشكل برنامجها، وكذا آراء المعارضة داخل المجلس وأنشطتها.

وبالإضافة إلى الأنترنت، نقترح إحداث المجلس لمجلة خاصة به توزع على سكان الجماعة لإطلاعهم على ما تم ذكره، ناهيك عن نشر نفس المضامين في سبورات تعلق في أماكن عمومية معروفة ويتم التعريف بها رسميا في مجموع تراب الجماعة، فضلا عن تقوية بنيات الإستقبال والتواصل بجميع مستوياتها.

¹ - حيث نصت المادة 28 من القانون التنظيمي 113.14 : تجتمع كل لجنة دائمة، بطلب من رئيس المجلس أو من رئيسها أو من ثلث أعضائها، لدراسة القضايا المعروضة عليها. تعرض النقط المدرجة في جدول أعمال المجلس لزوما على اللجان الدائمة المختصة لدراستها، مع مراعاة مقتضيات المادتين 36 و37 أدناه. وفي حالة عدم دراسة لجنة دائمة لأي سبب من الأسباب لمسألة عرضت عليها، يتخذ المجلس موقفا بدون مناقشة يقضي بالتداول أو عدم التداول في شأنها. يزود رئيس المجلس اللجان بالمعلومات والوثائق الضرورية لمزاولة مهامهم(....)

ولعل جوهر الديمقراطية التشاركية، يكمن في جعل المواطن أساس أي فعل مجتمعي تعاقدية، ويأتي تدبير الشأن العام المحلي، على رأس أولويات هذا الفعل، ذلك أنه بدون إشراك فعال للسكان المحلية في تدبير شؤونها على المستوى الترابي، تفرغ الديمقراطية من محتواها⁽¹⁾.

الفقرة الثانية: التعاقد والشرطة الإدارية المحلية

تفترض الحكامة الجيدة العمل بمبدأ التعاقد، الذي أصبح وسيلة لإنجاز مشاريع التنمية مما جعله يكتسي مكانة هامة، بالنظر إلى تعقد الظروف الاقتصادية والاجتماعية، فضلا عن التغيير الذي عرفته وظيفة الفاعلين السياسيين، ذلك أن السلطات العمومية لم تعد تنفرد باحتكار المسؤولية في تحقيق التنمية، في حين برزت ضرورة إشراك فاعلين آخرين في اتخاذ القرار المحلي، وهو ما يحتم تغيير طبيعة الأدوار المعترف بها لكل فاعل⁽²⁾، وذلك لامتلاك الوسائل الضرورية لحل المشاكل المطروحة، ومنه بات من الضروري الاعتماد على مبدأ التعاقد لتحقيق حكمة محلية.

أولاً: مبدأ التعاقد كآلية لتحقيق التنمية المحلية

يعتبر التعاقد من بين الآليات الأكثر ملاءمة لتحقيق التعاون، وتوحيد الجهود عبر توفير الشروط الموضوعية والذاتية، لتعبئة كل الأطراف المهتمة والمتدخلة من أجل انسجامها في العمل الجاد والمسؤول، الهادف إلى إنعاش التنمية الاقتصادية. كما يعد من الآليات التدييرية التي اعتمدتها المنظومة التدييرية الوطنية خاصة من خلال القانون التنظيمي للمالية، حيث أن تنفيذ البرامج من قبل عدة متدخلين يتطلب إبرام تعاقدات تحدد التزامات وحقوق كل طرف حتى يتم تنفيذ العقد من جهة، ويسهل عملية التتبع وإثارة المسؤولية عبر مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة من جهة أخرى.

ويجد التعاقد ما بين الوحدات الترابية المختلفة مبرره، في كون هذه الأخيرة تتمتع بالشخصية المعنوية، وبالتالي الاعتراف بإمكانية منحها فرصة التعاقد وإبرام المعاهدات⁽³⁾، إذ أشار المشرع إلى إمكانية التعاقد، عند إشارته إلى ممارسة اختصاصات الجهة بتعاون مع الدولة والجماعات الأخرى⁽¹⁾.

¹ - محمد بوجيدة: تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 78، الطبعة الأولى 2008، ص.91.

² - عبد الغني الشاوي: "الجهة كمجال لتطبيق الحكامة الجيدة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 90، يناير أبريل 2010، ص.137.

³ - EL YAAGHOUBI (M), reflexion sur la démocratie locale au Maroc, imprimerie el maarif al Jadida, 2006

وقد أحالت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بشكل واضح في ممارسة الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة حيث أكدت جميعها على أن هذه الاختصاصات تمارس بشكل تعاقدى إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجماعات الترابية، وذلك بمبادرة منها واعتمادا على مواردها الذاتية أن تمويل أو تشارك في إنجاز مرفق أو تجهيز أو تقديم خدمة عمومية لا تدخل ضمن اختصاصاتها الذاتية، بشكل تعاقدى مع الدولة إذا تبين أن هذا التمويل يساهم في بلوغ أهدافها. ويتمظهر التعاقد في شكل اتفاقيات تعقد بين الدولة والجماعات الترابية، أو المقاولات الخاصة، والتي يمكن اعتبارها بمثابة ثمرة للتفاوض والشراكة والتعاون، وبالتالي فهو يمثل العقد المنظم للعمل العمومي، الذي يتمثل في اتفاق للإرادات، يتضمن التزامات متبادلة للأطراف، ويقتضي تقوية الاختصاصات على المستوى الترابي، وكذا تنسيق المهام بالنسبة للجماعات الترابية، حيث أنه لم يعد بمقدور الدولة بمفردها بلورة وتنفيذ السياسات العمومية والاختصاصات المنقولة إلى الجماعات التي تظل معقدة ومتداخلة، مما يتطلب ضرورة تنسيق البرامج والعمل، وهو ما تتجه نحوه الدولة والجماعات الترابية بأصنافها الثلاث وذلك عن طريق إبرام العديد من العقود والاتفاقيات لإنجاز أعمال وأنشطة ومشاريع تهم القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وغيرها، بل إن التعاقد يجب أن يتم، بالإضافة إلى إبرامه على المستوى الوطني، حتى على المستوى الدولي باعتباره أسلوبا لتحسين ظروف حياة المواطنين عن طريق التدبير المشترك للمرافق العمومية والمشاريع التنموية المختلفة.

كما أنه من شأن أسلوب التعاقد، أن يخفف من أعباء السلطة المركزية، في تدبير الشؤون المتعلقة بالعمل الجماعي، والتي يمكن معالجتها بشكل أفضل على هذا المستوى، والرقى بمستوى المصالح اللامركزية على أن تظل في علاقة عضوية متماسكة مع مختلف الإدارات المركزية في إطار من التتبع والتقييم، حيث إن تقنية التعاقد باعتبارها آلية عصرية، تعد شكلا جديدا في التنسيق والتعاون بين الدولة والوحدات الترابية، بكل تصنيفاتها، وباقي الفاعلين الاقتصاديين، والذي يتأسس على إبرام اتفاقيات تعاون بين الوحدات الترابية والدولة، يكون موضوعها تمويل برامج استثمارية في تلك الوحدات، توضع لها اعتمادات ووسائل التنفيذ الحديث. وفي هذا السياق، يمكن العقد من تعبئة تمويلات إضافية، ووضع سياسات أقرب إلى الحقائق الترابية موازاة مع الاستجابة لمطالبات التنسيق الأمثل، بين مختلف العمليات الجارية⁽²⁾.

¹ - كما أشار القانون التنظيمي المتعلق بالجهة، إلى هذه الامكانية "في إطار ممارسة اختصاصاتها: " يمكن للجهات التعاون بينها وبين الجماعات المحلية الأخرى..."

² - تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثالث، دراسة عن الجهوية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ص. 170

وبناء على ذلك، يصبح التعاقد الأداة القانونية الأكثر ملاءمة لتحقيق التعاون، فيما بين الوحدات الترابية، لإنجاز المشاريع الكبرى كالمناطق الصناعية والتجهيزات التحتية، لأجل ذلك، يجب تركيز جهود هذه الوحدات على مستوى التنظيم، خاصة أن السياسات العمومية الترابية تكون تحت تصرف كل الفاعلين الاقتصاديين، وتستطيع هذه الوحدات المساهمة والمحافظة على الشراكة ما بين القطاع العام والخاص، وتحفيز الدعامات الاقتصادية والبشرية في الجهة والحد من المشاكل المطروحة.

وقد شكل التعاقد فيما بين الجماعات الترابية أداة قانونية متميزة لتنسيق الجهود بين الدولة والجماعات الترابية وخاصة الجهات، وإطارا لخلق التوازن الجهوي، وذلك عن طريق عقود البرامج كآلية للتعاون عبر أعمال مشتركة في إطار احترام استقلال كل جماعة، مما يسمح بتكافؤ الجهود وتماسك المبادرات المحلية. لذا فإن تحويل الاختصاصات من الدولة إلى الجهات، وإعطاء هذه الأخيرة دورا أكبر يستجيب للمعنى المراد منحه للجهوية المتقدمة، والتي حتمت عليها التفاوض، بدل التنازع وانتهاج أساليب تعاقدية.

هكذا، وبالرجوع لمقتضيات القوانين التنظيمية⁽¹⁾، نجد هذه النصوص قد أقرت اعتمادا آلياتيا للتعاون والشراكة ضمن ميكنزمات إشراك كافة أقطاب المجتمع في وضع وتصويب وتنفيذ المخططات التنموية، من خلال إدراج "مؤسسة التعاون بين الجماعات" كآلية جديدة لارتباط ساكنتها ببعضها، وقد خول لها القانون التنظيمي في مادته 134، الحق في ممارسة أدوار استراتيجية بين الجماعات المكونة لها.

ومن بين هذه الأدوار أو المهام نذكر، تدبير النقل الجماعي وإعداد مخطط التنقلات الجماعية، وأيضا أناط بها مهمة معالجة النفايات والوقاية وحفظ الصحة، والإشراف على التطهير السائل والصلب ومحطات معالجة المياه العادمة، وتوزيع الماء الصالح للشرب والكهرباء والإنارة العمومية، وكذا صيانة الطرق العمومية الجماعية، كما يمكنها، بناء على مداولات مجالس الجماعات المكونة لها أن تناط بها، جزئيا أو كليا، أنشطة ذات الفائدة المشتركة، كإحداث التجهيزات والخدمات وتديبرها وأيضا إحداث وتديبر التجهيزات الرياضية والثقافية والترفيهية، دون أن ننسى إحداث الطرق العمومية وهيئتها وصيانتها، مع إحداث مناطق الأنشطة الاقتصادية والصناعية وتديبرها، وفتح لها المشرع إمكانية القيام بمهام أخرى تقررها الجماعات

¹ - حسب مقتضيات المادة 149 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14، ونفس المقتضيات نصت عليها كل من المادة 162 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14، وكذا المادة 142 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 112.14.

المكونة للمؤسسة⁽¹⁾، مع ضرورة استحضار ذلك لضمان نجاعة التعاون بين الجماعات: الحرص على اختيار مواضيع مضبوطة ولصيقة بالحاجيات الحقيقية والآنية ذات الفائدة المشتركة بين الجماعات وقابلة للتنفيذ، فضلا عن إيلاء العناية اللازمة لمبدأ التخصص عند إحداث المجموعات باعتبارها مؤسسات عمومية.

وتأسيسا لذلك، تبدو مسؤولية الجماعة المحلية قوية في تحريك مسلسل التنمية المستدامة ليس كمتدخل عمومي فقط، وإنما كمنشط ومحفز لباقي الفاعلين سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي، وكذلك كمنقب عن مختلف الموارد التي قد يوفرها له متدخلون على مستويات مختلفة كآلية لدعم دينامية الحكامة المحلية.

وبالتالي، فتحقيق التنمية المحلية اليوم هو رهين بإيجاد آليات لتكريس مبادئ التعاون والتضامن بين مختلف الفاعلين على المستوى المحلي خاصة بين الجماعات، وذلك من خلال بلورة شراكات بينها بهدف تصحيح التباينات والاختلالات المجالية والمادية التي تعد أحد أبرز معيقات التنمية.

إن تفعيل الشراكة والتعاون بين الجماعات الترابية وباقي الفاعلين الآخرين، لا يكون إلا بعد تحيين وتوسيع القاعدة التشريعية لهاتين الآليتين، وذلك بغرض إدماج الأسلوبين باعتبارهما من مقومات التدبير الحديث، بالإضافة إلى إنشاء الأجهزة اللازمة لتنفيذ القواعد والالتزامات الواردة بقدر عال من النزاهة والكفاءة⁽²⁾.

وفي هذا الصدد، ولتجاوز الإشكاليات المطروحة، ينبغي التعجيل بضرورة وضع إطار مالي خاص بالشراكة، يحدد العمليات القابلة للتمويل من طرف الدولة والجماعات الترابية، مع تقوية أشكال التعاون المؤسساتي والتعاقدي للجماعات الترابية وخاصة على صعيد الجماعات القروية منها، وذلك بغرض دعم دينامية التنمية الترابية، إلى جانب حث الجماعات القروية على ربط

¹ - ومن الناحية العملية، فإن بإمكان الجماعات حسب المادة القانون التنظيمي للجماعات، إحداث "مؤسسات للتعاون"، وذلك بهدف تدبير برامج مشتركة من قبيل:

- النقل الجماعي وإعداد مخططات التنقل.
- التطهير السائل والصلب ومحطات معالجة المياه العادمة.
- معالجة النفايات.
- صيانة الطرق العمومية الجماعية.
- توزيع الماء الصالح للشرب والكهرباء والإنارة العمومية.

كما يمكن للجماعات تأسيس شراكات مع مجالس الجهات أو الأقاليم تحت اسم مجموعة الجماعات الترابية بهدف إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة.

² - عبد الفتاح الورد ميشي: "تدعيم آليات التعاون والشراكة على ضوء قوانين الجماعات الترابية"، مقال منشور في الموقع الإلكتروني <https://bit.ly/3dPH0lu>، تم الاطلاع 2023/08/31.

علاقات للتعاون والشراكة بهدف إنجاز مشاريع مندمجة ومنسجمة مع البرامج الوطنية والسياسات العمومية والقطاعية. إضافة إلى إصدار النصوص التطبيقية المتعلقة بالأشكال الجديدة للتعاون والشراكة، مع إحداث هيئة وطنية للتعاون اللامركزي تناط بها مهمة تتبع علاقة الجماعات الترابية على الصعيد الدولي، وكذا تفعيل أو أصرها بخصوص القضايا الوطنية والجهوية والدولية، مع مراعاة إحداث صندوق لدعم التعاون اللامركزي. ولعل اعتماد هذه الحلول كفيل بتطوير اتفاقيات التعاون والشراكة سواء على الصعيد الوطني أو الدولي، للنهوض بالتنمية المحلية والاستفادة من المنجزات والإمكانات التي تتيحها مثل هذه الاتفاقيات خصوصا في ميدان التنمية والحكامة⁽¹⁾.

وعلى ضوء المعطيات السابق ذكرها، يتبين على أن الجماعات اليوم خول لها المشرع الآليات والوسائل الحديثة لربط علاقات التعاقد مع مختلف الفاعلين في تدبير الشأن العام الترابي، لما توفره هذه الأدوات من مزايا على مستوى جودة الخدمات المقدمة، والنجاعة في إنجاز وتنفيذ وتبعية وتقييم البرامج التنموية.

ثانيا: التعاقد في مجال الشرطة الإدارية المحلية

تخوض الجماعات الترابية بالمغرب تجربة مهمة في تبني سياسة البرامج التنموية كاختيار ديمقراطي من شأنه النهوض بالجماعات الترابية، وتعزيز دورها في تحقيق التنمية المستدامة وتنزيل مضامين النصوص القانونية على أرض الواقع انطلاقا من برامج تحدد أولويات كل جماعة ترابية. ولعل انتقال مفهوم العقد من المجال المدني إلى المجال الإداري جاء لإخراج الدولة من فلسفة التسيير التقليدي إلى فلسفة الإشراك وفق منهج الديمقراطية التشاركية لتحقيق التنمية على المستوى الوطني، ولعل الهدف نفسه الذي أدى إلى تطبيق العقود الإدارية في مجال الشرطة الإدارية المحلية، إذ أصبح هذا المجال مدعوا أكثر من ذي قبل للمساهمة في التنمية على المستوى المحلي⁽²⁾.

ويتسم نطاق تطبيق العقود باتساعه وتنوعه، وإمكانية شموله لجميع قطاعات السياسات العمومية، مثل العمل الاجتماعي، والصحة، والتعليم والتعمير، والسكن والرياضة، والتكوين المهني، والبيئة ووسائل النقل العمومي والكهرباء والماء والتطهير، كلها قطاعات، يمكن أن تشكل

¹ - عبد العالي الفيلالي: "التعاون اللامركزي : دعامة أساسية للتنمية الترابية"، مقال منشور بالمجلة الالكترونية المنارة للدراسات القانونية والإدارية. تاريخ الاطلاع 2023/12/01.

² - محمد المنصوري: "العقود الإدارية في الشرطة الإدارية الجماعية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط السنة الجامعية 2018 / 2019، ص.45.

موضوع تعاقد ما بين الفاعلين العموميين، كما أكدت على ذلك اللجنة الاستشارية للجهوية، التي ترى أن توزيع المهام بين الدولة والجماعات الترابية يقتضي تنسيقا أكبر في تطبيق السياسات العمومية، والمزيد من الفعالية في العمل.

إلا أن إخضاع مجال الشرطة الإدارية المحلية لتقنية التعاقد ظل لوقت قريب محط نقاش وجدال، حيث استقر الحديث حول استحالة الربط بينه، كون الشرطة الإدارية المحلية تعتبر ذات طبيعة تختلف عن باقي المرافق العمومية، نظرا لما تمتاز به من خصوصيات السلطة العامة، حيث يصعب تفويضها إلى القطاع الخاص بل ويحظر تدبيرها عن طريق عقود إدارية كونها مجالا تحتكر فيه الدولة والجماعات الترابية بواسطة قرارات منفردة والتي تدخل في حلقة الأعمال السيادية⁽¹⁾. ومنه، تظهر جليا أسباب منع تدبير مجالات تعاقدية في كونها تعد أعمالا سيادية للدولة والجماعات الترابية، ولا يمكن تفويضها للخواص ما دامت تحتكر من طرف القرارات الإدارية⁽²⁾.

ورغم أن هذا المنع يخص الأعمال القانونية للشرطة الإدارية المحلية، فالأمر ليس كذلك حينما ينصرف إلى الأعمال المادية والتي يمكن وصفها بالأعمال القابلة للانفصال عن مجال الشرطة الإدارية المحلية. ومنه، فتفويض تدبير مرفق "فضاءات الاستجمام" مثلا يمكن أن يلزم المفوض إليه حماية نظافتها وتأمين ضمان احترام سلامة المرتفقين⁽³⁾، ذلك أن تطبيق العقود الإدارية في مجالات ظلت حكرا على القرارات الإدارية كمجال للشرطة الإدارية المحلية، ليس وليد الصدفة وإنما هو واقع تتحكم فيه التحولات التي تعرفها المرافق العمومية والشرطة الإدارية المحلية خصوصا. وهكذا، وبفعل تطور هذه الأخيرة أصبح لزاما على المشرع تتبع متطلبات تجديد آليات تدبير بعض المرافق التي من شأنها إثقال كاهل الإدارات العمومية. ولأهمية الشراكة في تدبير المرافق العمومية المحلية خصص المشرع المادة 42 من الميثاق الجماعي⁽⁴⁾، للتطرق لهذه الآلية وما لها من تداعيات إيجابية على التنمية المحلية.

¹ - محمد المنصوري: "العقود الإدارية في الشرطة الإدارية الجماعية"، مرجع سابق. ص. 80.

² - PERRIER(M) : Le recours au contrat en matière de police administrative, Doctorat en droit public, obtenu le 12 décembre 2011, les Universités Jean Moulin- Lyon3, 2011.p.171.

³ - محمد المنصوري: "العقود الإدارية في الشرطة الإدارية الجماعية" المرجع نفسه، ص. 81.

⁴ - الظهير الشريف رقم 1.02.297 الصادر بتاريخ 31 أكتوبر 2002 بتنفيذ القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي. الجريدة الرسمية رقم 5058 المؤرخة يوم 21 نونبر 2002.

ومن جهة أخرى، خصص القانون التنظيمي للجماعات مجموعة من الصلاحيات تهم مجال الشرطة الإدارية المحلية الخاصة⁽¹⁾، قابلة أن تكون مجالا لإبرام عقود من أجل تديرها من ضمنها الشراكة بين القطاعين العام والخاص، فرئيس المجلس الجماعي ينظم ويراقب، عن طريق قرارات تنظيمية كل ما يخص المحطات الطرقية، ومحطات وقوف حافلات المسافرين وحافلات النقل العمومي وسيارات الأجرة وعربات نقل البضائع. في حين يمكن أن يقوم بتديرها بواسطة عقد يربطه بشريك من القطاع الخاص. فمهام رئيس المجلس الجماعي في هذا المجال تندرج ضمن الأعمال القانونية لمرفق المحطات الطرقية لكن تدير هذه الأخيرة يدخل في إطار الأعمال المادية القابلة للانفصال.

ولعل المتغيرات الحالية جعلت مجال الشرطة الإدارية المحلية أرضا خصبة لتطبيق مجموعة من الآليات التديرية، حيث فتحت الباب واسعا أمام اللجوء لتعاقدات تجعل تديرها يساهم بشكل فعال في تحقيق التنمية المحلية المنشودة. وبالتالي، صار التعاقد والشرطة الإدارية المحلية مفهومين متلازمين ليس على المستوى النظري وإنما على المستوى الإجرائي أيضا. إلا أن هذه الممارسة هي رهينة بتنسيق الجهود والإمكانات الموضوعية رهن إشارة الجماعات الترابية، والتي تفترض تجميع وسائل وآليات تحقيق التنمية وفق مخطط متكامل يرقى إلى مستوى برمجة النشاط الترابي للتحكم في عمل ونشاط الجماعات الترابية وتدير البرامج والمشاريع التنموية.

كما لم يغفل الدستور المغربي أيضا عن الحديث عن البعد التنموي للجماعات الترابية بمستوياته المختلفة⁽²⁾، ذلك أن الوثيقة الدستورية، بوأت الجهة مكانة الصدارة في التنظيم الترابي المغربي، إضافة إلى تدعيم دور الجماعات الترابية باعتبارها جماعات مقابلة قادرة على مواكبة وتدعيم الدور التنموي للدولة والارتقاء بها عبر مجموعة من الصلاحيات التقديرية في إطار ممارسة سلطتها التنظيمية المحلية، حيث أقر الفصل 136 على أن التنظيم الجهوي والترابي يركز على مبادئ التدير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة، في

¹ - للتذكير فالشرطة الإدارية الخاصة تتعلق بتلك الاختصاصات التي خولها القانون لجهة معينة في ميدان محدد يتميز بطابع الخصوصية، كشرطة الصيد مثلا، شرطة التعمير، شرطة المشروبات الكحولية، وهذا النوع من الشرطة الإدارية يطبق على فئة من المواطنين فقط. وتكون العقوبات المتعلقة بمخالفة إجراءات الشرطة الإدارية الخاصة غالبا ما يتم التنصيص على العقوبات المتعلقة بمخالفاتها ضمن النصوص الخاصة بهذه الشرطة.

² - عبد الفتاح الورد ميشي: "تدعيم آليات التعاون والشراكة على ضوء قوانين الجماعات الترابية، مقال منشور في الموقع الإلكتروني، <https://bit.ly/3dPH0lu>. تم الاطلاع بتاريخ 2021/01/31.

حين أشار الفصل 146 على أن القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية ستفصل في ما بعد المقتضيات الهادفة إلى تشجيع تنمية التعاون بين الجماعات، وكذا الآليات الرامية إلى ضمان تكييف تطور التنظيم الترابي في هذا الاتجاه.

وفي الختام، ومن خلال تعداد آليات النهوض بالسلطة التنظيمية المحلية، يمكن استخلاص أن تقوية بنى الممارسة التنظيمية للجماعات المحلية، كآلية من آليات تقوية الديمقراطية، كفيلة بتحويل الفاعلين المحليين إمكانية التقرير بشأن قضاياهم المحلية، وذلك بتمكينهم من الآليات الوظيفية التي تؤدي إلى تقوية السلطة التنظيمية المحلية، في إطار مقارنة تشاركية بين جل مكونات الإدارة المحلية سواء منها المنتخبة أو المعينة، وذلك من خلال ضمان التدبير الحر عبر الاستقلال المالي المحلي ودمقرطة آليات التمويل الخارجي، وكذا الارتقاء بتأهيل الموارد البشرية للجماعات المحلية، في إطار تدابير الشرطة الإدارية المحلية، بغية تجاوز المعوقات والصعوبات التي طالما أدت إلى تفاقم الإشكاليات المرتبطة بممارسة الشرطة الإدارية المحلية، باعتبار أن أي تفعيل للمقاربة التشاركية يعني أن تنتقل العلاقة السائدة بين السلطة المركزية والوحدات اللامركزية من التبعية إلى التعاقد لأجل النهوض بقضايا التنمية المحلية بما فيها تدابير الشرطة الإدارية المحلية، خاصة بعد أن تغيرت المفاهيم وأصبح ضمان الأمن العمومي، مرتبطا بتحقيق الأمن المادي أولا عبر التنمية الاقتصادية والاجتماعية⁽¹⁾. وفي هذا الإطار، فالشرطة الإدارية المحلية بدورها مدعوة للمساهمة بشكل فعال في خلق الثروة من أجل حماية النظام العام بجميع مكوناته.

¹ - محمد موني، ابركان عماد: "متطلبات الحكامة في التنمية الترابية بالمغرب"، ملفات الأبحاث في الاقتصاد والتسيير، العدد الرابع، الجزء الأول، شتنبر 2015، ص. 114.

لائحة المراجع

- ❖ بوجيدة محمد: "تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 78، الطبعة الأولى 2008.
- ❖ المنصوري محمد: "العقود الإدارية في الشرطة الإدارية الجماعية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط السنة الجامعية 2018/2019.
- ❖ السمغوني إلهام: "الشرطة الإدارية المحلية بين النص القانوني و الممارسة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة المولى إسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مكناس، السنة الجامعية 2021/2022.
- ❖ أومغار إبراهيم: "أي مستقبل للحكامة المحلية، من خلال القانون التنظيمي للجماعات؟"، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد 34/33، 2015.
- ❖ منيرة أحمد: "قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر في ضوء القانون التنظيمي 113.14"، مجلة القانون الالكتروني، منشور بتاريخ 27 مارس 2021.
- ❖ الشاوي عبد الغني: "الجهة كمجال لتطبيق الحكامة الجيدة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 90، يناير أبريل 2010.
- ❖ محمد موني، ابركان عماد: "متطلبات الحكامة في التنمية الترابية بالمغرب"، ملفات الأبحاث في الاقتصاد والتسيير، العدد الرابع، الجزء الأول، شتنبر 2015.
- ❖ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، بموجب الظهير الشريف رقم 1.15.84، الصادر بتاريخ 7 يوليوز 2015، الجريدة الرسمية عدد 6380 المؤرخة يوم 23 يوليوز 2015؛
- ❖ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، بموجب الظهير الشريف رقم 1.15.84، الصادر بتاريخ 7 يوليوز 2015، الجريدة الرسمية عدد 6380 المؤرخة يوم 23 يوليوز 2015؛
- ❖ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، بموجب الظهير الشريف رقم 1.15.84، الصادر بتاريخ 7 يوليوز 2015، الجريدة الرسمية عدد 6380 المؤرخة يوم 23 يوليوز 2015؛

- ❖ المرسوم رقم 2.16.305 صادر في 23 رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة وأجال إعداد البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجهة، الجريدة الرسمية عدد، 6482، 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016).
- ❖ تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثالث، دراسة عن الجهوية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، سنة 2011.
- ❖ منيرة أحمد: "أنماط التدبير الحديث للجماعات في ضوء القانون التنظيمي 113.14، مجلة القانون الالكتروني، منشور بتاريخ 5 نونبر 2020 <https://www.maroclaw.com>
- ❖ عبد الفتاح الوردميشي: "تدعيم آليات التعاون والشاركة على ضوء قوانين الجماعات الترابية"، <https://febrayer.com/720540.html>، تم الاطلاع 2023/08/31.
- ❖ عبد العالي الفيلاي: "التعاون اللامركزي: دعامة أساسية للتنمية الترابية"، مقال منشور بالمجلة الالكترونية المنارة للدراسات القانونية و الإدارية. تاريخ الاطلاع 2023/11/01. <https://revuealmanara.com>
- ❖ "الشفافية الجبائية على المستوى الترابي"، مقال منشور في الموقع الالكتروني <https://bit.ly/3v8BmRV> تاريخ الاطلاع 2023/10/04.

- ❖ EL YAAGOUBI (M), reflexion sur la démocratie locale au Maroc, imprimerie el maarif al Jadida, 2006
- ❖ PERRIER(M): Le recours au contrant en matière de police administrative, Doctorat en droit public, obtenule 12 décembre 2011, les UniversitésJean Moulin- Lyon3, 2011.

الجماعات والتمويل الجبائي الذاتي "مظاهر القصور ومداخل الإصلاح"

✍ **عبد الحليم بلحسن**

باحث بسلك الدكتوراه جامعة شعيب الدكالي - الجديدة

✍ **مراد الطاهوري**

أستاذ التعليم العالي مؤهل جامعة شعيب الدكالي - الجديدة

Abstract

The taxes of local authorities are one of the most important areas of research and study for scholars and stakeholders interested in territorial decentralization in Morocco. This is due to the crucial role these taxes play in the structure of local authorities' own resources and their contribution to financing local government expenditures. It is undeniable that the significance of these own resources stems from their essential function as a pillar of the financial independence of decentralized entities. Without these resources, it is impossible to discuss territorial financial independence. Thus, this study addresses certain constraints of the territorial tax system at the communal level, as well as the main avenues for reforming this system and enhancing its roles in financing.

ملخص

تشكل الرسوم الجبائية الترابية إحدى أهم المجالات استئثارا بالبحث والدراسة والنقاش من لدن الباحثين والمهتمين بالشأن الترابي ببلادنا، وذلك بفعل موقع هذه الرسوم داخل بنية الموارد الذاتية للجماعات الترابية وأثرها على معدلات الإنفاق الترابي، حيث لا يختلف اثنان في كون أن أهمية مصادر التمويل الذاتي تنبع من كونها الركيزة الأساس أو عصب الاستقلال المالي للوحدات اللامركزية، وبدون هذه المصادر لا يمكن البتة الحديث على الوجه الثاني من وجوبي الشخصية الاعتبارية المتمثل في الاستقلال المالي. وعليه، تعالج هذه الورقة البحثية بعض إكراهات المنظومة الجبائية الترابية على صعيد الجماعات، إضافة إلى المداخل الكبرى لإصلاح هذه المنظومة والارتقاء بأدوارها التمويلية.

الكلمات المفتاحية: الجماعات الترابية - الموارد الذاتية - الجبايات الترابية - الاستقلال المالي.

مقدمة

تعرف الجماعات الترابية توجها جديدا من حيث الأدوار والوظائف يقوم على التحول من التدبير الإداري اليومي نحو تدبير التنمية الترابية. ويأتي هذا التوجه نتيجة لتراجع دور الدولة، لتكون بذلك الوحدات اللامركزية الترابية بديلا ملائما بحكم علاقة القرب من واقع السكان مما يمكنها بالتالي من معرفة مختلف الحاجيات المحلية والمشاكل اليومية للمواطنين وإيجاد حلول بشأنها.

فتحويل مجموعة من الاختصاصات للجماعات الترابية كوحدات ترابية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري وتنظيم هذه الوحدات بقوانين تنظيمية، اتجه واضح على أن مهمة الجماعات الترابية لم تعد محصورة فقط بالسهر على حسن تدبير المرافق المحلية وتخفيف العبء عن المركز، بل تعدى ذلك إلى الانخراط في مسلسل تحقيق التنمية الترابية إلى جانب مختلف الفاعلين، فالقانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات أناط هاته الأخيرة كوحدة ترابية تتميز بالصدارة بمهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة،¹ والقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم أناط مجالس هذه الأخيرة بمهام النهوض بالتنمية الاجتماعية خاصة في الوسط القروي،² في حين أناط القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات هذه الأخيرة في تقديم خدمات القرب للمواطنات والمواطنين... وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتتبعها.³

والبين أنه رغم تباين مستويات الجماعات الترابية حسب الوثيقة الدستورية والقوانين التنظيمية الثلاث، إلا أن هناك نقطة التقاء تجمعهم في دور موحد ومشترك تمثله التنمية الجهوية والإقليمية والجماعية عبر برامج متعددة السنوات، فبالنسبة للجهات جاء في المادة 83 من القانون التنظيمي رقم 111.14 "يحدد برنامج التنمية الجهوية لمدة ست سنوات الأعمال التنموية المراد إنجازها بتراب الجهة، اعتبارا لنوعيتها وتوطينها وكلفتها، لتحقيق تنمية مستدامة..."، وبالنسبة للعمالات والأقاليم فقد ورد في المادة 80 من القانون التنظيمي رقم 112.14 "يحدد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم لمدة ست سنوات الأعمال التنموية المقرر

¹ - القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83، صادر في 20 رمضان 1436 والموافق ل 7 يوليو 2015، الجريدة الرسمية عدد 6380، ص 6585.

² - القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84، صادر في 20 رمضان 1436 والموافق ل 7 يوليو 2015، الجريدة الرسمية عدد 6380، ص 6625.

³ - القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85، صادر في 20 رمضان 1436 والموافق ل 7 يوليو 2015، الجريدة الرسمية عدد 6380.

برمجتها أو إنجازها بتراب العمالة أو الإقليم، اعتبارا لنوعيتها وتوطيئها وكلفتها، لتحقيق تنمية مستدامة ووفق منهج تشاركي..."، أما الجماعات فقد جاء في المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 113.14 أن الجماعة تضع تحت إشراف رئيسها برنامج عمل يحدد الأعمال التنموية المقرر إنجازها أو المساهمة فيها بتراب الجماعة خلال مدة ست سنوات...

وهكذا فإن البرامج والمخططات التنموية للجماعات الترابية تتم ترجمتها إلى برامج وعمليات داخل إطار مالي وميزانياتي معقلن ومتوازن، لكن يبقى الهاجس في هذا الإطار هو إيجاد صيغة تمويلية لهذه الهيئات للاضطلاع بأدوارها التنموية كاملة، وهو ما تنبه إليه المشرع المغربي عندما أقر في صلب القوانين التنظيمية المشار إليها أعلاه موارد مالية ذاتية تتمثل في حصيلة الضرائب والرسوم المأذون للجماعات الترابية في تحصيلها وحصيلة الأتاوى المحدثة طبقا للتشريع الجاري به العمل ودخول الأملاك والمساهمات...

تعتبر الموارد الذاتية من أهم الأسس التي ينبغي عليها تنزيل نظام اللامركزية الإدارية ومن المؤشرات الحقيقية لقياس الاستقلال المالي لدى الجماعات الترابية، كما أن وجود هاته الموارد يجسد باللمس المستوى المادي لاضطلاع الوحدات الترابية باختصاصاتها التنموية، ذلك أن تحقيق التنمية الترابية من لدن الجماعات الترابية عبر البرامج والمخططات التنموية، يستلزم بالأساس التوفر على مصادر تمويل ذاتية بشكل يسمح لهذه الجماعات بحرية المبادرة وبالقدرة الملائمة لبرمجة برامجها ومخططاتها.¹

ومن هنا يتبين أن الموضوع يكتسي أهمية وراهنية تبرز من خلال النقاش العمومي الذي ينادي بتقوية الدور التنموي للجماعات الترابية داخل النسق الإداري المغربي، عبر جعلها شريكا فاعلا في مسلسل تحقيق التنمية الترابية الشاملة؛ ويعد في هذا الإطار تعزيز الموارد الذاتية مدخل أساسي من شأنه تمكين هاته الوحدات الترابية من الاضطلاع بكافة أدوارها التنموية بالكيفية المرجوة.

وقد شكلت الموارد الجبائية للجماعات مامجموعه 10.648 مليون درهم عند نهاية سنة 2022 بنسبة 30.4% من مجموع مداخيل الجماعات برسم نفس السنة، فيما سجلت المداخيل غير الجبائية مامجموعه 10.281 مليون درهم بنسبة 29.3% من مداخيل الجماعات،² بمعنى أن

¹ - غازي عبد الله، الاستقلال المالي للجماعات الترابية ورهان تحقيق التنمية، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد الثالث والعشرون، يوليو 2020، ص130.

² - Bulletin Mensuel De Statistiques Des Finances Locales, Trésorerie Générale du Royaume, Décembre 2022.

مجموع الموارد الذاتية للجماعات لا يكاد يتعدى نسبة 60%، الأمر الذي يعطي انطباع حول محدودية التمويل الذاتي للتنمية ويضع الجماعات كوحدة ترابية قاعدية في وضع صعب يتجلى في تأمين نفقات التسيير ومتطلبات برامجها التنموية التي تتطلب هي الأخرى سيولة مالية كبيرة. إن الموارد الذاتية للجماعات الترابية هي مقياس لقدرتها على تنزيل مشاريعها التنموية على أرض الواقع، وذلك بالنظر لمدى مساهمتها في ميزانياتها، وعليه فإن الإشكالية التي سنعمل على معالجتها ارتئينا أن تقتصر فقط، على الموارد الجبائية للجماعات، باعتبارها أهم مكونات الميزانية الجماعية، من جهة أولى، وكون أن المشرع المغربي أفرد لها أكبر قدر من الرسوم بموجب القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية كما تم تغييره وتعديله بموجب القانون رقم 107.20¹ مقارنة بالجهات والعمالات والأقاليم من جهة ثانية، هذا بالإضافة إلى ما يطرحه النظام الجبائي الترابي من إشكالات.

"كيف يمكن الارتقاء بالنظام الجبائي الجماعي في ظل الإكراهات الراهنة؟"

الإجابة على هذه الإشكالية ستم وفق مطلبين اثنين:

المطلب الأول: عوامل قصور التمويل الجبائي للجماعات

المطلب الثاني: مداخل تجويد المردود الجبائي للجماعات

¹ - القانون رقم 07.20 المتعلق بتغيير وتنظيم القانون 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.91 المؤرخ في 31 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية: عدد 6948، ص 8632.

المطلب الأول: عوامل قصور التمويل الجبائي للجماعات

تتعدد هي عوامل وأسباب ضعف عائدات جبايات الجماعات على ميزانية هذه الأخيرة، منها ما له ارتباط بموقع الجماعات الترابية عموماً في صناعة السياسة الجبائية المحلية، ومنها ما يتعلق بمحدودية الوعاء الجبائي المحلي مقابل ارتفاع الإعفاءات الجبائية إضافة إلى الأسباب التي يكون الملزم محور دورانها والمتمثلة في تنامي ظاهرة الغش والهرب الضريبيين.

الفرع الأول: محدودية مشاركة الجماعات الترابية في صناعة السياسة الجبائية

إن الطابع السيادي الذي تحيل عليه الضريبة، والذي يجعل من سلطة فرض هذه الأخيرة مرتبطاً بالقانون، مع ترك هامش محدود من هذا الاختصاص للجماعات الترابية، لم يمنع من بروز مواقف متباينة بخصوص منح هذه الوحدات سلطة ضريبية.¹

فالانحياز المساند لاستئثار المركز بالسلطة الجبائية يعتبر أن من شأن توزيع سلطة تأسيس الضرائب بين المركز والهيئات الترابية من شأنه أن يكون مصدراً لفوضى جبائية، ويؤدي إلى تراكم اقتطاعات متعددة على نفس المادة الضريبية، والعكس، فإن من شأن استفاد السلطة المركزية بالتأسيس والفرض الضريبي يحقق عدة مزايا، من بينها تفادي الازدواج الضريبي داخل الدولة، كون هذا الأخير ينتج بشكل حتمي عن تواجد سلطتين ماليتين مستقلتين لكل منهما حق فرض الضرائب، إحداها تابعة للحكومة والثانية تابعة للحكم المحلي فتلجأ إلى فرض ضريبتين من نوع واحد على نفس الوعاء، وهذا الأمر غير ممكن الحدوث في ظل استفاد سلطة واحدة بالتشريع الضريبي.²

إلا أنه ورغم ما يحمله هذا الاتجاه من مزايا خصوصاً للدول الموحدة، فهو لا يخلو من سلبيات، التي يأتي في مقدمتها إفراغ اللامركزية من محتواها وجوهرها، بالنظر لما تحتله السلطة الجبائية من أهمية في تكريس وتدعيم الحكم المحلي.

ومن هنا يبرز الاتجاه الثاني الذي يقلل من خطورة منح الجماعات الترابية سلطة فرض الجبايات المحلية في نطاق حدودها الترابية، مادامت السلطة المركزية لها من الوسائل ما تستطيع به معالجة الانعكاسات السلبية لهذه الحرية، وحتى تقويمها في حالة التعسف، بحيث أن إعطاء الهيئات المنتخبة حق الفرض الضريبي يكون مقروناً برقابة تتولاها أجهزة الدولة.

¹ - محمد الصابري، التدبير الجبائي الترابي ورهان التنمية بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا، السنة الجامعية: 2016-2017، ص 67.

² - محمد عالي أدبيا، إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية، منشورات المجلة المغربية للإدارة الترابية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 29، الطبعة الأولى، 2001، ص: 231 - 232.

كما أن المسؤولين المحليين هم أقرب من المواطنين ولهم علاقة مباشرة بمشاكلهم وحاجياتهم، الشيء الذي قد يجنب التفكير في التعسف الضريبي، بالإضافة إلى ذلك، فإن الهيئات المنتخبة تحاول دائما الحفاظ على علاقات حسنة مع منتخبيها نظرا لأن المسؤولين المحليين يدركون أن ولايتهم الانتخابية محدودة، ومن أجل تجديدها فهم يحاولون دائما تقديم كل ما هو في صالح الجماعة الترابية المعنية المنتمين إليها.¹

من الواضح أن المشرع المغربي قد سائر الاتجاه الأول، إذ تعتبر السلطة الجبائية من الاختصاصات الحصرية للهيئة التشريعية،² فالقاعدة أن البرلمان هو من يشرع الضرائب ويلغها ويحدد أسعارها أو نسبها وطرق تحصيلها،³ غير أنه وبخصوص المنظومة الجبائية الترابية، يمكن للجماعات الترابية في إطار القوانين المنظمة لها، ومن خلال اختصاصاتها الاستشارية، أن تساهم بشكل غير مباشر في صناعة السياسة الجبائية الترابية، إلا أن المشرع لم يمنح لها هذه الإمكانية أيضا،⁴ مما يسهم في تواضع مردود الجبايات المحلية بحكم أن المجالس المنتخبة أدرى باحتياجاتها المالية لتمويل اختصاصاتها وبرامجها التنموية، يكرس استمرار تبعية ميزانيات الجماعات الترابية لميزانية الدولة وما لذلك من مساس بمبدأ التدبير الحر والاستقلال المالي الترابي.

الفرع الثاني: ضعف الوعاء الجبائي المحلي

رغم تعدد مكونات المنظومة الجبائية المحلية، فإن الوعاء الخاضع لها أثبت محدوديته وقصوره على صعيد العديد من المجالات. إذ وبالرغم من الإصلاح الجبائي الأخير الذي تم بموجب القانون رقم 07.20 الذي وسع من مجال تطبيق مجموعة من الرسوم كرسوم السكن الرسم المني ورسم الخدمات الجماعية، إلا أنه يبقى توسيعا قاصرا ومحدودا نظرا لتغيب مجموعة من القطاعات للتضريب كالقطاعات البنكية والفلاحية والبيئية، وإن كان تعزيز المنظومة الجبائية الترابية برسوم بيئية لايتأسس في جوهره على تحصيل الموارد العمومية فقط، بل كذلك على أساس توجيه السلوك الاجتماعي بشكل يضع الجباية المحلية في صلب دورها الوظيفي.

1 - أحمد قديمري، الاستقلال المالي للجماعات الترابية - قراءة في المفهوم والمؤشرات، مجلة القانون والمجتمع، العدد الأول، دجنبر 2020، ص: 89 - 90.

2 - ينص الفصل 31 من دستور المملكة المغربية: "على الجميع أن يتحمل، كل على قدر استطاعته، التكاليف العمومية، التي للقانون وحده إحداثها وتوزيعها، وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور".

3 - يختص القانون حسب الفصل 71 من الدستور بالتشريع في عدد من الميادين من بينها "النظام الضريبي، ووعاء الضرائب، ومقدارها وطرق تحصيلها".

4 - محمد الصابري، مرجع سابق، ص 70.

إضافة إلى قصور الوعاء المرتبط بالعقار سواء الأراضي المتواجدة بمراكز المدن أو بضواحيها، الأمر الذي يكرس غياب الدور التدخلي للجباية في الحد من ظاهرة المضاربة وتجميد الأراضي وهو ما ينعكس سلباً على مردودية الوعاء الجبائي المحلي.

نبقى في الجبايات المرتبطة بالعقار لنسجل هشاشة الأسس المعتمدة في فرض الرسوم، نذكر على سبيل المثال اعتماد القيمة الإيجارية السنوية عوض رقم المعاملات السنوي كأساس بخصوص الرسم المني، والمساحة بالمتراً المربع عوض القيمة العقارية بالنسبة للرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية، وعلى أساس تكلفة الأشغال عوض القيمة العقارية بالنسبة للرسم على عمليات تجزئة الأراضي.

وبالتالي فضعف الوعاء العقاري يفوت على الجماعات موارد مالية مهمة من جهة، ومن جهة أخرى يكون هذا الضعف عاملاً من عوامل تنامي ظاهرة المضاربة العقارية التي تتم عبر تجميد العقارات لدرجة أصبحت بعض النقاط الحضرية بالملكة أغلى من نظيراتها الأوروبية،¹ ومنه قصور الدور التدخلي للجباية المحلية.

زيادة على ذلك، فإن تخلي المشرع على مجموعة من الرسوم التي كانت موضوع القانون رقم 30.89 بالرغم من عائدها بالنسبة لبعض الجماعات، عمق من ضعف مردود الرسوم الحالية، فكان بالأحرى على المشرع أن يبقي على تلك الرسوم في صيغة رسوم اختيارية ويترك للجماعة الحرية في تطبيقها لما يحمله هذا الإجراء من دعم للديمقراطية الترابية.²

ضف على ما سبق ما أضحي لازمة لكل إصلاح جبائي، ونقصد هنا "الإعفاءات الجبائية" التي تنامت بشقيها (الإعفاءات الجزئية والكلية) في ظل الإصلاح الجبائي الأخير، فإذا كانت هذه الإعفاءات آلية من آليات الأنظمة اللبرالية في جلب وتشجيع الاستثمار وكذا تحفيز قطاعات ونشاطات حيوية وذات أولوية، فإن كثرتها على المستوى الترابي يشكل مساساً باللامركزية الترابية التي تعتبر الممارسة الديمقراطية والتدبير الحر مناط اعتمادها، ومساساً كذلك بالمردودية الجبائية باعتبارها أحد ركائز الموارد الذاتية للجماعات الترابية التي تشكل عصب الاستقلال المالي.

¹ - يوسف الشيهب، تدبير الجبايات الترابية بين مطلب المردودية وضمان حقوق الخاضع للضريبة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلام، السنة الجامعية: 2015-2016، ص 320.

² - المرجع نفسه، ص: 323 - 324.

الجدول أسفله يبين حجم الإعفاءات الجبائية حسب الرسوم المستحقة للجماعات على ضوء القانون رقم 47.06:

المجموع	التخفيضات الدائمة	الإعفاءات المؤقتة	الإعفاءات الدائمة	الرسوم
161	تخفيض واحد	3 إعفاءات كلية	38 إعفاء كلياً	الرسم المهني
	تخفيض واحد	إعفاء كلي واحد	8 إعفاءات كلية	رسم السكن
	-	-	48 إعفاء كلياً	رسم الخدمات الجماعية
	-	5 إعفاءات كلية	26 إعفاء كلي	الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية
	-	-	21 إعفاء كلي	الرسم على عمليات البناء
	-	-	8 إعفاءات كلية	الرسم على عمليات تجزئة الأراضي
	-	-	إعفاء كلي واحد	الرسم على الإقامة بالمؤسسات السياحية وأشكال الإيواء السياحي الأخرى
	-	-	-	باقي الرسوم

فالملاحظ من خلال استقراء معطيات الجدول أعلاه، أن جل الإعفاءات الجبائية هي دائمة وتشمل الرسوم التي تمتاز بالمردود الجيد¹ إذا ما قارناها مع غيرها من الرسوم الأخرى، وهو ما يشكل مساساً بما تقتضيه العدالة الجبائية، ويجسد كذلك أحد سلبات استئثار الدولة بالسلطة الكاملة في التأسيس والفرص الضريبي الترابي.

إن التشريع الجبائي الترابي، يوضح هيمنة الدولة، بحيث لا يمكن للجماعات الترابية ابتكار أوعية جبائية جديدة، تسمح بإنعاش ماليتها وتطوير مواردها الذاتية، بالشكل الذي يمكنها من التمويل الكافي لمشاريعها التنموية. بل إنه حرّمها حتى من ممارسة سلطتها السيادية في مجال استخلاص الرسوم المستحقة لها بمقتضى القانون، بحيث أقر إعفاءات استثنائية

¹ - حسب تقارير الخزينة العامة حول مالية الجماعات الترابية، فإن كل من رسم الخدمات الجماعية والرسم المهني ورسم السكن والرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية تحتل نسباً عالية من حيث مردودها مقارنة مع الرسوم الجماعية الأخرى.

كبيرة لصالح بعض فئات المزمين، وذلك لاعتبارات سياسية واقتصادية واجتماعية خاصة بالدولة، ويتعلق الأمر بسبعة رسوم، هي من أهم الجبايات الترابية وأكثرها مردودية.¹

الفرع الثالث: تفاقم آفة الباقي استخلاصه

يحتوي الباقي استخلاصه على مجموع المبالغ المستحقة للجماعات الترابية وهيئاتها التي لم يتم استيفاؤها في وقتها المحدد لسبب من الأسباب، وتدرج في حسابات فصول الميزانية وبيان تنفيذ الميزانية سنة بعد أخرى كديون عالقة في ذمة المزم، وبالتالي يشكل تراكما ماليا يستدعي بذل جهود لاستخلاصه كليا أو التقليل من حجمه على الأقل.²

وتعتبر آفة الباقي استخلاصه من النتائج الحتمية التي تلتصق بظاهرة التهرب الجبائي، وبالرغم من كون هذه الآفة تتعدد أسبابها لكن يبقى التهرب الجبائي من الروافد الأساسية التي تركز الباقي استخلاصه، هذا الأخير ينعكس سلبا على المردودية الجبائية ويسهم في إفشال الجهد الجبائي.

وتفشى ظاهرة الباقي استخلاصه يؤدي إلى إضعاف العدالة الواجب توفيرها للمزم، باعتبار أنه لايجوز إخضاع فئة دون أخرى، ومع أنه في حالات عديدة يتم استيفاء هذا الدين ولو بصورة متأخرة عن الزمن المحدد، لكن الوقت في المجال التدبيري والمالي يساوي الريح، ومنه فالتأخر يحد من المردودية ويضعف المركز الحقوقي للمزم.³

كما تشكل هذه الظاهرة عقبة في تنمية الجماعات الترابية، ومعضلة مالية تتقاطع فيها كل الاعتبارات السياسية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية، التي لها انعكاساتها السلبية على الوضعية المالية للجماعات الترابية، هذه الانعكاسات السلبية تحد من مسؤولية الهيئات المنتخبة في مجال التنمية، وتؤثر كذلك على التقديرات السنوية التي تبقى مرهونة بتحصيل المداخيل أو عدم تحصيلها.⁴

فالوعي بخطورة آفة الباقي استخلاصه تستدعي منا الانتقال إلى لغة الأرقام والمعطيات، في هذا الإطار نذكر على سبيل المثال كيف ارتفع الباقي استخلاصه على مستوى جهة الدار البيضاء – سطات من 7.798 مليون درهم سنة 2016 إلى 9.269 مليون درهم سنة 2019، أي ارتفاع

¹ - عبد الله كوعروس، التدبير الجماعي وإشكالية التدخل التنموي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة ابن زهر، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بأكادير، السنة الجامعية: 2017-2018، ص 272.

² - يونس مليح، نظام جبايات الجماعات الترابية والحاجة إلى الإصلاح، ص 31.

³ - يوسف الشيهب، مرجع سابق، ص 287.

⁴ - يونس مليح، مرجع سابق، ص 31.

سنوي بنسبة تقارب 19%¹ هذا على مستوى جهة واحدة فقط، ناهيك عن إجمالي استخلاصه بخصوص جميع الجماعات الترابية والمحدد في 43 مليار درهم إلى حدود نهاية عام 2022.² وتحتل الجبايات المدبرة من المصالح التابعة لوزارة المالية³ النسبة الأكبر بخصوص الباقي استخلاصه مقارنة بالجبايات المدبرة من طرف الجماعات، والأمر راجع بالأساس إلى كون وعاء الرسوم المدبرة من قبل أجهزة وزارة المالية جد مهم، ويشمل مجموعة من الأنشطة، وبالتالي تتعدد محاولات الملزمين للتهرب من أداء ما بذمتهم، حتى لو كانت هذه الديون واجبة الأداء.⁴

المطلب الثاني: مداخل تجويد المردود الجبائي للجماعات

تبقى مداخل جبايات الجماعات من أهم الموارد الذاتية لهاته الأخيرة، نظرا لاستقلالية مصدرها وتدخل المجالس التداولية في تديرها "نسيبا"، لتشكل بذلك مرتكزا قويا في تفعيل الدور التنموي لهاته الوحدة الترابية.

لكن بعد تفحص المنظومة الجبائية الترابية، سواء من حيث تشكّلها وبنيتها وكذا آليات تديرها، يتضح أن تطوير التنظيم الترابي بالمغرب، في ظل السعي نحو تحقيق ورش "الجهوية المتقدمة"، أمر يستلزم إعادة النظر في المنظومة المالية للجماعات الترابية عموما وخاصة في جانبها المتعلق بالجبايات، لكونها المرتكز الذي يجب أن يدعم بشكل قوي الاستقلال المالي للهيئات الترابية ويعزز مواردها الذاتية.⁵

فالجماعات اليوم، لم تعد ذاك الصنف من الجماعات الترابية الذي يكتفي بتقديم خدمات القرب للمواطن، بل أضحت فاعلا ترابيا متميزا له من الأدوات والآليات والمبررات الموضوعية مايمكنه من الأخذ بزمam المبادرة والتوجيه والدعم بخصوص كل مشروع تنموي محلي ينطلق من التراب ويراعي خصوصياته.

ومن هذا المنطلق، فإن مواكبة اللامركزية الترابية في مغرب اليوم والغد تستدعي بما لا يترك مجالا للتردد إعادة صياغة السياسة الجبائية الترابية لتشكل دعامة حقيقية قوية في تمويل ميزانية الجماعات من أجل تمكينها من بلوغ أدوارها التنموية.

¹ - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات، الجزء الثاني، الكتاب الثالث، المجلس الجهوي للحسابات لجهة الدار البيضاء سطات، 2018، ص 11.

² - جريدة هسبريس، تاريخ النشر 2022/12/31، تاريخ الاطلاع: 2023/03/01.

³ - يتعلق الأمر برسم السكن والرسم المهني ورسم الخدمات الجماعية.

⁴ - يوسف الشيهب، مرجع سابق، ص 290.

⁵ - محمد الصابري، مرجع سابق، ص 278.

وعموما، نرى بأن تجويد عائدات الجبايات المحلية لفائدة الجماعات وجعلها عند المستويات المقبولة التي تتلائم والرهانات التنموية الملقاة على عاتقها، لن يتحقق إلا بإرادة سياسية حقيقية مجسدة عمليا في ثلاث مداخل رئيسية.

الفرع الأول: توسيع الوعاء الجبائي

إن المتصفح لمواد القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية يجد أن المشرع المغربي قد كثف من الرسوم المرتبطة بالعقار، لاسيما بالنسبة للجماعات، وكأن المادة التي يمكن إخضاعها للتضريب بتراب كل جماعة تشمل فقط المجال العقاري؛ فبالرغم من حالة الطوارئ الصحية التي عرفت البلاد سنة 2020 والتي أبانت بشكل كبير على ضرورة توسيع الوعاء الجبائي للجماعات الترابية عموما والجماعات على وجه التحديد حتى تتمكن من ممارسة الاختصاصات المسندة إليها وفي جميع الظرفيات العادية والاستثنائية، يأتي المشرع المغربي ويصدر خلال نفس السنة القانون رقم 07.20 المغير والمتمم للقانون رقم 47.06، حيث كنا نمني النفس أن يتم تدارك أوجه قصور القانون 47.06 لاسيما في الجانب المتعلق بالمواد والأنشطة الخاضعة للتضريب التي ثبت ضعف عائداتها وتعدد "ثغرات" التهرب من الخضوع لها، إذ وعلى العكس من ذلك، تم تضيق أوعية جبائية ورفع عدد الإعفاءات وما في ذلك من مساس بالمردودية الجبائية ومساس كذلك بالاستقلال المالي والإداري للجماعات الناتج عن تمتع هذه الأخيرة بالشخصية الاعتبارية.

فالمطلوب قبل الشروع في إعداد أي إصلاح جبائي ترابي هو توافر الإرادة السياسية لدى المركز بشأن دعم الموارد الذاتية للجماعات والتي تتصدر قائمتها الجبايات، هذه الإرادة السياسية يمكن تجسيدها بإجراء دراسات سوسيو - اقتصادية لواقع كل جماعة على حدة، من أجل الفهم العميق للمقدرات والإمكانات البشرية والاقتصادية التي تزخر بها كل جماعة،¹ مما يمكن من تسهيل اعتماد منظومة جبائية تراعي الخصوصيات الترابية وتقلص من حجم الفوارق المجالية بإقرار "تحفيزات جبائية خاصة استثنائية ومؤقتة" للجماعات الأكثر فقرا وهشاشة وإخضاع الأنشطة الأكثر انتعاشة للتضريب، بغرض تطوير الأنشطة الاقتصادية والتجارية فيها ودفع النشاط الصناعي والخدمي والفلاحي والسياحي نحو مزيد من التطور، وذلك وفق استراتيجية مدروسة واضحة التصور والأهداف، تراعي الإمكانيات والاحتياجات الاقتصادية والبشرية والمجالية لكل مجال ترابي محدد.²

¹ - يوسف الشهب، مرجع سابق، ص 337.

² - محمد الصابري، مرجع سابق، ص 287.

غير أن توسيع الوعاء الجبائي المحلي بإخضاع القطاعات الصناعية والبنكية والفلاحية للتضريب وكذا نهج سياسة التحفيز وتحسين مناخ الأعمال لفائدة جماعات دون أخرى، يجب أن يتم بنقّس تغمره "العدالة الجبائية"، حتى لا تكون الجباية المحلية خادمة لفئات دون أخرى مكرسة بذلك مظاهر الحيف الاجتماعي واللامساواة الجبائية، الأمر الذي ينتج عنه بدون ريب تنامي تهاون الملمزين من أداء الضريبة والتهرب من ذلك¹ وبالتالي عجز الجباية المحلية عن تمويل برامج ومشاريع التنمية المحلية.

الفرع الثاني: توسيع حرية المجالس التداولية للجماعات في تسعير الجبايات المحلية

تتحدد طبيعة العلاقة الجبائية بين الدولة ووحداتها الترابية، ودرجة نضج هذه الأخيرة في تحمل مسؤولياتها وكذا تبادل الأدوار والموارد بشكل متوازن مع الدولة من أجل تحقيق الاستقلال المالي المنشود، الذي ليس في نهاية المطاف إلا إفرازا لعلاقة الدولة بالجبايات المحلية سواء على المستوى المالي، الإداري، الاقتصادي والاجتماعي.

فالجبايات المحلية تقع في صلب العلاقة بين الدولة ووحداتها الترابية، باعتبارها شرطا ضروريا لتحقيق اللامركزية وتسريع مسلسل التنمية الترابية، فالتدبير الحر للمجالس المنتخبة للجماعات الترابية بعيدا عن الحضور القوي للدولة يبقى بدون معنى إذا لم تتوفر هذه الوحدات على موارد مالية ذاتية وكافية.²

ومن أجل تدبير حر يوازي تمتع الجماعات بالشخصية الاعتبارية ويمكنها من تجويد مردودها الجبائي لكون الموارد الجبائية ركيزة الموارد الذاتية، يكون القرار الجبائي للجماعات آلية مهمة لتحقيق ذلك ومنح اللامركزية الترابية كخيار دستوري قيمتها النوعية.

وحديثنا عن القرار الجبائي المحلي نحصره في الجانب المتعلق بحرية المجالس التداولية للجماعات في تسعير رسومها المحلية، مادامت مسألة التأسيس الجبائي ببلادنا من الاختصاصات الحصرية للسلطة التشريعية دون غيرها من الهيئات الترابية ولو من باب الاقتراح المباشر، وإن كان البرلمان يتولى بالإضافة للتشريع الضريبي وطرق التحصيل عملية تحديد نسب الضرائب وأسعارها.

وباستقراء مواد القانون رقم 47.06 يتبين أن سلطة الجماعات في تحديد أسعار الرسوم المحلية تقتصر فقط على الرسوم التي لم يحدد فيها المشرع سعرا ثابتا، حيث في هذه الحالة يتولى

¹ - سناء حمرا لراس، التدبير المالي الترابي ومتطلبات الحكامة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا، السنة الجامعية: 2016 - 2017، ص 81.

² - غازي عبد الله، مرجع سابق، ص 243.

رئيس الجماعة بصفته أمرا بقبض مداخلها وصرف نفقاتها¹ بإعداد قرار جبائي يحدد فيه سعر الرسوم المعنية ويعرضه بعد ذلك على المجلس التداولي للجماعة قصد المصادقة عليه، وليحال في قبل دخوله حيز التنفيذ على سلطات المراقبة الإدارية قصد التأشير عليه.

فالملاحظ هو أن سلطة التسعير الممنوحة للجماعات تظل محدودة ومقيدة، هي محدودة بكونها مقتصرة فقط على الرسوم التي لم يحدد لها المشرع أسعارا ثابتة، ومقيدة لأن القرار الجبائي المحدد لأسعار الرسوم القابلة لذلك لا يمكن أن تكون نسبته أقل من الحد الأدنى أو فوق المعدل الأقصى الذي حدده المشرع، كما أنه - القرار الجبائي - رهين تأشير سلطة الرقابة الإدارية، وهذا يؤكد ضعف تدخل الجماعات ضمن المنظومة الجبائية المحلية نظرا لكونه من الوسائل المحددة للسياسة الاقتصادية للجماعات وآلية مهمة لتوجيه مختلف الأنشطة الاقتصادية وتنمية المردودية الجبائية، ويجسد في الآن ذاته أن علاقة المركزي باللامركزي لا تزال تطبعها روح الوصاية والعلاقة التي كانت ماقبل دستور 2011.

وخلاصة القول، إن تحديد المشرع للسعر الأقصى دون إمكانية تجاوزه مع ربط سلطة التسعير بتأشير سلطة المصالح اللامركزية التابعة لوزارة الداخلية، يجعل الجماعات وغيرها من الهيئات المنتخبة لا تقود سياسة ضربية حقيقية، ولا تستطيع توزيع العبء الضريبي بين مختلف الملزمين وفق سياستها الضريبية، وبالتالي يحرمها من أهم وسائل التدخل الاقتصادي والاجتماعي لخدمة مصلحة الجماعة الترابية وتوجيه برامجها ومخططاتها التنموية، فليست لها مثلا سلطة منح مساعدات للمقاولات الخاصة لتنشيط الاقتصاد أو إعفاءات تشجيعية، عكس ما هو عليه الحال في فرنسا مثلا، حيث للجماعات إمكانية كبيرة لإعفاء بعض المقاولات الخاصة بهدف تنشيط الاقتصاد، كما لها سلطة إعطاء مساعدات مباشرة أو غير مباشرة للمقاولات الموجودة في وضعية صعبة.²

فأمام الضعف والهامشية التي تسود تدخلات الجماعات في مجال اختيار سياستها الجبائية الخاصة، تكون إعادة النظر في العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية في الوقت الراهن من الأولويات إذا كنا نتحدث عن الجبهة المتقدمة والنموذج التنموي والديمقراطية المحلية...

¹ - المادة 94 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

² - محمد عالي أدبيا، مرجع سابق، ص 233.

الفرع الثالث: تأهيل الموارد البشرية للإدارة الجبائية الترابية

إن الإدارة الترابية لا تقوم إلا بوجود العنصر البشري، الذي يعد ركيزة أساسية لممارسة الجماعات الترابية لاختصاصاتها المتعددة، في إطار توزيع عادل بين جميع المؤسسات الترابية وتوفير جميع الآليات والمقومات البشرية اللازمة، لحسن تدبير مجال ترابي جيد وإرساء سياسات عمومية ترابية سليمة، وذلك باعتماد تكوين وتحفيز للموارد البشرية الإدارية، من خلال دورات تدريبية وتكوينية مستمرة لمواكبة متطلبات ومستجدات العمل الإداري.¹

يعد العنصر البشري من أهم مكونات الإدارة الجبائية المحلية، فالموارد البشرية هي التي تتولى عملية جمع المعلومات وتصنيفها واستخلاص المبالغ والتخطيط والتواصل مع الملمزمين، وهذا يكون العنصر البشري مصدر قوة الإدارة الجبائية المحلية ومحدد رئيسي من محددات فعالية أدوارها إن تم الاهتمام به عن طريق التكوين المستمر والتحفيز وكذا تقييم أدائه بشكل دوري.

وبالنظر إلى الجانب التقني المتميز بالتعقيد الذي يطبع عملية تدبير الجبايات المحلية، يكون ضمان تحقيق مردودية جبائية جيدة رهين بمستوى القدرات المعرفية والتواصلية التي يجب أن تتوافر في الموارد البشرية، حيث أن غياب هذه القدرات تضعف مركز الملمزم، فتعامل هذا الأخير مع مورد بشري غير مؤهل يرفع من احتمالية إضاعة الحقوق نتيجة عدم إلمامه بالمسائل التقنية والمساطر والمقتضيات القانونية.²

فواقع التكوين في المصالح والأجهزة الإدارية المدبرة للجبايات الترابية يعرف أزمة حقيقية، فإن كانت الأجهزة والمصالح التابعة لوزارة المالية تعرف بنتائجها الطيبة في تدبير الجبايات الترابية إن تمت مقارنتها بالأجهزة والمصالح التابعة للجماعات الترابية، فالأمر راجع بالأساس إلى معطى الموارد البشرية ومستوى تكوينهم، فالطابع التقني والمحاسبي للجباية المحلية يفرض تكويننا خاصا بموظفي وأعوان المصالح الجبائية، وواقع الحال يقول بأن التكوين في الإدارة الجماعية يكاد يكون منعدما، ومعه يجب تبني نصوص تشريعية تجعل من التكوين في صلب أعمال الإدارة الجبائية.³

وفي جانب آخر، يكون المنتخب الجماعي هو الآخر يعاني من أمية التدبير الإداري والمالي، فبالنظر لاعتلائه قمة الجهاز الإداري للجماعات الترابية يكون من اللازم التنصيص على وجوب توافر حد أدنى من الإلمام القانوني بالشأن الترابي لدى كل من ينوي الترشح لشغل مقاعد

¹ - بوجمعة أدغيش، أخراز أحمد، المالية المحلية والموارد البشرية للجماعات الترابية أساس التدبير الترابي الجيد، مجلة العلوم الإنسانية والطبيعية، المجلد 4، العدد 3، فبراير 2023، ص 412.

² - يوسف الشيهب، مرجع سابق، ص 347.

³ - المرجع نفسه، ص: 348 - 350.

مجالس الجماعات الترابية، أو على الأقل فرض تكوين أولي خاص بالمنتخبين، يستفيدون من خلالها من المعارف الأولية الخاصة بأدوارهم وواجباتهم مع مواكبتهم بتكوينات مستمرة، توضح لكل منتخب المقتضيات القانونية المستجدة والخاصة بتدبير الجبايات المحلية، وكذا التركيز على تفسير نظام العقوبات والجزاءات المقررة في حالة وقوع اختلالات تستوجب ذلك، فهو السبيل الأمثل لوضع أعضاء المجلس التداولي في صلب استيعاب المهمة المسؤولة التي يتولونها.¹

ومن جهة أخرى، فإن الارتقاء بالموارد البشرية للإدارة الجبائية الترابية لا يركز فقط على جودة التكوين المستمر ولا على توضيح حجم المسؤوليات الملقاة على عاتق موظفي الإدارة الجبائية الترابية، فالحرص على هذه العناصر تعد محددات مهمة وأساسية لتأهيل الموارد البشرية وجعلهم أهلا للمناصب التي يشغلونها، لكن إذا ما تم ربط كل ذلك بأسلوب "التحفيز" في منظومة الإدارة الجبائية ستكون لتلك التكوينات والمجهودات المبذولة ثمار عملية، بالنظر لما توفره التحفيزات للموارد البشرية من دوافع محركة لنهج سلوك معين يحقق مردودا إيجابيا على مصلحة التحصيل والإدارة الجبائية ككل. ومن هنا يكون سن نظام تشجيعي وشفاف لحوافز الاستحقاق، قائم على الانضباط والمردودية والكفاءة، ومرتبطة بتنقيط الموظفين ومؤثرا في ترقية، أمر في غاية الأهمية لتجاوز الأمراض الإدارية التي من بين تجلياتها الكسل وعدم الانضباط للدورات والبرامج التكوينية، وفي نفس الوقت يكون هذا الأمر حافزا من الحوافز التي ستجعل الموارد البشرية في الإدارة الجبائية الترابية مقبلة على شتى برامج التكوين المستمر.

¹ - يوسف الشيهب، مرجع سابق، ص 350.

خاتمة

إذا كان لكل نظام مبادئ وأسس يقوم عليها، ولكل نسق غايات وأهداف كبرى إستراتيجية يتأسس عليها، وإذا كانت كبرى مبادئ اللامركزية الترابية تقوم على الاستقلال المالي والإداري وحرية المبادرة التنموية للهيئات المنتخبة، فإن كفاية الموارد المالية "الذاتية" ترتبط بشكل وثيق بهذه المبادئ وتتجسدها على أرض الواقع.

فأمام ضعف عائدات الرسوم المستحقة للجماعات لما تشغله من حيز أمام عائدات باقي الموارد الذاتية الأخرى، يمكن الجزم بأن تمويل البرامج التنموية المحلية يعرف اختلالات كبرى، نظرا لضعف مردودية الرسوم المحلية وبالتالي قصور مساهمتها في تغطية مجالات تدخل الجماعات، الأمر الذي يفتح الباب أمام إمدادات الدولة من محصول الضرائب الوطنية فقط لإتمام تغطية نفقات التسيير، والموارد الاستثنائية المتمثلة في القروض على محدوديتها بخصوص نفقات التجيز، مما يشكل مساسا بالاستقلال المالي لهاته الوحدة الترابية ويعرقل من موقعها في الإسهام في مسلسل التنمية الترابية.

لهذا، أضى تمكين الجماعات الترابية عموما والجماعات بشكل خاص من آليات حقيقية تبلور الإرادة السياسية للدولة في جعل الهيئات اللامركزية الترابية فاعلا حقيقيا وشريكا يعتمد عليه على المستوى الترابي ضمن مسلسل التنمية في أولويات السياسة العامة للبلاد، فإذا كنا أمام المبادئ الدستورية المقررة لربط المسؤولية بالمحاسبة والشفافية والمساءلة، وأمام مؤسسات رقابية إدارية وقضائية تسهر على احترام مبدأ الشرعية، فلماذا ربط مقررات المجالس التداولية للجماعات ورؤسائها بتأشير المصالح اللامركزية لوزارة الداخلية؟ وكيف يمكن للجماعة كوحدة الترابية متمتعة بالشخصية الاعتبارية أن تكون شريكا للدولة في تحقيق التنمية وهي تعاني من تدني كفاءة مواردها البشرية وسوء تدبير مواردها المالية على محدوديتها؟

فهذه التساؤلات وأكثر تستلزم من المشرع المغربي إلى إعادة تنظيم علاقة الدولة بالجماعات الترابية وتخويل هذه الأخيرة الآليات الحقيقية التي تتماشى مع مبدأ "التدبير الحر" و"الاستقلال المالي والإداري" الناتجين عن تمتعها بالشخصية الاعتبارية، حتى نكون فعلا أمام لامركزية ترابية منسجمة مع مبادئ التدبير العمومي الجديد مؤثرة في صناعة وتنفيذ السياسات العمومية الترابية ورافعة للديمقراطية المحلية.

لائحة المراجع المعتمدة

- يونس مليح، نظام جبايات الجماعات الترابية والحاجة إلى الإصلاح، منشور بصيغة إلكترونية، الطبعة غير مذكورة.
- يوسف الشهب، تدبير الجبايات الترابية بين مطلب المردودية وضمان حقوق الخاضع للضريبة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا، السنة الجامعية: 2015-2016.
- عبد الله كواعروس، التدبير الجماعي وإشكالية التدخل التنموي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة ابن زهر، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بأكادير، السنة الجامعية: 2017-2018.
- سناء حمرا لراس، التدبير المالي الترابي ومتطلبات الحكامة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا، السنة الجامعية: 2016 – 2017.
- محمد الصابري، التدبير الجبائي الترابي ورهان التنمية بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا، السنة الجامعية: 2016-2017.
- محمد عالي أدبيا، إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب نحو مقاربة أكثر واقعية، منشورات المجلة المغربية للإدارة الترابية وتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 29، الطبعة الأولى، 2001، ص: 231 – 232.
- أحمد قديميري، الاستقلال المالي للجماعات الترابية – قراءة في المفهوم والمؤشرات، مجلة القانون والمجتمع، العدد الأول، دجنبر 2020.
- غازي عبد الله، الاستقلال المالي للجماعات الترابية ورهان تحقيق التنمية، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد الثالث والعشرون، يوليو 2020.
- بوجمعة أدغيش، أخراز أحمد، المالية المحلية والموارد البشرية للجماعات الترابية أساس التدبير الترابي الجيد، مجلة العلوم الإنسانية والطبيعية، المجلد 4، العدد 3، فبراير 2023.
- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات، الجزء الثاني، الكتاب الثالث، المجلس الجهوي للحسابات لجهة الدار البيضاء سطات، 2018.

➤ Bulletin Mensuel De Statistiques Des Finances Locales, Trésorerie Générale du Royaume, Décembre 2022.

➤ الدستور المغربي المراجع بتاريخ: 2011/06/01، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91، الصادر في 29 يوليو 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، صادرة بتاريخ 30 يوليو 2011.

➤ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83، صادر في 20 رمضان 1436 والموافق ل 7 يوليو 2015، الجريدة الرسمية عدد 6380، ص 6585.

➤ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84، صادر في 20 رمضان 1436 والموافق ل 7 يوليو 2015، الجريدة الرسمية عدد 6380، ص 6625.

➤ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85، صادر في 20 رمضان 1436 والموافق ل 7 يوليو 2015، الجريدة الرسمية عدد 6380.

➤ القانون رقم 07.20 المتعلق بتغيير وتتميم القانون 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.91 المؤرخ في 31 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية: عدد 6948، ص 8632.

➤ جريدة هسبريس، تاريخ النشر 2022/12/31، تاريخ الاطلاع: 2023/03/01.

السياسة المائية بالمغرب ورهان الاستدامة

إيمان بنجیلانی

طالبة باحثة بسلك الدكتوراه

جامعة مولاي اسماعيل

Abstract

Water is considered one of the most important natural resources related to the continuation of life and human survival. "And We created from water every living thing."

Water has become an essential factor in implementing economic and social strategies in Morocco, so it was necessary to develop a water policy aimed at improving the management of this vital substance, within the framework of the continuous and increasing demand for this substance in all areas of life.

Which led the highest authority in the country to sound the alarm about the scarcity of this vital material in our country on the one hand, and on the other hand the state worked to intensify its efforts with a group of stakeholders at all territorial levels to preserve and continue this vital material, by enacting laws that keep pace with the current stage and limit From excessive consumption of water, in addition to creating public and semi-public institutions that will optimally manage and govern this vital material.

Keywords : water – water resources – Water sustainability

الملخص

يعتبر الماء من أهم الموارد الطبيعية التي تعد ضمانا لاستمرار الحياة وبقاء الانسان وذلك بتأكيد إلهي؛ "وجعلنا من الماء كل شيء حي". فالماء يشكل عاملا أساسيا في تنزيل الاستراتيجيات الاقتصادية والاجتماعية بالمغرب، لذلك كان من الضروري وضع سياسة مائية تهدف الى تحسين تدبير هذه المادة الحيوية، في اطار الطلب المستمر والمتزايد على هذه المادة في جميع المجالات الحياتية. الامر الذي ادى باعلى سلطة في البلاد الى دق ناقوس خطر ندرة هذه المادة الحيوية ببلادنا من جهة، ومن جهة اخرى عملت الدولة على تكثيف جهودها مع مجموعة من المتدخلين في جميع المستويات الترابية للحفاظ على هذه المادة الحيوية وضمان استدامتها، عن طريق سن قوانين تسير المرحلة الراهنة وتحد من الاستهلاك المفرط للماء، بالاضافة الى خلق مؤسسات عمومية وشبه عمومية تقوم بالتدبير الامثل لهذه المادة الحيوية وحوكمتها.

الكلمات المفتاحية: السياسة المائية . الموارد المائية- الاستدامة.

مقدمة:

"وَأَنْزَلْنَا مِنَ السَّمَاءِ مَاءً بِقَدَرٍ فَأَسْكَنَّاهُ فِي الْأَرْضِ وَإِنَّا عَلَى ذَهَابٍ بِهِ لَقَادِرُونَ"¹.

لا غرو أن الماء كان ومازال يعد من أهم الموارد الطبيعية التي تتعلق بالحياة وبقاء البشرية وكافة أنشطتها الاجتماعية والاقتصادية والحياتية مصداقا لقوله تعالى "وجعلنا من الماء كل شيء حي"², ويتميز هذا المورد عن غيره من الموارد الطبيعية بثبات كميته في الكرة الأرضية بحيث تتجدد خلال فترة محدودة من الزمن بفضل الدورة الهيدرولوجية.

ويشكل قطاع الماء عاملا أساسيا في إطار استراتيجية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، لذلك كان من الضروري وضع سياسة تهدف إلى حسن تديره، ليستجيب للحاجيات خاصة وان هناك تزايد مهم لعدد السكان. لهذا فالدولة عملت على تكثيف جهودها عبر عمل متكامل بين مجموعة من المتدخلين لتعميم الاستفادة من الماء والحفاظ عليه واستمراره³.

نهج المغرب منذ عقود سياسة تدبير الموارد المائية غير أن نسبة التعبئة لم تتجاوز 2.5 مليار متر مكعب من المياه السطحية، و7.5 مليار متر مكعب من المياه الجوفية وهو ما قد يُظهر المفارقة المسجلة بين المياه المتساقطة وتلك القابلة للتعبئة من جهة والمياه المعبأة المستغلة من جهة أخرى⁴.

إن مسألة تدبير الموارد المائية لا تطرح فقط على المستوى التقني الذي يعنى بتعبئة أقصى ما يمكن من المياه، بل لابد أن يرافق هذه المجهودات ترشيد استعمال الماء في شتى المجالات وعلى رأسها القطاع الفلاحي، وذلك لضمان الاستمرارية لهذه المادة وتغطية الحاجيات المتزايدة بتزايد السكان.

بتعبير أدق يمكن القول بأن السياسة المائية المغربية بكل مفارقاتها وتجلياتها تظهر ومن خلال تفحص الأرقام المتعلقة بحجم المياه المعبئة والمستهلكة في القطاع الاقتصادي المهتم بالمياه، لذلك أصبحت مراجعة القوانين والمقررات المتعلقة بالاستهلاك ضرورة ملحة، وذلك بالبحث في صيغ جديدة لتحقيق الاكتفاء الوطني من هذه المادة الثمينة لأن المنظمات الدولية والتنبؤات المستقبلية تشير إلى أن الحروب المقبلة ستكون حربا حول الماء، والدولة في هذا المجال

¹ الآية 18، سورة المؤمنون.

² الآية 30 سورة الانبياء.

³ ادريس الحافظ، الموارد المائية بالمغرب الإمكانيات والتحديات، الطبعة الثانية سنة 2021، الصفحة 67.

⁴ عبداللطيف فضل الله، مجلة جغرافية المغرب، سنة 1985 ص 6.

كانت واعية بهذا المشكل حيث قامت بمجموعة من التجهيزات المائية المتمثلة في سياسة بناء السدود التي نهجنا المغرب منذ عقود.

وانطلاقا مما سبق يمكن طرح مجموعة من التساؤلات حول الموضوع؛ لعل أبرزها، هل يتماشى الإطار القانوني والمؤسسي المعبر عن السياسة المائية للمملكة مع الوضعية الراهنة للماء بالمغرب واين يتجلى دور المؤسسات المائية بالمغرب لتوفير هذه المادة الحيوية؟ وما هي اهم الاكراهات التي يعاني منها قطاع الماء بالمغرب؟ وكيف يمكن الحد من هذه اكراهات الندرة المائية؟

المحور التمهيدي؛ الإطار المفاهيمي للسياسة المائية ورهان الاستدامة

❖ السياسة المائية؛

عمل المغرب منذ مدة طويلة في نهج سياسة دينامية لضمان التزويد المستدام ببنية تحتية مائية مهمة وتحسين الولوج إلى الماء الصالح للشرب، وتلبية حاجيات الصناعات والسياحة وتطوير السقي على نطاق واسع.

ولا غرو أن هذه الجهود مكّنت المغرب من تطوير خبرة عالية تعد مرجعا عالميا في مجال إدارة وتديير الموارد المائية، وقد كان من وراء هذا الاستحقاق سياسات رشيدة متعاقبة أبرزها: سياسة التحكم في الموارد المائية عن طريق تعبئتها وذلك من خلال إنشاء منشآت كبرى لتخزين المياه ونقلها من مناطق الوفرة إلى أماكن الخصاص.

سياسة التخطيط على المدى البعيد التي أطلقت مع بداية الثمانينات، ومكنت متخذي القرار من تدبير استباقي لندرة المياه وبالتالي تمكين السلطات العمومية من رؤية بعيدة المدى¹. الاستدامة المائية هي الإدارة الواعية للموارد المائية والهادفة لتلبية المتطلبات الفورية والمستقبلية مع الحفاظ على قدرة البيئة على توفير المياه للأجيال التي لم تولد بعد. ويشمل هذا النهج الشامل التوازن بين توافر المياه واستخدامها وجودتها، مع ضمان حماية النظم البيئية والتنوع البيولوجي.

❖ الماء؛

يعرف الماء انه احد الموارد الطبيعية المتجددة في كوكب الارض وهو من العناصر الاساسية على كوكبنا، وان من اهم ما يجعله متفردا عن غيره كمركب كيميائي هو ثباته، حيث ان كمية الماء

¹ الموقع الرسمي للمديرية العامة للماء <http://81.192.10.228/>

الموجودة على الأرض في الوقت الحالي هي كمية الماء ذاتها التي كانت منذ خلق الله الأرض، حيث يحتل الماء 70.9% من مساحة الأرض¹.

ويقدر الحجم الإجمالي للماء بما يقارب 1360 مليار لتر مكعب، 97% من هذا الحجم موجود في البحار والمحيطات، 2.4% فقط موجودة في حالة الصلبة كالجليد في الطبقات الجليدية².

وللماء خصائص تميزه، فهو سائلٌ وشفّاف، كما أنّه لا لون له من شدّة نقائه، ولا طعم ولا رائحة، ويتكوّن جزيء الماء من ارتباط ذرّة من الأكسجين وذرتين من الهيدروجين.

❖ الموارد المائية

يقصد بها مختلف أشكال المياه العذبة التي توجد في الأوساط الطبيعية ويستطيع الإنسان الانتفاع بها إلا أنه لا يستطيع استغلالها كلها، فالموارد التي بإمكان الإنسان استغلالها تسمى الموارد المتاحة. يستطيع الإنسان تعبئة واستغلال الموارد المائية للاستفادة منها وقت الحاجة، إذ تستغل المياه الجوفية عن طريق العيون المائية وحفر الآبار، يمكن تعبئة المياه السطحية عن طريق بناء السدود وتحلية مياه البحر، أما مياه الأمطار فيمكن استغلالها عن طريق أنظمة حصاد المياه³.

يؤكد جولي تروتييه، على أنه "لا يمكن أبداً تعريف أزمة المياه بكونها نقص في المياه، لأن الطبيعة لا تعاني أبداً من النقص في المياه. بل حتى أكثر الصحاري جفافاً تشكل نظاماً بيئياً... إذ إن النقص في المياه لا يحدث إلا عندما تقرر الجهات الفاعلة في المجتمع ذلك لأسباب متنوعة".

وقد عرف ليونيل روبنز الندرة بكونها اصطدام رغباتنا غير المحدودة بمواردنا المحدودة⁴. ندرة المياه هي عجز موارد المياه العذبة على تلبية الطلب على المياه ويؤثر ذلك قرارات العالم ويظهر ذلك في غياب القدرة على تلبية الطلب على المياه أو التلبية الجزئية له وفي المنافسة الاقتصادية على كمية المياه وجودتها والتزاعات بين المستهلكين ونضوب المياه الجوفية والآثار السلبية على البيئة. وهناك نوعان من ندرة المياه: الندرة المادية للمياه والتي تعرف بعجز الموارد عن تلبية الطلبات و تمثل احد معالم امن المياه في بعض الدول. اما الندرة المطلقة تمثل

¹ محمد خالد الرواوي الماء، "الذهب الأزرق" في الوطن العربي، القاهرة- مصر: مجموعة النيل العربية للطباعة والنشر 2004، صفحة 7

² المرجع نفسه ص 71

³ د: سعيد يسلم عوض باكر، تدبير واستعمال المياه بمحافظة شبوة (اليمن) بين قلة الموارد وتزايد الحاجات: جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء سنة 2014/2015 ص 25.

⁴ Lionel Robbins, The Economic problem in peace and war, Macmillan And Company Limited, P9.

الاستثناء لا القاعدة حيث تمتلك معظم الدول من الموارد المائية ما يلي الاحتياجات المنزلية والصناعية والزراعية والبيئية لها¹.

المحور الأول؛ الاطار القانوني والمؤسساتي للماء بالمغرب

يعتبر الماء موردا طبيعيا اساسيا للحياة ومادة ضرورية يتركز عليها الجزء الاكبر من الانشطة الاقتصادية للانسان، كما انه مورد نادر يتميز توفره بعدم الانتظام في الزمان والمكان وهو اخيرا شديد التأثير بالانعكاسات السلبية للانشطة البشرية، الامر الذي يتطلب معه هيكلته باطار قانوني مثن واطار مؤسساتي يسهر على تدبيره.

أولا؛ الاطار القانوني للماء

◀ الخطاب الملكية كمرجعيات موجهة

ما فتئت اعلی سلطة في البلاد منذ الاستقلال ان اهتمت بالمسالة المائية وجعلتها من الاولويات الوطنية، ومنذ الاستقلال وجل الخطاب الملكية او الرسائل الموجهة للمؤتمرات الدولية او الوطنية يكون ضمن محتواها المسالة المائية بحيث دعا المغفور له الحسن الثاني في اطار المؤتمر الدولي السابع للموارد المائية المنعقد بالرباط بتاريخ 8-13 ماي 1991 "ان على دول العالم ان تعرف اليوم اكثر من اي وقت مضى ان الماء ملك الجميع ونأخذ استشهدانا مرة اخرى من الفرقان فقد قال تعالى "ونبئهم ان الماء قسمة بينهم"² وهو بذلك ملك للجميع اينما وجد وبات علينا ان نتأزر ونشد بعضنا البعض ونتبادل الخبرات والتقنيات الكفيلة بالتحكم في النظم الطبيعية والتعقيدات الناجمة عنها، ونحن على استعداد تام لنقل تجربتنا وبسطها للدول المحيطة بنا في اطار التضامن الدولي"³. بالاضافة الى سياسته العبقريّة في بناء السدود وتأمين الامن المائي منذ الاستقلال. اما في العهد الجديد فكانت جل خطاب الملك محمد السادس تدعو الى حوكمة السياسة المائية، ويبقى الخطاب الملكي بمناسّة افتتاح الدورة الاولى من الولاية التشريعية الحادية عشر 14 اكتوبر 2022 من اهم المرجعيات في السياسة المائية بالمغرب قام فيها بتشخيص دقيق لوضعية الماء بحيث "دعا الى لاخذ اشكالية الماء في كل ابعادها بالجدية اللازمة لاسيما عبر القطع مع كل اشكال التذير والاستغلال العشوائي وغير المسؤول لهذه المادة الحيوية، كما ينبغي ان لا يكون الماء موضوع مزایدات سياسية او مطية لتأجيج التوترات

¹ تقرير التنمية البشرية لعام 2006 ندرة المياه والمخاطر والتعرض للضرر ص 133

² سورة القمر، الآية 28.

³ مقتطف من خطاب المغفور له الحسن الثاني طيب الله تراه في اطار المؤتمر الدولي السابع للموارد المائية المنعقد بالرباط بتاريخ 8-13 ماي 1991

الاجتماعية بالإضافة الى تنبيهه جلالته الى ان المغرب اصبح يعيش في وضعية اجهاد مائي هيكلي، ومطالبته باحداث تغيير حقيقي في سلوكنا تجاه الماء¹.

◀ الدستور المغربي

يعتبر دستور 2011 اسماً قانون في البلاد و هو بمثابة اطار مرجعي لجل السياسات العامة بالبلاد وما قطاع الماء الا جزء من هذه السياسات التي اهتم بها فخلافاً للدساتير المتعاقبة، نص دستور 2011 صراحة على الحق في الماء، خاصة في البندين التاسع والعاشر من الفصل 31 والذي جعل على عاتق الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية مسؤولية العمل على تعبئة كل الوسائل المتاحة لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات على قدم المساواة من الحق في الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة والتنمية المستدامة. وقد حظي الماء في دستور 2011 بمكانة كبرى، حيث نص على مجموعة من الأحكام والمبادئ التي تتصل بشكل وثيق بالحق في الماء، خاصة ما يتعلق بالحكمة الجيدة كآلية لضمان حسن الاستفادة والولوج إلى الماء وضمان استدامته، إلى جانب ما تم التنصيص عليه في الفقرة الأولى من تصدير الدستور من مواصلة إرساء مجتمع متضامن يتمتع فيه الجميع بالأمن في شتى صوره وتجلياته، والتي تشمل بالضرورة الأمن المائي، باعتباره ثروة وطنية تساهم في توفير الاستقرار عبر الاستجابة لحاجيات المواطنين والمواطنات من هذه المادة الحيوية. إضافة إلى التنصيص على مجموعة من المبادئ الدستورية، تتمثل أساساً في الكرامة والمساواة وتكافؤ الفرص والعدالة الاجتماعية، والتي تتقاطع مع حق الولوج إلى الماء، مما يجعل الدولة ومؤسساتها العمومية ملزمة بتحقيق المساواة وتكافؤ الفرص في التزود بالماء تحقيقاً للعدالة الاجتماعية والكرامة الإنسانية.

◀ المواثيق والمعاهدات الدولية

تعتبر الاتفاقيات والمواثيق الدوليين التي صادق عليها المغرب بمثابة اطر مرجعية يلتزم المغرب باحترامها وتنفيذها، ومن اهم الاتفاقيات والمواثيق التي صادق عليها المغرب في قطاع الماء نذكر:

• أهداف الالفية للتنمية

انخرط المغرب في اهداف الالفية للتنمية، التي ترمي الى الهدف السابع منها الى ادماج مبادئ التنمية المستدامة في السياسات والبرامج الوطنية، والعمل على انعكاس التوجه الحالي المتمثل في تبذير الموارد البيئية. ويرمي هذا الهدف الى التخفيض الى النصف في افق 2015 من

¹ مقتطف من الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة الاولى من الولاية التشريعية الحادية عشر 14 اكتوبر 2022

نسبة الساكنة التي لا تتوفر على ولوج مستدام الى التزود بالماء الصالح للشرب وخدمات التطهير الاساسية¹.

• الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المصادق عليها من طرف المغرب

لقد اعترفت الجمعية العامة للامم المتحدة بالحق في الماء الصالح للشرب والصحي والنقي بصفته حقا اساسيا لا مناص منه للممارسة الكاملة للحق في الحياة ولكل حقوق الانسان سنة 2010 وهو حق يترتب على الحق في مستوى العيش الكافي. وهو منصوص عليه في المعاهدة الدولية حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد اتاح مؤتمر الامم المتحدة حول البيئة والتنمية المنعقد في ري ودي جانيرو سنة 1992 الى نشوء وعي دولي بالمشاكل البيئية الناجمة على الخصوص عن ساكنة عالمية في تزايد مستمر وانماط الانتاج والاستهلاك غير الملائمو الامر الذي افضى الى مجموعة من القرارات الرامية الى تدبير امثل للبيئة والتي صادق المغرب عليها. منها :

- الاتفاق الاطار للامم المتحدة حول التغيرات المناخية 1992
 - اتفاق محاربة التصحر والجفاف
 - الاتفاقيات والبروتوكولات التي لها علاقة بالماء
 - بروتوكول كيوطو المتعلق بالاتفاق الاطار حول التغيرات المناخية 1997
 - بالاضافة الى تبني مجموعة من المبادئ في مجال تدبير الماء اثناء انعقاد مؤتمر الامم المتحدة في دبلن حول البيئة سنة 1992
 - الماء ملك الجميع
 - الماء مادة اقتصادية
 - يجب ان يكون تدبير الماء تشاركيا ومندمجا
- كما تتكون الترسنة القانونية للماء بالمغرب من مجموعة من القوانين والنصوص التطبيقية التي احدثت تغييرا عميقا على مستوى التشريع الخاص بالماء ومن اهم هذه القوانين نذكر:

¹ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي. الحكامة عن طريق التدبير المندمج للموارد المائية في المغرب رافعة اساسية للتنمية المستدامة ص 25

◀ القانون رقم 10.95 المتعلق بالماء

يسعى هذا القانون الى اقرار سياسة وطنية مائية مبنية على نظرة مستقبلية تأخذ بعين الاعتبار تطور الموارد المائية من جهة والحاجيات الوطنية من جهة ثانية، متضمنة تدابير قانونية ترمي الى ترشيد استعمال الماء، وتعميم الاستفادة منه وتضامن الجهات وتدارك الفوارق بين المدن والقرى في اطار برامج تهدف الى تحقيق الامن المائي على مستوى مجموع تراب المملكة. كما يعتبر اصدار القانون رقم 10.95 المتعلق بالماء من أهم المنجزات التي عرفها قطاع الماء خلال العقود الأخيرة. فلقد كان الهدف منه إجراء إصلاحات على المستوى المؤسسي والقانوني بغية عصنة تدبير الموارد المائية، وكذا تمكين السلطات العمومية من الآليات اللازمة لمواجهة التحديات المتعددة المطروحة. فعلى المستوى المؤسسي وضع هذا القانون أسس التدبير المندمج والتشاورى والتشاركي واللامركزي للموارد المائية عبر:

- مؤسسة المجلس الأعلى للماء والمناخ الذي يختص أساسا بتحديد توجهات السياسة الوطنية للماء؛
- إحداث 9 وكالات للأحواض المائية وإعطائها مجموعة من الصلاحيات المهمة في مجال تدبير وحماية موارد المياه؛
- إحداث لجان للماء على صعيد العمالات والأقاليم مهمتها التشجيع على الاقتصاد في الماء والتحسيس بالمحافظة عليه

فقد مكن هذا القانون من وضع القواعد المنظمة للتخطيط والتدبير المندمج للماء ومحاربة تلوث المياه والشروط العامة لاستعمال الملك العام المائي والميكانيزمات المالية من خلال مبدأ من يجلب الماء يؤدي ومن يلوثه يؤدي. إلا أنه، رغم المكتسبات والمنجزات العديدة التي مكن القانون رقم 10.95 المتعلق بالماء ونصوصه التطبيقية من تحقيقها، فإن التشخيص المؤسسي أفضى إلى أن هذا القانون لم يعد يتماشى مع التحولات التي عرفها قطاع الماء نتيجة تطور السياق السوسيو اقتصادي للمغرب وإصدار دستور 31 يوليو 2011 ونشر القانون الإطار رقم 99.12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة الذي تنص مادته السابعة على تحيين التشريع المائي بهدف ملائمة مع متطلبات التنمية المستدامة والانعكاسات المزدوجة للتصحّر والتغيرات المناخية. وترتبط جوانب النقص في القانون رقم 10.95 المتعلق بالماء على الخصوص:

- بالفراغ القانوني فيما يخص تحلية مياه البحر وضعف المقتضيات المنظمة لاستعمال المياه المستعملة وتثمين مياه الأمطار الشيء الذي لا يمكن من إنجاز مشاريع التحلية واستعمال المياه المستعملة وتثمين مياه الأمطار بناء على إطار قانوني شامل وواضح

- بضعف المقتضيات المتعلقة بالوقاية من الفيضانات؛
 - بتعقيد مساطر تحديد واستعمال الملك العام المائي والذي لا يساعد على إنهاء المساطر في الآجال المحددة؛
 - بغياب تعريفات لبعض العبارات كعبارة "الصب المباشر أو غير المباشر" التي تتضمنها المادة 52 من القانون، الشيء الذي نتج عنه مجموعة من التأويلات ترتب عنها تأخر في تطبيق مبدأ "الملوث المؤدي"؛
 - بالصعوبات التي تواجه المجالس الإدارية فيما يرجع لتدبير ومراقبة وكالات الأحواض المائية بسبب تركيبها وعدد أعضائها المرتفع
- بالنظر إلى هذه النقائص من جهة، ونظرا، من جهة أخرى، لضرورة الأخذ بعين الاعتبار لمبدأ الحق في الولوج إلى الماء والعيش في بيئة سليمة طبقا لمقتضيات الفصل 31 من الدستور، وكذا أهداف ومبادئ القانون الإطار رقم 99.12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة، كان من الضروري¹ مراجعة القانون المتعلق بالماء حتى يتسنى له مواكبة التغيرات على المستويات القانونية والسوسيو اقتصادية والمناخية.
- وتتمثل أهم أهداف مراجعة قانون الماء في تعزيز المكتسبات التي تم تحقيقها بفضل هذا القانون وتطوير الحكامة في قطاع الماء، لاسيما، من خلال تبسيط المساطر، وتقوية الإطار القانوني المتعلق بثمين مياه الأمطار والمياه المستعملة، ووضع إطار قانوني لتحلية مياه البحر، وتقوية الإطار المؤسسي وآليات حماية موارد المياه والمحافظة عليها فضلا عن تحسين شروط الحماية من الظواهر القسوى المرتبطة بالتغيرات المناخية.
- ومن أجل تحقيق هذه الأهداف تم إعداد القانون رقم 36.15 يتعلق بالماء

◀ القانون رقم 36.15 يتعلق بالماء

يرتكز هذا القانون على مجموعة من المبادئ الأساسية كالملكية العامة للماء، وحق جميع المواطنين والمواطنات في الولوج إلى الماء والعيش في بيئة سليمة، وتدبير الماء طبق ممارسات الحكامة الجيدة التي تشمل المشاركة والتشاور مع مختلف الفاعلين²، والتدبير المندمج واللامركزي لموارد المياه مع ترسيخ التضامن المجالي، وحماية الوسط الطبيعي وتطوير التدبير

¹ سعيد يسلم عوض باكركر، تدبير واستعمال المياه بمحافظة شبوة (اليمن) بين قلة الموارد وتزايد الحاجات: جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء سنة 2015/2014 ص 29.

² ادريس الحافظ، الموارد المائية بالمغرب الإمكانيات والتدبير والتحديات، الطبعة الثانية سنة 2021، الصفحة 364.

المستدام مع اعتماد مقاربة النوع فيما يخص تنمية وتديير الموارد المائية. إن القانون الجديد 15-36 قد جاء بالعديد من الإضافات الهامة التي من بينها:

- تبسيط مساطر الترخيص باستعمال الملك العام المائي لاسيما عبر دمج مسطرتي الترخيص بحفر الآبار وجلب الماء في مسطرة واحدة ودمج مسطرتي تحديد حافات مجاري المياه والاضفاف الحرة لهذه المجاري في مسطرة واحدة مما سيقصص من آجال ومصاريف البث في الملفات؛
- إحداث مجالس استشارية على صعيد الأحواض المائية مكلفة بدراسة وبإبداء الرأي حول المخطط التوجيهي للتديير المندمج لموارد المياه وكل القضايا المتعلقة بتديير موارد المياه على صعيد الحوض؛
- وضع إطار قانوني متكامل للوقاية والحماية من الفيضانات يشمل الجوانب المتعلقة بتحديد المناطق المهددة بالفيضانات، وبنظم الرصد والمراقبة والإنذار، وبإحداث لجن على المستوى الوطني والجهوي مكلفة بتديير أحداث الفيضانات وتنسيق أعمال التدخل والإنقاذ؛
- وضع أنظمة معلوماتية تتعلق بالماء على صعيد الحوض المائي وعلى الصعيد الوطني تمكن من تتبع المنتظم للماء وللأوساط المائية والنظم البيئية وعملها، وكذا المخاطر المرتبطة بالماء؛
- وضع إطار قانوني لتحلية مياه البحر يتضمن مقتضيات تحدد الأشخاص المكلفين بإنجاز مشاريع تحلية مياه البحر وضبط نظام الامتياز الذي تخضع له هذه المشاريع؛
- إجبارية توفر التجمعات الحضرية على مخططات مديريةية للتطهير السائل تأخذ بعين الاعتبار مياه الأمطار وضرورة استعمال المياه المستعملة، وكذا تجهيزها بشبكات للتطهير السائل ومحطات لمعالجة المياه المستعملة.
- وضع إطار للتديير التشاركي لموارد المياه من خلال سن قواعد تحدد مسطرة إعداد هذه العقود التديير التشاركي وحقوق والتزامات الإدارة، والمؤسسات العمومية، ومستعملي الماء المنخرطين في هذه العقود، بالإضافة إلى مهام تتبع ومراقبة استعمال المياه موضوع العقد التي يمكن للوكالة أن تكلف بها مستعملي هذه المياه؛

ثانيا: الاطار المؤسسي

يناط تديير الماء بالمغرب الى مجموعة من المتدخلين الامر الذي يجعل نوع من الاتكالية بين الاطراف الساهرة على التديير ويمكن تقسيم الفاعلين الى مستويين مركزي و جهوي محلي

المؤسسات المركزية

• المجلس الأعلى للماء والمناخ

وهو عبارة عن هيئة استشارية وتم احداثه بتعليمات ملكية سامية من صاحب الجلالة الملك الحسن الثاني رحمه الله، سنة 1981 للانكباب على وضع الإطار التشريعي للماء وتخصيص الدورة الثانية لتدارس إشكالية التزويد بالماء الصالح للشرب، ويقوم المجلس الأعلى للماء والمناخ، الذي تمت مأسسته في إطار قانون الماء رقم 10-95، بوضع التوجيهات العامة للسياسة الوطنية في مجال الماء وإبداء رأيه حول الاستراتيجية الوطنية لتحسين المعرفة بالمناخ والمخطط الوطني للماء والمخططات التوجيهية للهيئة المندمجة للموارد المائية بالأحواض المائية. وقد أعطى المشرع الإمكانية لتبدي هذه الهيئة رأيها في مواضيع أخرى لها صلة بالسياسة المائية بالمغرب

• وزارة التجهيز والماء

تتألف بوزارة التجهيز والماء قطاع الماء مسؤولية تفعيل السياسة الوطنية للماء وهي ممثلة على المستوى الجهوي بوكالات الاحواض المائية (مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية مكلفة بتفعيل تدبير لامركزي ومندمج ومتشاور عليه للموارد المائية لكل واحد من الاحواض المائية الكبرى) وعلى المستوى الاقليمي بمرافق المياه

• المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب

المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب هو مؤسسة عمومية انشئ سنة 1963 يتكلف بتحديث وتوسيع شبكات وانتاج وتوزيع المواد الكهربائية والهيدروليكية ومكافحة الهدر وتنفيذ ادوات وتقنيات جديدة لتوفير المياه والكهرباء، و هو عامل اساسي في قطاع مياه الشرب والصرف الصحي في المغرب وهو يضمن تخطيط وانتاج وتوزيع موارد المياه بالمغرب¹.

• وكالات الاحواض المائية

تعتبر وكالات الاحواض المائية مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويناط لها انجاز القياسات والابحاث والقيام بالدراسات الضرورية لتقييم وتتبع وتطور حالة الموارد المائية على مستوى الكم والجودة بالاضافة الى اعداد المخطط التوجيهي للهيئة المندمجة للموارد المائية والمخططات المحلية لتدبير المياه والتدبير المندمج للموارد المائية ومراقبة استعمالها وكذا منح الترخيص والامتيازات لاستعمال الملك العمومي المائي².

¹ مشروع قانون رقم 40.09 المتعلق بالمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب

² المادة 80 من القانون رقم 15.36 المتعلق بالماء

• الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث

تتأط بالجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث وداخل دائرة ترابها مهام تقديم الخدمات للمواطنين والمواطنات والمؤسسات العمومية والخصوصية على حد سواء. وتتجلى اختصاصاتها في مجال الماء في ما يلي:

– الجهات

تقوم الجهة داخل دائرة ترابها بالهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة وذلك بتنظيمها وتنسيقها، ويتجلى في اختصاصات ذاتية تشمل تحقيق الاستعمال الامثل للموارد الطبيعية والحفاظ عليها بالاضافة الى اختصاصات مشتركة مع الدولة تتجلى في وضع استراتيجية جبهوية لاقتصاد الماء وتعميم التزويد بالماء الصالح للشرب والحماية من الفيضانات والمحافظة على الموارد المائية بالاضافة الى اختصاصات منقولة من الدولة تشمل التجهيزات والبنيات التحتية ذات البعد الجهوي¹.

– العمالات والاقليم

تتأط بالعمالة او الاقليم في قطاع الماء مجموعة من الاختصاصات الذاتية والمشاركة مع الدولة والمنقولة اليها كالمساهمة في تزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب بالاضافة الى احدات وصيانة المنشآت المائية الصغيرة والمتوسطة خاصة بالعالم القروي².

– الجماعات الترابية

تقوم الجماعة الترابية باحدات وتدير المرافق والتجهيزات العمومية اللازمة لتقديم خدمات القرب في مجال توزيع الماء الصالح للشرب والتطهير السائل والصلب ومحطات معالجة المياه العادمة بالاضافة الى تدبير الساحل وتهيئة الشواطئ والممرات الساحلية والبحيرات وضاف الانهار بشراكة مع الدولة وكذلك احدات وصيانة المنشآت والتجهيزات المائية الصغيرة والمتوسطة في اطار الاختصاصات المنقولة لها من الدولة³.

بالاضافة الى مجموعة من القطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية الاخرى مثل قطاع البيئة ووزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات ووزارة الداخلية ووزارة الصحة، وزارة الاقتصاد والمالية، المندوبية السامية للمياه والغابات، المكاتب الجهوية للاستثمار الفلاحي....

¹ القانون رقم 113.11 المتعلق بالجهات

² القانون رقم 113.12 المتعلق بالعمالات والاقليم

³ القانون رقم 113.14 المتعلق بالجماعات والمقاطعات

وهذا التعدد يعتبر من بين الاكراهات التي يعاني منها تدبير الماء بالمغرب فتعدد المتدخلين والفاعلين، والتداخل بين صلاحياتهم في بعض الاحيان، لان تعدد المتدخلين يصبح اكراها يقف في وجه الحكامة والتدبير الجيد لهذا القطاع، سواء على المستوى الوطني او على المستوى الجهوي والمحلي.

المحور الثاني: تشخيص واقع السياسة المائية بالمغرب

يعرف المخزون المائي تراجعاً كبيراً على المستوى الوطني بسبب توالي سنوات الجفاف والاستغلال المفرط للموارد المائية، بما فيها مياه الفرشات الباطنية التي تراجع مستواها بشكل كبير خاصة في الدوائر السقوية الكبرى. ويسجل أيضاً تراجع كبير في حصص الفرد من الماء والتي تقل حالياً عن 730 متر مكعب/فرد/سنة. يتصاعد الطلب الإجمالي على الماء : بسبب النمو الديمغرافي، وتطور مستوى عيش الساكنة. وتزداد أهمية هذا المورد الحيوي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، من خلال تعدد استعمالات الماء في الفلاحة والصناعة والسياحة، وفي الاستعمالات المنزلية. ويتجاوز الطلب على الماء على المستوى الوطني 13,5 مليار متر مكعب، تستهلك منها الفلاحة لوحدها أكثر من 80% من مجموع الموارد المائية المعبئة. وتطرح هذه الوضعية خوفاً كبيراً حول مستقبل الماء بالمناطق الجافة والشبه الجافة، وتفرض ضرورة اللجوء لموارد مائية غير تقليدية ومنها تحلية مياه البحر لتلبية حاجيات الساكنة في المناطق الجنوبية¹.

وتفرض ندرة الموارد المائية بالمناطق التي تعرف خصائص مائي حكامه جيدة على مستوى تدبير قطاع الماء وترشيد استعمالاته، ورغم كل ما يتم بذله من جهود إلا أن متطلبات التجويد والتطوير والمواكبة ما تزال قائمة حيث²:

الاستغلال المفرط للفرش المائية مليار متر مكعب سنوياً في المعدل)، مما نجم عنه انخفاض مندر بالخطر في مستوياتها (حالة الفرش المائية لسوس وسائس والحوز وحاليا الفرشة المائية لحوض اللكوس التي سائرة الاستنزاف المفرط وغيرهما من الفرش المائية بعدد من مناطق المغرب)؛ نقص تعبئة موارد المياه غير التقليدية كتحلية مياه البحر، وتخليص مياه الآبار المالحة من المعادن، وإعادة استعمال المياه المستعملة بعد تنقيتها، وتجميع مياه الأمطار، والاستفادة من رطوبة الهواء، وغير ذلك؛

- الاستعمال غير الكافي لمياه بعض المنشآت المائية (حالة سدي الوحدة والحسن الثاني)؛

¹ ادريس الحافظ، الموارد المائية بالمغرب الإمكانيات والتحديات، الطبعة الثانية سنة 2021، الصفحة 201

² مشروع نجاعة الأداء لوزارة التجهيز والنقل، المرافق لمشروع قانون المالية لسنة 2023؛ الصفحة 36.

- ضعف عمليات إعادة الحقن الاصطناعي للفرش (وخصوصا منها التي تتعرض للاستغلال المفرط
- النجاعة الضعيفة للسقي بالقنوات وهو الغالب بنسبة 68 بالمائة)؛
- الحجم الكبير لتسرب المياه وضياها في شبكات الري (حوالي 30 بالمائة)؛
- التثمين الضعيف للماء في الزراعات، والاستخراج غير المشروع لمياه السقي (بسبب صعوبة تأمين عمليات مراقبة دائمة)؛
- الاستعمال الضعيف للمياه المصفاة؛
- المساهمة الضعيفة للمنشآت المائية في إنتاج الطاقة الكهرومائية فالقدرة المقامة لا تتعدى 1730 ميغاوات، بما يمثل نسبة لا تتجاوز 10 بالمائة من مجمل إنتاج البلاد من الكهرباء.

المحور الثالث: التدابير المتخذة لضمان استدامة المياه وتحدي ندرتها

- في ظل الوضعية المقلقة للمياه بالمغرب نتيجة آثار التغيرات المناخية، واختلالات تدبير هذه المادة الحيوية الثمينة، والاستعمال غير المعقلن سواء من طرف الساكنة في الوسط الحضري والقروي، وكذا في المجال الصناعي والزراعي والفلاحي والسياحي والمنجمي... كان لا بد اتخاذ مجموعة من التدابير والاجراءات للحد من ندرة هذه المادة الحيوية والمحافظة عليها واستمرارها
- تطور مسلسل التخطيط للموارد المائية في المغرب بشكل كبير في العشر سنوات الاخيرة والاعتماد على اليات عصرية ومقاربة لا ممركة وتشاركية جهوية، تمكن السلطات العمومية من رؤية واضحة على المدى البعيد (20) إلى (30 سنة). ويشمل هذا المسلسل مستويات عدة:
 - وضع استراتيجية وطنية للماء مبتكرة وطموحة في سنة 2009، مكنت الدولة من وضع خارطة طريق لتدبير الموارد المائية وأهداف مرقمة في افق سنة 2030
 - وتشمل هذه الاستراتيجية عدة محاور أبرزها: تدبير الطلب وتثمين موارد المياه وتدبير وتطوير العرض، وحماية الموارد المائية والحفاظ عليها، والحد من أوجه الهشاشة في مواجهة المخاطر المرتبطة بالماء، والتأقلم مع التغيرات المناخية، ومواصلة الإصلاحات التنظيمية والمؤسسية، وتحديث أنظمة الإعلام، ودعم الوسائل والكفاءات.
 - المخطط الوطني للماء PNE، الذي يحدد الأولويات الوطنية في مجال تعبئة واستعمال الموارد المائية، وبرنامج وأجال تنفيذ أعمال التهيئة المائية على المستوى الوطني، والعلاقات المفصلية التي ينبغي أن تربط بين هذا المخطط ومخططات التهيئة المندمجة للموارد المائية حسب الأحواض المائية PDAIRE، ومخططات إعداد التراب وغيرها، وإجراءات المواكبة الضرورية

لتفعيله (اقتصادية ومالية وقانونية وتنظيمية وتحسيسية وتوعوية للسكان)، وشروط نقل المياه من الأحواض ذات الفائض إلى الأحواض المعوزة....

- تم وضع المخطط الوطني للماء لمدة تتجاوز 20 سنة، على أن يكون موضوعا لمراجعات دورية كل خمس سنين، إلا في حال ظروف طارئة واستثنائية (تقتضي تغييرا لمضمونه قبل هذه الفترة). والمخطط من إعداد قطاع الماء، على أساس نتائج وخلاصات المخططات المديرية لتهيئة الأحواض المائية. ويتم تبنيه بموجب مرسوم بعد الحصول على رأي المجلس الأعلى للماء والمناخ.

- تعبئة واثمين الموارد المائية

- إذا كان المغرب قد نجح في تعميم يكاد يكون شاملا للولوج إلى الماء الصالح للشرب¹ (100 بالمائة في الوسط الحضري و 94 بالمائة في الوسط القروي)، وفي ري مساحة قدرها 1.5 مليون هكتار،

ويهدف الاستجابة للحاجيات الصناعية في مجال الماء، فإن ذلك الجهود المبذولة على المستوى القانوني والمؤسسي في تعبئة موارد المياه.

- البرنامج الوطني لاقتصاد الماء في السقي، PNEI، الذي يهدف إلى إعادة تحويل 550000 هكتار إلى السقي المركز (2008-2020)، والرفع من إنتاجية واثمين الماء، والتدبير المستدام لموارد المياه²

برنامج توسيع السقي، الذي يرمي إلى اثمين 1.2 مليار متر مكعب في السنة، وتحقيق الاستفادة من الاستثمارات العمومية في مجال تعبئة موارد المياه السدود)، والرفع من القيمة المضافة الفلاحية بما يقارب 2.3 مليار درهم في السنة، وخلق قرابة 60000 منصب شغل دائم، والرفع من مداخيل الفلاحين والتخفيف من ظاهرة الهجرة القروية نحو المدن.

— وستتبع التدابير التي تنص عليها الاستراتيجية الوطنية للماء اقتصاد 2.5 مليار متر مربع في السنة (من خلال أعمال تستهدف الطلب)، والحصول على مورد مائي إضافي قدره 2.5 مليار متر مكعب في السنة.

¹ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الحكامة عن طريق التدبير المندمج للموارد المائية في المغرب رافعة اساسية للتنمية المستدامة، الصفحة 52.

² تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الحكامة عن طريق التدبير المندمج للموارد المائية في المغرب رافعة اساسية للتنمية المستدامة، الصفحة 37.

- كما أن مشروع المخطط الوطني للماء 2020-2050 يضع التوجهات الإستراتيجية على المستوى الوطني بخصوص تدبير الموارد المائية، كما يدمج جانب التأقلم مع التغيرات المناخية.
- أما البرامج الموضوعة للتزود بالماء الشروب والتحكم في تدبير المياه المخصصة للسقي فهي كالتالي: البرنامج الوطني للتزود بالماء الشروب ومياه السقي 2020-2027 الذي تم تقديمه أمام صاحب الجلالة بتاريخ 13 يناير 2020 والذي يهدف إلى تسريع الاستثمارات في قطاع الماء في أفق سنة 2027، بغية استباق صعوبات التزود بالماء الشروب، وماء السقي المسجلة في الأحواض المائية الأكثر تضرراً بالعجز المائي خلال فترة الجفاف 2015 - 2018 ، وقد شكل مرحلة أولى للمخطط الوطني للماء بغلاف مالي إجمالي يبلغ 115 مليار درهم .

خاتمة

في ظل تردد فترات الجفاف لسنوات متتالية خلال السنوات الاخيرة، ومن اجل التخفيف من حدة ندرة المياه في السنوات الاخيرة، الامر الذي يؤثر على الوضع المقلق للاقتصاد الوطني. وهو ما يحتم على المغرب اليوم ضرورة التفكير بشكل أكثر جرأة في ايجاد حلول فيما يتعلق بانتاج وتوزيع واستغلال الماء في جل القطاعات. ومن بين الاقتراحات التي يمكن المساهمة بها لدعم سياسة مائية رشيدة تتجاوز تداعيات الجفاف ومشكلة ندرة الماء .

- ضرورة الاعتماد على منظومة زراعية حديثة تضم تقنيات الري المتقدمة والتكنولوجيا، وعلى اعادة توجيه المنتج الزراعي نحو المنتجات الاقل استهلاكاً للماء وذات قيمة مضافة عالية في الاسواق الدولية، بالإضافة الى الاعتماد على تحلية المياه في المجال الفلاحي.
- حث الدولة على انجاز وتنفيذ والرفع من وثيرة انجاز السدود، مما سيسمح برفع امكانيات التخزين وذلك كاجراءات لضمان الامن المائي بالمغرب
- شروع الدولة في برنامج تحلية المياه في المناطق الساحلية والاسراع في انجازها
- ضرورة تسريع تدابير اعمال المراكز القروية انطلاقاً من منظومات مائية مستدامة، في اطار المخطط الوطني للتزويد بالماء الشروب والسقي 2020-2027، وتقوية عمليات استكشاف موارد مائية اضافية خصوصاً عبر انجاز اثقاب لاستغلال المياه الجوفية، الى جانب الاقتصاد في استعمال الماء والحد من الهدر
- تشديد المساطر والتشريعات لمنع حفر الابار بشكل غير قانوني وايقاف سقي المساحات الخضراء بواسطة الماء الشروب واللجوء الى استعمال المياه العادمة المعالجة
- القيام بحملات تحسيسية وتوعوية واسعة النطاق لاقرار التعامل العقلاني مع الموارد المائية سواء للشرب او الاستعمالات الاخرى الفلاحية او الصناعية او السياحية من خلال برنامج الشراكة من المجتمع المدني وتعزيز قدراته من اجل التدخل الفعال والمواكبة لتحقيق الاثر المنشود في الوسطين القروي والحضري على السواء وفق الخصائص الجغرافية والثقافية.
- السهر على تطوير نجاعة وفعالية برنامج الغيث -وهو برنامج يهدف الى رفع نسبة الامطار او الثلوج باستعمال تقنية تلقيح السحب، باستعمال مواد كيميائية غير ضارة بالبيئة- لأنه بمثابة بديل مبتكر للتقنيات التقليدية التي تسعى المؤسسات المعنية من خلالها إلى تحقيق الوفرة المائية.

المقاربة الجديدة للولوج إلى السكن بالمغرب: "برنامج الدعم المباشر لاقتناء السكن"

The new approach to accessing housing in Morocco: "The Direct Support Program for Housing Acquisition."

مريم زان

دكتورة في القانون العام والعلوم السياسية
بجامعة محمد الخامس بالرباط

Abstract:

Housing is considered the foundation of stability and security for individuals and families. Due to the increasing demand for independent housing, coupled with rising property values and widespread speculation, it became essential for the state to intervene through a range of mechanisms to achieve the objectives set in this area. Among these mechanisms are the designated tax incentives; however, this tool has proven to be limited, leading the state to resort to providing direct financial assistance to families for purchasing housing. This aims to enhance citizens' ability to access adequate housing.

Keywords: Adequate housing - Tax incentives - Social housing - Revitalization - Deficit.

ملخص:

يُعتبر السكن أساس الاستقرار والأمن للفرد والأسرة، ونتيجة الطلب المتزايد للحصول على سكن مستقل وبسبب ارتفاع القيمة العقارية وانتشار المضاربات، كان لزاما أن تتدخل الدولة عبر مجموعة من الآليات بغية تحقيق الأهداف المرسومة في هذا المجال، ومن بينها آلية التحفيزات الجبائية المخصصة، إلا أن هذه الآلية أبانت عن محدوديتها مما أدى بالدولة اللجوء إلى تقديم مساعدات مالية مباشرة للأسر من أجل اقتناء السكن. وذلك من أجل تعزيز قدرة المواطن على الولوج إلى سكن لائق.

كلمات المفتاح: سكن لائق - تحفيزات جبائية - السكن الاجتماعي - إنعاش - عجز.

مقدمة

يعتبر حق السكن من أهم حقوق الإنسان التي لا تقل أهمية عن حقه في المأكل والملبس والشغل، فالإنسان لا يستطيع أن يعيش دون مسكن يأويه كما أنه لا يكون مواطنا فاعلا ومنتجا إلا إذا وجد المكان الذي يلقي فيه راحته.

يتميز القطاع العقاري بارتفاع حدة الطلب على السكن الناجم عن الضغط الديمغرافي حيث بلغ عدد السكان سنة 2002 إلى 29.631.000 موزع على 5.497.000 أسرة، وبالعجز السكني¹

¹ - وقد بلغ عدد السكان سنة 1994 إلى 26.074.000 موزع على 4.460.00 أسرة وبالعجز السكني المتراكم الذي قدر سنة 1994 ب 627.413 وحدة سكنية، وارتفع هذا العدد سنة 1999 بأكثر من 75 ألف وحدة سكنية، بالإضافة إلى العجز في

المتراكم الذي قدر سنة 2002 ب 1.240.000 وحدة سكنية، بسبب الطلب السنوي الذي قدر ب 120.000 وحدة سكنية لكن الإنتاج لم يتجاوز 80.000 وحدة سكنية¹.

يرجع سبب هذا العجز المتراكم عبر السنوات إلى الاختلال القائم بين العرض والطلب على السكن الذي عرفه القطاع العقاري لعدة عشرات متوالية، وإلى الإكراهات التي كانت تعيق توفير عرض وافر ومتنوع ومن بينها ندرة العقار القابل للتعبئة وكلفته الباهظة ومعايير التعمير والبناء التي يترتب عنها ارتفاع في الكلفة وضعف انخراط القطاع البنكي في تمويل السكن، وثقل العبء الضريبي الذي يتحمله القطاع، إلى جانب الاختلالات التي يعرفها التدبير الحضري في شقه المتعلق بالبنيات التحتية الأساسية والمراقبة وزجر المخالفات²، حيث إن الاختلال في التوازن بين العرض والطلب يترتب عنه البحث عن سبل أخرى لتغطية العجز في الطلب، وهو غالباً ما يتم عن طريق اللجوء إلى السوق السرية، مع ما يترتب عن ذلك من آثار جد سلبية فالحاجة إلى السكن هي بمثابة النهر، إن أنت أعددت له المجرى المناسب فإنه سيتبعه وإن لم تعدده له فإنه سيعده بنفسه، آنذاك سيجرف كل ما وجده في طريقه من أشجار وبنيات وتربة³، فعدم تأهيل قطاع السكني ليستجيب للطلب المتزايد على السكن، ترتب عنه نفس المجهودات التي بذلت من طرف الحكومات المتعاقبة للقضاء على السكن غير اللائق.

قصد تأهيل القطاع والرفع من قدرته على الاستجابة لمتطلبات التمدن السريع وانعكاساته على تطور الحضري، وإنعاش السكن الاجتماعي وامتصاص العجز السكني المتراكم، وضعت الدولة تصوراً استراتيجياً بهدف توضيح الرؤية المستقبلية للسلطات الجبائية والمستثمرين والحد من التردد وتمكينهم من اتخاذ القرارات المناسبة في إطار يتسم بالوضوح والشفافية، وذلك للنهوض بالقطاع السكني عبر مجموعة من الآليات ومن بينها آلية التحفيزات الجبائية، حيث أقر المشرع جملة من الإعفاءات والخصومات الضريبية لفائدة قطاع السكن قصد

التجهيزات في تجمعات السكن غير مرخص، ويقدر بأكثر من 450 ألف سكن، هذه الأرقام تبين حجم الاختلال الموجود بين الإنتاج الذي لا يتجاوز 90 ألف وحدة سكنية كإنتاج منظم بالوسط الحضري وحاجيات التزايد السكاني التي تبلغ أكثر من 130 وحدة سكنية.

راجع: دراسة حول وضعية الإسكان في إطار برنامج العمل برسم السنة المالية (1999-2000) أنجزتها كتابة الدولة في الإسكان. Étude sur l'évaluation des performances du secteur de l'habitat et l'urbanisme 1980-2006, phase 2, Ministère délégué chargé de l'habitat et de l'urbanisme. p:52.

¹-la nouvelle approche d'aide au logement social, publié:

<http://doc.abhatoo-net.ma/doc/img/pdf/logement-social.PDF>.

²- الوزارة المنتدبة المكلفة بالإسكان و التعمير - الحصيلة والأفاق-، فبراير 2006.

³- سعيد الورد، سياسة الدولة في توفير السكن اللائق، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية الحقوق ظهر المهرز- فاس، السنة الجامعية: 2011-2012، ص:341.

إنعاشه ومساعدته على تخطي الأزمات التي كان يعيشها¹، غير أن محدودية تحقيق آلية التحفيزات الجبائية الأهداف المتوخاة تم التوجه إلى تقديم مساعدات مالية مباشرة للأسر من أجل اقتناء السكن.

قد اعتمدت الحكومة تحت إشراف مباشر لصاحب الجلالة الملك محمد السادس، نموذجا جديدا لإنعاش قطاع السكن من خلال برنامج الدعم المباشر لاقتناء السكن القائم على الانتقال من مقارنة دعم العرض التي كانت قائمة في المنظومة السابقة إلى مقارنة دعم الطلب عبر دعم الأسر لتسهيل ولوجهم إلى الملكية العقارية، وذلك تبعا للتوجهات الملكية السامية التي تهدف إلى تحسين ظروف العيش والسكن بالإضافة إلى مخرجات النموذج التنموي الجديد والبرنامج الحكومي.

وفي هذا الإطار، تثار إشكالية هذه الدراسة حول:

إلى أي حد يمكن اعتبار أن برنامج الدعم المباشر لاقتناء السكن سيعزز قدرة المواطن على الولوج إلى سكن لائق، بعدما أبانت آلية التحفيزات الجبائية المخصصة لبرامج السكن الاجتماعي عن محدوديتها؟

وللإجابة على هذه الإشكالية المطروحة في هذه الدراسة، سوف نعتمد على تقسيم الموضوع على الشكل التالي:

المحور الأول: محدودية آلية التحفيزات الجبائية في إنعاش السكن

المحور الثاني: برنامج الدعم المباشر لاقتناء السكن ورهان تعزيز قدرة المواطن على الولوج إلى سكن لائق

المحور الأول: محدودية آلية التحفيزات الجبائية في إنعاش السكن

إن إنتاج السكن بكيفية كافية، من أجل سد النقص الحاصل في هذا الميدان يعد منذ الاستقلال الشغل الشاغل للدولة والرهان الكبير للقطاع، والدليل على ذلك، الاهتمام الذي أولته له مختلف خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

فمن أجل تمكين الأسر، خاصة ذوي الدخل المنخفض من الحصول على سكن محترم يتلاءم مع قدراتهم الشرائية، تمت صياغة مجموعة من برامج السكن الاجتماعي، وخصصت لها

¹ - أطروحتنا لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية حول موضوع، أثر التحفيزات الجبائية على تنمية قطاع السكن بالمغرب، بجامعة محمد الخامس بالرباط، كلية الحقوق سلا، السنة الجامعية 2019-2020، ص: 60.

عدة تحفيزات جبائية¹ التي تهدف إلى تشجيع المنعشين العقاريين على الاستثمار في قطاع السكن الاجتماعي سواء التحفيزات² الموجهة لبرنامج السكن المنخفض التكلفة 140.000 درهم أو التحفيزات الموجهة لبرنامج السكن الاجتماعي 250.000 درهم، مما نتج عنه تحقيق إنجازات هامة (أولاً) إلا رغم الإنجازات تميزت هذه الآلية بالمحدودية (ثانياً).

أولاً: التحفيزات الجبائية الموجهة لبرامج السكن الاجتماعي

تعتبر التحفيزات الجبائية المخصصة لإنعاش قطاع السكن، استثناءات عن قاعدة المساواة في تحمل التكاليف الضريبية بهدف خدمة هذا القطاع والدفع به سواء في الميدان الاقتصادي أو الاجتماعي أو كليهما.

ولعل هذا الطرح هو الذي تحكم في المشرع وجعله يمنح للقطاع العقاري مجموعة من الإعفاءات جعلته يتبوأ صدارة القطاعات التي تحظى بمعاملة تمييزية داخل النظام الجبائي، بغية تشجيع الاستثمار وتحقيق التنمية الاقتصادية ومن تم القضاء على أزمة السكن.

أقدمت الحكومة في بداية سنة 2008 على خلق منتج سكني جديد، والذي تم توقيع الاتفاقية الخاصة به يوم 16 أبريل 2009 تحت الرئاسة الفعلية لصاحب الجلالة، وهو برنامج وطني يهدف إلى بناء 130 ألف وحدة سكنية خلال الفترة 2008-2020 بقيمة إجمالية تبلغ 15 مليار و500 مليون درهم، كما أنه مشمول بأسبقيات الاستفادة من تعبئة العقار العمومي، والتجهيز بثمان التكلفة، وقد تم تعبئة 1.482 هكتار³.

يعتبر هذا المنتج السكني رافعة للسياسة الوقائية تنافس وتحول دون تناسل مختلف أصناف السكن غير اللائق، وتسمح ولأول مرة لشريحة واسعة من الأسر الفقيرة من ولوج الملكية في ظروف مواتية بالوسطين الحضري والقروي في تناسق مع المقاربة الملكية للتنمية البشرية⁴.

¹ - تجدر الإشارة في هذا الإطار أنه لم يعد العمل بآلية التحفيزات الجبائية المخولة للمنعشين العقاريين للاستثمار في برامج السكن الاجتماعي، بل تم التنصيص في قانون المالية لسنة 2023 على الدعم المباشر للأسر لأجل امتلاك سكن.

² - بالإضافة إلى الإعفاءات الضريبية الموجهة للسكن، فإن هناك إعانات عقارية، حيث عملت الحكومة منذ سنة 2003 على وضع وعاء عقاري رهن إشارة الفاعلين العموميين والخواص من الملك الخاص للدولة بمساحة تقدر ب 9.400 هكتار أي بحصة 41,6 % من مجموع التفتوتات للأراضي العارية والمسجلة خلال الفترة 2002-2011، وقد حظي قطاع السكن الاجتماعي بالحصة الكبرى من مساهمة الدولة ب 83,2 %، متبوعاً بالإنعاش العقاري 13,6 %، في حين مثلت مشاريع إعادة إسكان الأسر القاطنة بدور الصفيح وكذا السكن الاقتصادي ب 2,5 % و 0,7 % على التوالي.

راجع: التقرير الاقتصادي والمالي برسم قانون المالية لسنة 2013، وزارة الاقتصاد والمالية، ص: 88.

³ - Etude sur la promotion immobilière au Maroc, Ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement de l'espace, novembre 2011, p: 82.

⁴ - مقتطف من الكلمة التي ألقاها السيد وزير الإسكان والتعمير والتنمية المجالية أمام صاحب الجلالة لتقديم المنتج السكني 140.000 درهم بالقصر الملكي بالرباط يوم 29 مارس 2008.

في هذا إطار، يعفى المنعشين العقاريين من أشخاص معنويين أو طبيعيين خاضعين لنظام النتيجة الصافية الحقيقية فيما يخص العقود والأنشطة والدخول المتعلقة بإنجاز مساكن ذات قيمة عقارية مخفضة والهادفة على الخصوص إلى الوقاية ومحاربة السكن غير اللائق.

يقصد بالسكن ذي القيمة العقارية المخفضة كل وحدة سكنية تتراوح مساحتها المغطاة بين 50 و60 مترا مربعا والتي يجب ألا يزيد ثمن بيعها الأول عن 140.000 درهم¹.

يمكن أن يستفيد من هذه الإعفاءات المنعشين العقاريين السالف ذكرهم الذين يتعهدون في إطار اتفاقية تبرم مع الدولة تكون مشفوعة بدفتر للتحميلات بإنجاز برنامج بناء مدمج يتكون من 200 سكن بالوسط الحضري و/أو 50 سكنا بالوسط القروي².

عملت الحكومة على وضع مجموعة من التدابير من أجل إنعاش الاستثمار في قطاع السكن وهو ما توج ببرنامج السكن الاجتماعي 250.000 درهم والذي كان بمثابة متنفس للقطاع العقاري، وذلك نتيجة انسحاب المنعشين العقاريين من إنتاج السكن الاجتماعي خلال الفترة 2008-2009 بسبب التغيرات التي طرأت على نظام التحفيز الضريبي للسكن الاجتماعي سنة 2008، هكذا تقلص إنتاج السكن الاجتماعي بنسبة 30 % سنة 2009 وبنسبة 6 % سنة 2010³، وفي حين كان هذا الجزء يشكل محرك تنمية لقطاع العقار خلال العشر سنوات الأخيرة.

ونظرا للتأثير المهم والاستراتيجي للسكن الاجتماعي على الاقتصاد الوطني، سواء على صعيد الماكرو أو الميكرو اقتصادي وأثاره على القطاعات الأخرى، من الضروري دعم الاستثمار في هذا النوع من السكن للحفاظ على مؤهلات النمو والدينامية المسجلة في السنوات الأخيرة.

في هذا الإطار عملت الحكومة بناء على التعليمات السامية لصاحب الجلالة على اتخاذ مجموعة من الإجراءات التحفيزية في قانون المالية لسنة 2010 لفائدة كل المنعشين العقاريين والمقتنين للسكن الاجتماعي، وذلك من أجل تشجيع عمليات البناء وتحسين القدرة الشرائية للفئات المعوزة، وتتمثل هذه الإجراءات فيما يلي⁴:

❖ سريان تطبيق هذه الإجراءات خلال الفترة الممتدة من سنة 2010 حتى 2020، وذلك قصد تمكين المنعشين العقاريين من التوفر على رؤية واضحة حول مستقبل الاستثمار في هذا النوع من السكن، وكذا منح الراغبين في الاقتناء متسع من الوقت لتعبئة ثمن الشراء؛

¹ - ألف من م.ع.ض. XII-المادة 247 -

² - تم تخفيض عدد الوحدات السكنية من 500 إلى 200 وحدة بالوسط الحضري ومن 100 إلى 50 بالوسط القروي بمقتضى البند 1 من المادة 7 من قانون المالية لسنة 2012.

³ - التقرير الاقتصادي والمالي لسنة 2012، ص: 88.

⁴ - دليل السكن الاجتماعي 250.000 درهم، وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة 2010، ص: 9.

- ❖ تعريف جديد للسكن الاجتماعي من خلال اعتماد ثمن بيع لا يتجاوز 250.000 درهم دون احتساب الضريبة على القيمة المضافة و مساحته تتراوح ما بين 50 و 80 متر مربع؛
- ❖ منح دعم مالي مباشر من طرف الدولة لمقتني السكن الاجتماعي، متمثل في أداء مبلغ الضريبة على القيمة المضافة بخصوص سكناه الرئيسية موضوع العقد الذي يبرم بصفة إلزامية من طرف موثق، وذلك شريطة إدلائه للمنعش العقاري بشهادة مسلمة من طرف إدارة الضرائب تثبت عدم خضوعه للضريبة على الدخل بالنسبة للدخول العقارية، ورسم السكن ورسم الخدمات الجماعية بالنسبة للعقارات الخاضعة لرسم السكن؛
- ❖ ربط الاستفادة من الدعم المالي بالتزام المقتني بتخصيص السكن الاجتماعي لسكناه الرئيسية لمدة أربعة سنوات، ولهذا الغرض يقيد لفائدة الدولة رهن رسمي من الرتبة الأولى أو من الرتبة الثانية، وللإشارة فإن هذا الرهن لا يمكن رفعه إلا بطلب من قابض الضرائب، وبعد إدلاء المقتني بالوثائق التي تفيد تخصيص سكناه للسكن الرئيسي لمدة أربع سنوات، ترمي هذه التدابير إلى تحديد أمثل للسكان المستهدفة بالسكن موضوع الاتفاقية وبالتالي محاربة المضاربة؛
- ❖ دفتر تحملات خاص بالسكن الاجتماعي يتضمن مقتضيات جديدة كفيلة بضمان جودة وسلامة البناء¹؛
- ❖ إعفاء المنعشين العقاريين من جميع الضرائب والرسوم، وذلك بمقتضى اتفاقية مبرمة مع الدولة ومشفوعة بدفتر تحملات يكون الغرض منها بناء ما لا يقل عن 500 سكن اجتماعي رئيسي موزع على فترة 5 سنوات ابتداء من تاريخ تسليم أول رخصة بناء؛
- وقد كانت لهذه التدابير بمثابة متنفس للقطاع العقاري، كما يدل على ذلك العدد الكبير للمنعشين العقاريين الذين شاركوا في تنفيذ مشاريع السكن الاجتماعي في مختلف أنحاء المملكة، وقد تم تحديد هدف البرنامج في إنتاج 300.000 وحدة سكنية خلال الفترة 2010- 2020 وباستثمار إجمالي 60 مليار درهم².

¹ دليل السكن الاجتماعي ذي القيمة 250.000 درهم، م.س، ص:10.

² دليل السكن الاجتماعي 250.000 درهم، وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة 2010، م.س، ص:9.
-logement social, les incitations boostent le secteur , AL AAKAR , Revue bimestrielle d'information et de communication de la FNPI,N 12,avril 2011,p :11.

ثالثا: حصيلة برامج السكن الاجتماعي وأهم الاختلالات

لقد تغيا المشروع من تشجيع السكن الاجتماعي عبر التحفيزات الجبائية إلى إعطاء دفعة قوية لهذا القطاع الحساس بغية الاستجابة للطلب المتزايد على السكن وتأهيل العرض قصد إعادة التوازن للسوق العقاري، مما نتج عنه تحقيق إنجازات هامة سواء بالنسبة لبرنامج السكن المخفض التكلفة 140.000 درهم وبرنامج السكن الاجتماعي 250.000 درهم¹.

إن نتائج برنامج السكن المخفض التكلفة 140.000 درهم إلى حدود 2015 عرف 151 مشروع سكني حصلت منها 32.554 وحدة سكنية على الترخيص للبناء منها 10.557 للقطاع الخاص و21.997 للقطاع العام، وقد أنجزت 22.032 وحدة سكنية منها 15.815 للقطاع العام، و6.217 وحدة فقط للقطاع الخاص خضعت للبيع من مجموع هذه الوحدات المنتهية 19.351 وحدة².

على الرغم من الأرقام المسجلة خاصة عدد الوحدات المنجزة خلال الفترة 2008-2015 وهي 22.032 وحدة سكنية، و بمتوسط سنوي 3000 وحدة سكنية وباستثمار يناهز 420 مليار درهم، يبقى هذا العرض محدودا بالمقارنة مع هدف البرنامج المتمثل في بلوغ 130.000 وحدة سكنية خلال المدة 2008-2020، وبالطلب المتزايد من الفئات المعنية بهذا البرنامج³.

وعليه، فقد بلغت نسبة تحقيق هدف البرنامج إلى 17 % فقط، وذلك بفضل جهود القطاع العام المتمثل في مجموعة العمران لكونها هي المتحملة للجزء الأكبر من عملية البناء وذلك بنسبة 65 % من هذا البرنامج، بينما عهد إلى القطاع الخاص بإنجاز النسبة المتبقية في إطار شراكة مع الشركات الفرعية لمجموعة العمران.

فهذا البرنامج لم يلق النجاح المتوقع على اعتبار أن المنعشين العقاريين الخواص لم يقبلوا عليه باعتباره غير مربح و غير محفز، وبالتالي يرفضون الانخراط في إنتاج هذا النوع من السكن وبيعه بالثمن المحدد من طرف الدولة خصوصا في ظل ارتفاع ثمن الأرض في المدن الكبرى.

¹ - أطروحتنا لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام العلوم السياسية، حول موضوع: أثر التحفيزات الجبائية على تنمية قطاع السكن بالمغرب ...، م.س، ص: 278.

² - Etude sur l'évaluation du programme de logements à faible valeur immobilière de 140.000 DH, phase III, ministère de l'habitat et de la politique de la ville, direction de la promotion immobilière 2015 , p :10

³ - Etude sur l'évaluation du programme de logements à faible valeur immobilière de 140.000 DH, op.cit,p :10.

أما بخصوص برنامج السكن الاجتماعي 250.000 درهم سنة 2010 ، فقد عرف السوق العقاري الموجه للسكن دينامية منذ انطلاقه حيث أنه إلى حدود 2015 وصلت عدد الوحدات المرخص لها للبناء إلى 491.320 وحدة منها 213.160 وحدة سكنية أنجزت، و192.472 وحدة في طور الإنجاز، وبمقارنة هذه النتيجة مع هدف البرنامج المتمثل في بناء 300.000 وحدة سكنية خلال الفترة 2010- 2020، يكون قد تم تحقيق 71 % من هدف البرنامج خلال نصف الفترة المحددة للبرنامج¹.

حصيلة هذا البرنامج كانت بفضل المنعشين العقاريين الخواص إذ نجد 196.828 وحدة منجزة من طرف القطاع الخاص، وفقط 16.332 وحدة من قبل المنعشين العموميين². وعليه فقد مكنت الإجراءات التحفيزية ومختلف الاتفاقيات الموقعة بين المنعشين العقاريين والدولة من إحداث دينامية قوية لهذا القطاع، حيث أن التدابير المحفزة شجعت المنعشين العقاريين على مضاعفة استثماراتهم في صنف السكن الاجتماعي 250.000 درهم، والذي عرف إقبالا من قبل المنعشين العقاريين الخواص وذلك نظرا للأرباح التي يحققها الاستثمار في هذا النوع من السكن³.

توجه المنعشين بمنطق اقتصادي خالص، نحو إنتاج السكن الاجتماعي 250.000 درهم، والذي عرف اهتماما كبيرا من لدنهم، وكما سبق الإشارة إلى ذلك أعلاه، حددت الوزارة المكلفة بقطاع الإسكان أهداف الآلية المتعلقة بالمنتج السكن الاجتماعي 250.000 درهم في 300 ألف وحدة في أفق سنة 2020، وفي هذا الصدد فقد بلغ عدد الوحدات موضوع الاتفاقيات المبرمة في متم شهر يوليوز 2023 ما يتجاوز 653 ألف وحدة سكنية ب 1450 اتفاقية مع القطاع الخاص و57 اتفاقية مع القطاع العام، مع تسجيل أنه في إطار التصدي لتداعيات جائحة كوفيد 19 على قطاع السكن، تم تمديد آجال الاتفاقيات في قانون المالية المعدل رقم 35.20 لسنة 2020، وذلك لضمان نجاح أورش البناء واحترامها لعدد الوحدات الأدنى الواجب تحقيقه، حيث تم وضع بند ضريبي جديد في إطار هذا التعديل يمنح فترة قانونية إضافية مدتها سنة واحدة للمنعشين العقاريين الذين وقعوا اتفاقية مع الدولة وحصلوا على رخصة بناء قبل إعلان حالة الطوارئ الصحية، ساهمت هذه الحصيلة بشكل كبير في تقليص العجز السكني في المغرب، وانعاش

¹ - Etude sur l'évaluation du programme de logements sociaux à 250.000 DH , **phase III**, ministère de l'habitat et de la politique de la ville ,direction de la promotion immobilière 2015 ,p :9.

² - Etude sur l'évaluation du programme de logements sociaux à 250.000 DH ,**op.cit** ,p :9.

³ - أطروحتنا لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام العلوم السياسية، حول موضوع: أثر التحفيزات الجبائية على تنمية قطاع السكن بالمغرب ،...م.س،ص:298.

القطاع العقاري وتحفيز المجال الاقتصادي كل درهم استثمار في مسكن اجتماعي يتمخض عنه في المتوسط إنتاج إضافي غير مباشر يقدر ب 0,76 درهم في 20 قطاع اقتصادي آخر يتدخل بشكل مباشر مع عملية انتاج المساكن الاجتماعية، هذا بالإضافة إلى الأثر الإيجابي على سوق الشغل المغربي الذي وصلت المناصب المحدثّة في إطار هذا البرنامج لما يزيد عن 300 ألف منصب شغل خلال الفترة ما بين 2010 و 2020¹.

رغم الحصيلة الإيجابية من حيث عدد المساكن المنجزة والمساهمة في إنعاش الدورة الاقتصادية في المغرب، لازال المغرب يعرف عجزا كبيرا تم تقديره ب 748306 وحدة سكنية سنة 2017 من طرف وزارة السكنى، فبالرغم من أن هذا العجز قد تم الحد منه وتقليصه بشكل ملحوظ بحيث تراجع من 1.240.000 في بداية سنة 2002 إلى 748306 إلى حدود سنة 2017². أما حجم الطلب على السكن بجميع أنواعه، فقد بلغ ما يناهز 1.527.893 وحدة سكنية، منها 1.359.788 وحدة في الوسط الحضري، أي 86,5 % و 213.106 وحدة في الوسط القروي أي نسبة 13,5%³.

هكذا، تم تسجيل مجموعة من الاختلالات، التي حادت بالبرنامج عن أهدافه الأساسية والمتجسدة في التوجه للفئات الاجتماعية الهشة ومحاربة السكن غير اللائق، وتحقيق العدالة المجالية فيما يتعلق بالاستفادة من السكن الاجتماعي، هذا بالإضافة إلى عدم قدرة التصور السابق للبرنامج على مساعدة القطاع العقاري من الخروج من أزمة الركود التي عرفها منذ أزمة كوفيد 19 وما تلاها من تطورات اقتصادية أرخت بظلالها على القطاع، وتتمثل هذه الاختلالات في⁴:

- غياب العدالة المجالية فيما يتعلق بالاستفادة من السكن الاجتماعي، حيث تركزت 70 % من المساكن المنجزة في ثلاث جهات الدار البيضاء سطات 45 %، طنجة تطوان 13 % والرباط سلا القنيطرة 12 %؛
- غياب آليات حقيقية لضبط منظومة الاستهداف المتجلية في تمكين الطبقات الهشة من الاستفادة من السكن الاجتماعي، وتوسع الاستفادة لتشمل كافة الطبقات المجتمعية، ما

¹ - مرصد العمل الحكومي، م.س، ص:5.

² - Etude relative a l'enquête national sur la demande en habitat, phase III , analyse et exploitation de l'enquête national sur la demande en habitat , Tome 1, Portrait qualitatif et quantitatif de la demande , ministère de l'habitat et de la politique de la ville ,direction de la promotion immobilière, mars 2016,p :27

³ - Etude relative a l'enquête national sur la demande en habitat, phase III , op.cit , p :27.

⁴ - مرصد العمل الحكومي، م.س، ص:5.

كرس تراكم الشقق الشاغرة وغير المستعملة من طرف أصحابها، وارتفاع النفقات الضريبية للدولة بدون تحقيق الأهداف الحقيقية للبرنامج؛

— ضعف جودة البناء المعتمد في إنجاز مشاريع السكن الاجتماعي، وغياب التنوع في العروض المقدمة للمستفيدين وتجاوز بنود دفاتر التحملات الموضوعة لهذا الغرض، وتساهل الوزارة في منح شواهد المطابقة للمنعشين العقاريين؛

— استفحال ظاهرة "النوار" في بيع الوحدات السكنية الاجتماعية، ما يرفع السعر المرجعي المحدد في 250.000 درهم للوحدة السكنية، في غياب المراقبة الصرامة الأجهزة الوزارة المعنية بالبرنامج؛

— على صعيد المنافسة، فإن التحفيزات الجبائية المخصصة للقطاع أدت إلى بزوغ مجموعات اقتصادية كبرى تنتمي كلها إلى القطاع الخاص بالإضافة إلى الوافد العمومي "العمران" وكل هذه المجموعات تسيطر على الجانب المهيكل من السوق في حين أن القطاع لا زال يسيطر عليه الجانب الغير المهيكل¹؛

— شساعة الربح في قطاع السكن الاجتماعي، حيث كشف تقرير المنافسة أن مستوى المردودية في قطاع السكن وارتفاعها اللافت أثار نقاشا مستفيضا بعد صدور تقرير للمكتب الدولي ماكيزي سنة 2009، فتبعاً لهذا التقرير فإن هوامش الأرباح في قطاع العقار الموجه للسكن تتراوح ما بين 30 و 100 % وهي نسبة مرتفعة جداً مقارنة مع ما يحدث في القطاع على الصعيد الدولي. لذلك يجب الإشارة².

— عدم الاستقرار الضريبي، بقي النظام الجبائي المغربي مجالا مفتوحا لإصلاحات متواصلة، بحيث يتم إدخال تجديدات عليه مع كل قانون مالي جديد، وذلك بهدف خلق تحفيز اقتصادي جديد أو استجابة لمشاكل قطاع اقتصادي معين أو فئة اجتماعية معينة، فمنذ الإصلاح الجبائي الضريبي لسنة 1978 والتراجعات عن هذا الإصلاح بمقتضى قوانين المالية لسنة 1979 و 1980 عرف القطاع العقاري في مدة قليلة (ما بين 1981-1988) ثلاث قوانين استثمارية³، تلاها في سنة 1995 قانون إطار بمثابة ميثاق للاستثمار، وسيعرف القطاع طفرة أخرى مع التعديلات في سنوات 1999-2001-2008-2010 و 2013.

¹ - تقرير مجلس المنافسة 2013، ص:117.

² - تقرير مجلس المنافسة، م.س، ص:115 و 116.

³ - لطيفة بوحوص، إشكالية الاستثمار العقاري بين متطلبات القانون ورهانات التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، "سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية"، الطبعة الأولى 2007، ص:192.

قصد تأهيل قطاع السكن تضمن قانون المالية لسنة 2023 مستجدات تتمثل في تخصيص دعم مالي مباشر للأسر لاقتناء سكن، ويأتي هذا التوجه بعد تسجيل صعوبات في تقييم الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات الضريبية التي كانت تخصص لشراء السكن، وسيشكل قرار الدعم المباشر للأسر لاقتناء السكن قطيعة مع آلية الدعم السابقة القائمة على النفقات الضريبية وتوفير الوعاء العقاري، حيث أبانت هذه الآلية عن محدوديتها.

المحور الثاني: برنامج الدعم المباشر لاقتناء السكن ورهان تعزيز قدرة المواطن على الولوج إلى سكن لائق

يشكل برنامج الدعم المباشر لاقتناء السكن الذي يدخل في إطار إرساء أسس الدولة الاجتماعية، نموذجا جديدا لإنعاش قطاع السكن، عبر دعم الأسر لتسهيل ولوجهم إلى الملكية العقارية. إذن ما هو مضمون هذا البرنامج (أولا) وماهي أهم معيقات تنزيل هذا البرنامج (ثانيا) وأهم الحلول الممكنة (ثالثا).

أولا: مضمون برنامج الدعم المباشر لاقتناء السكن

اعتمدت الحكومة تحت إشراف مباشر لصاحب الجلالة الملك محمد السادس، نموذجا جديدا لإنعاش قطاع السكن قائم على الانتقال من مقارنة دعم العرض التي كانت قائمة في المنظومة السابقة إلى مقارنة دعم الطلب عبر دعم الأسر لتسهيل ولوجهم إلى الملكية العقارية. وقد حددت الحكومة لهذا البرنامج أربعة أهداف استراتيجية¹:

1- مكافحة الإقصاء والفقر؛

2- ضمان الحق في السكن اللائق؛

3- تعزيز والرفع من القدرة الشرائية للمواطنين؛

4- تسهيل الولوج إلى السكن.

في هذا الصدد، وعلى إثر انتهاء التعاقد في إطار البرنامج السكني 250.000 درهم وبرنامج السكن المنخفض التكلفة 140.000 درهم، تم إعداد برنامج جديد بموجب المادة 8 من مشروع قانون المالية لسنة 2023 بهدف منح دعم مالي للولوج إلى السكن لصالح المواطنين المؤهلين، حيث فصل المرسوم رقم 2.23.350 الذي صادقت عليه الحكومة بتاريخ 2 نونبر 2023، أشكال إعانة الدولة لدعم السكن وكيفيات منحها لمقتني مساكن مخصصة للسكن الرئيسي.

¹ - تقرير حول برنامج الدعم المباشر للسكن، مرصد العمل الحكومي، 2023، ص:7.

ويأتي هذا التوجه أيضا بعد تسجيل صعوبات في تقييم الآثار الاقتصادية والاجتماعية للنفقات الضريبية التي كانت تخصص لشراء السكن، وسيشكل قرار الدعم المباشر للأسر لاقتناء السكن قطيعة مع آلية الدعم السابقة القائمة على النفقات الضريبية.

فالمنافسة في هذا البرنامج الجديد ستكون منافسة حرة وذلك نتيجة تحرير الأسعار في الميدان العقاري، على اعتبار أن المنعشين العقاريين سيتنافسون على إنجاز وحدات سكنية تتلاءم مع القدرة الشرائية للمقتني، ذلك أن الدولة ستقدم مساعدة مالية مباشرة للذين يودون الحصول على مسكن مخصص لغرض الإقامة الرئيسية والتي تتراوح بين¹:

- 100.000 درهم من أجل اقتناء سكن يقل ثمنه أو يعادل 300.000 درهم أو يعادلها؛
- 70.000 درهم من أجل اقتناء سكن يفوق ثمنه 300.000 درهم ويقل عن 700.000 درهم أو يعادلها.

• شروط الاستفادة:

لكي يستفيد مقتنو السكن من إعانة الدولة لدعم السكن يجب توفر الشروط التالية²:

- ✓ أن يكون المقتني حاملا للجنسية المغربية، ولم يسبق له أن استفاد من أي امتياز ممنوح من طرف الدولة فيما يخص السكن وأن لا يكون مالكا، عند تاريخ الاقتناء العقار مخصص للسكن؛

- ✓ يجب أن يتوفر السكن المقتني على رخصة السكن ابتداء من فاتح يناير 2023 وأن يتكون من غرفتين على الأقل وأن يكون موضوع بيع أول؛
- ✓ أن يتم إبرام الوعد بالبيع وعقد البيع النهائي لدى موثق؛
- ✓ أن يتضمن العقد النهائي التزام المقتني بأن:

1. يخصص السكن لسكنه الرئيسي لمدة أربع (5) سنوات ابتداء من تاريخ إبرام عقد الاقتناء النهائي؛

يراد بالسكن الرئيسي كل مسكن لم يتم تأجيره أو تخصيصه لغرض مهني، وبالنسبة للمغاربة المقيمين بالخارج يجب عليهم الاحتفاظ بالسكن المذكور لمدة خمس (5) سنوات السالفة

¹ - المادة 2 من مرسوم رقم 2.23.350 صادر في فاتح جمادى الأولى 1445 (15 نوفمبر 2023) بتحديد أشكال إعانة الدولة لدعم السكن وكيفيات منحها لفائدة مقتني مساكن مخصصة للسكن الرئيسي، ج.ر عدد 7250 (23 نوفمبر 2023)، ص: 10088.

² - المادة 8 من قانون المالية رقم 50.22 لسنة 2023.

الذكر، بمثابة سكن لهم بالمغرب أو شغله بدون عوض من طرف أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم من عمود النسب المباشر من الدرجة الأولى.

2. يضع لفائدة الدولة رهنا رسميا من الرتبة الأولى أو من الرتبة الثانية، ضمانا لاسترداد الإعانة الممنوحة في حالة إخلاله بالالتزام الوارد أعلاه.

لا يرفع الرهن إلا بعد أن يدلي المعني بالأمر بالوثائق التي تفيد تخصيص السكن المقتني كسكن رئيسي لمدة أربع (5) سنوات وتتمثل هذه الوثائق في ما يلي :

- طلب رفع الرهن؛
- نسخة من عقد البيع ؛
- نسخة من البطاقة الوطنية للتعريف الإلكترونية تحمل عنوان السكن موضوع الرهن أو شهادة إدارية تشير إلى المدة الفعلية للإقامة؛
- نسخ من إيصالات الأداء لرسم الخدمات الجماعية.

• مسطرة الاستفادة:

- يودع الشخص الذي يرغب في الاستفادة من إعانة الدولة لدعم السكن طلبا وفق نموذج تعدده السلطة الحكومية المكلفة بالإسكان عبر منصة إلكترونية¹؛
 - بعد التأكد من استيفاء طالب الإعانة للشروط الواردة في المادة 8 من قانون المالية رقم 50.22 للسنة المالية 2023 السالف الذكر، تتم الموافقة الأولية على طلب الإعانة المذكور داخل أجل أقصاه سبعة (7) أيام ابتداء من تاريخ إبداعه؛
 - يقوم الموثق بإيداع نسخة من عقد الوعد بالبيع المحرر من طرفه في أجل سبعة (7) أيام ابتداء من تاريخ تحرير الوعد بالبيع عبر المنصة الإلكترونية، مرفقة بنسخة من رخصة السكن مسلمة ابتداء من فاتح يناير 2023.
 - تتم الموافقة على منح الإعانة المالية وصرف مبلغها داخل أجل خمسة عشر (15) يوماً على الأكثر من تاريخ إيداع الموثق للوثائق وذلك بإحدى طرق الصرف التالية:
1. عن طريق شيك بنكي بإسم الموثق يسلم مباشرة إلى طالب الاستفادة من الإعانة الذي يسلمه بدوره للموثق؛
 2. أو عن طريق تحويل بنكي مباشرة في حساب الموثق في صندوق الإيداع والتدبير؛

¹ - المادة 3 من مرسوم إعانة الدولة لدعم السكن.

- يتوفر طالب الاستفادة من الإعانة على أجل ثلاثين (30) يوما على الأكثر من تاريخ توصل الموثق بمبلغ الإعانة في حسابه من أجل إبرام عقد البيع النهائي.
- ويتعين على الموثق إيداع نسخة من عقد البيع النهائي ونسخة من شهادة الملكية على المنصة الإلكترونية داخل أجل ثلاثين (30) يوما.
- يجب على الموثق ارجاع مبلغ الاعانة إلى الدولة في حالة عدم إتمام عملية اقتناء السكن في الاجل المذكور أعلاه.
- وعليه فإن¹:

- المقاربة الجديدة المبنية على دعم الطلب بدل دعم العرض الذي كان معمول بها، سيحسن من القدرة الشرائية للمواطنين، ويحسن كذلك من جودة العرض السكني، ويعدد الاختيارات بالنسبة للمستفيدين؛
- استهداف تعزيز القدرة الشرائية للمواطنين الموجهة للسكن، ما سيخلق زخم ودينامية اقتصادية كبيرة في هذا القطاع الحيوي داخل المنظومة الاقتصادية الوطنية، ستساهم بلا شك في تمكينه من تجاوز أزمة الركود التي يعاني منها، ما سينعكس بشكل إيجابي على النمو والتشغيل.
- الاعتماد على محدد السعر كأساس لمنح الدعم وهو ما سيمكن من توسيع الاستفادة من السكن وتصحيح مشاكل العدالة المجالية فيما يتعلق بالسكن بتمكين كافة جهات ومناطق المملكة من الاستفادة.

هكذا، فالبرنامج سيكون له أثار اجتماعية واقتصادية فعالة تتمثل في²:

➤ الآثار الاجتماعية:

- محاربة السكن غير اللائق وتحسين مستوى المعيشي للأسر وتيسير الولوج للسكن؛
- تغطية الاحتياجات السكنية لفئتين اجتماعيتين، مما سيعزز بشكل كبير الاندماج في المشاريع ويلبي ما يقرب من 70% من الطلب على السكن؛
- المساهمة في تقليص العجز السكني من خلال تعزيز القدرة على الحصول على السكن الميسر.

¹ - تقرير حول برنامج الدعم المباشر للسكن، مرصد العمل الحكومي، م.س، ص:10.

² - مذكرة حول التدابير الجديدة الخاصة بالدعم المباشر لاقتناء السكن الرئيسي، م.س.

← الآثار الاقتصادية

- الحفاظ على مكانة القطاع في الاقتصاد الوطني وتعزيز مساهمته في مجال الاستثمار والرفع من الطلب على السكن؛
- تعزيز إحداث فرص الشغل السنوية في القطاع؛
- المشاركة المكثفة للقطاع الخاص وخاصة المقاولات الصغرى والمتوسطة؛
- تنظيم وضبط السوق العقاري؛

ثانياً: معايير تنزيل برنامج الدعم المباشر لاقتناء السكن

تتمثل معايير تنزيل هذا البرنامج في¹:

- محدودية الغلاف المالي المخصص لدعم السكن على أساس سنوي والمحدد في 9.5 مليار درهم وهو ما يحصر وثيرة الإنجاز في 70.000 وحدة سكنية كل سنة، مع العلم أن عجز السكن يتجاوز ذلك بكثير؛
 - ضبابية الإجراء المتعلق بربط الاستفادة من المنحة بالمساكن التي تتوفر على رخصة السكن المسلمة في سنة 2023، وهو ما سيحد من دائرة الاختيار، ويزيد من تضاعف أثمان السكن المشمول بالدعم في ظل عجز العرض السكني، خاصة بالنسبة للطبقة المتوسطة التي لم يسبق لها الاستفادة من برنامج دعم سابق؛
 - الحصر غير المفهوم للدعم بالنسبة للشقق مع استثناء عمليات البناء الشخصي على البقع الأرضية، خاصة وأن عدد من مناطق وجهات المملكة تتوفر لها هذه الإمكانية وبنفس السعر المحدد للدعم سواء بالنسبة للمساكن أقل من 300 ألف درهم أو المساكن ما بين 300 ألف درهم و 700 ألف درهم؛
 - ضبابية الإجراءات المتعلقة بتفعيل البرنامج لفائدة العالم القروي خاصة في ظل اشتراط رخصة السكن المحددة في سنة 2023، دون أي مراعاة لطبيعة البناء والسكن في هذا المجال الترابي؛
- غياب أي التزام من طرف الحكومة لتفعيل آليات الضمان لدى الأبنك قصد الانخراط في تمويل السكن لفائدة ذوي الدخل المحدود قصد اقتناء السكن.

¹ - تقرير حول برنامج الدعم المباشر للسكن، مرصد العمل الحكومي، 2023، ص:10.

ثالثاً: أهم الحلول الممكنة للتنزيل الفعال لبرنامج الدعم المباشر لاقتناء السكن

- من أجل تجويد وتحسين هذا الإجراء الإيجابي الذي يهدف إلى تحسين وتقليص عجز العرض السكني، وانعاش القطاع العقاري، بما يتوافق والتوجهات الاجتماعية للدولة يستدعي¹:
- ضرورة فرض آليات مراقبة صارمة فيما يتعلق باحترام تصاميم التهيئة داخل المجال الحضري والقروي، ومراقبة جودة البناء، ومحاربة ظاهرة "النوار"؛
- ضرورة التفكير العاجل في الحلول المناسبة للعراقيل والاختلالات الإدارية والتمويلية التي قد تظهر جراء مهلة 30 يوماً لإتمام البيع خاصة وأن أغلب المقتنين للمساكن يلجؤون للأبنك قصد التمويل؛
- ضرورة توضيح ملائمة آليات الاستفادة من المنحة مع طبيعة البناء في العالم القروي وخاصة تاريخ تسليم رخصة السكن؛
- ضرورة تفعيل العاجل لآليات الضمان من طرف الدولة لفائدة الأبنك قصد تسهيل الولوج للتمويل من طرف أصحاب الدخل المحدود؛
- ضرورة الاتفاق مع الأبنك للانخراط القوي في دعم البرنامج، والتسريع من إجراءات مساطر التمويل؛
- ضرورة الرفع من وثيرة حملات التواصل والارشاد فيما يتعلق بالبرنامج ومختلف مساطره و شروط الاستفادة منه، في ظل سيادة مجموعة من المعلومات الخاطئة التي تروج حول البرنامج وخاصة في مواقع التواصل الاجتماعي.

¹ - تقرير حول برنامج الدعم المباشر للسكن، م.س، ص:10.

خاتمة:

يعد قطاع السكن أحد القطاعات المنتجة التي تدر عائدات مالية مهمة ومن أهم المجالات التي عرفت تدخلات عدة للدولة بهدف الرفع من مستوى السكن وذلك بالحد من العجز الحاصل في هذا القطاع، غير أن السياسة التي اتخذت إنعاش قطاع السكن لم تعمل على تحقيق الأهداف المتوخاة منها، فهي لم تتكيف مع الواقع العقاري، خصوصا آلية التحفيزات الجبائية التي نتجت عنها آثار سلبية كضياع موارد ضريبية، كما أن هذه السياسة تتصف بالتذبذب وعدم الاستقرار والانسجام وتتغير حسب الظروف والأحوال.

لذلك جاء هذا البرنامج من أجل دعم القدرة الشرائية للأسر، من خلال تقديم مساعدة مالية مباشرة للمقتني يستفيد منها المغاربة المقيمون بالمغرب أو بالخارج، الذين لا يتوفرون على سكن بالمغرب ولم يسبق لهم الاستفادة من مساعدة خاصة بالسكن.

من أجل إنجاح تنزيل هذا الورش، لا بد للدولة أن تخصص موارد مالية مهمة لتمويل هذا البرنامج على غرار التحويلات المالية من الميزانية العامة للدولة أو استخدام إيرادات من ضرائب العقارات أو رسوم التصرف في الأراضي.

لكن التساؤل الذي يطرح نفسه في هذا السياق: هل المقاولات العاملة في قطاع العقار سيشجعها البرنامج من أجل الاستمرار في توفير وحدات سكنية تتلائم مع مبالغ الدعم المحددة؟ وهل ستسمر في الحفاظ على نفس هامش الربح الذي كان يحققه في السابق أم لا؟.

لائحة المراجع المعتمدة:

أولاً: المراجع باللغة العربية

1. المؤلفات:

- لطيفة بحوص، إشكالية الاستثمار العقاري بين متطلبات القانون ورهانات التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، "سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية"، الطبعة الأولى 2007.

2. الأطروحات:

- مريم زان، أثر التحفيزات الجبائية على تنمية قطاع السكن بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام وعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية الحقوق سلا، السنة الجامعية 2019-2020؛
- سعيد الوردي، سياسة الدولة في توفير السكن اللائق، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية الحقوق ظهر المهرز- فاس، السنة الجامعية: 2011-2012.

3. التقارير:

- تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2013؛
- تقرير مجلس المنافسة برسم سنة 2013؛
- التقرير السنوي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لسنة 2013 ؛
- التقرير الاقتصادي والمالي لسنة 2012؛
- تقرير حول برنامج الدعم المباشر للسكن، مرصد العمل الحكومي 2023؛
- تقرير حول تنفيذ برنامج "مدن بدون صفائح إلى غاية نهاية 2010، وزارة الإسكان و التعمير والتنمية المجالية، يناير 2011؛
- دليل السكن الاجتماعي 250.000 درهم، وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة 2010؛
- ورشات التفكير من أجل النهوض بقطاع الإسكان - ورشة السكن غير اللائق - وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير و الإسكان و سياسة المدينة، من 02 إلى 10 ماي 2018 بالرباط.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية

■ Etudes :

- Etude relative l'enquête national sur la demande en habitat, phase III , analyse et exploitation de l'enquête national sur la demande en habitat , Tome 1, Portrait qualitatif et quantitatif de la demande , ministère de l'habitat et de la politique de la ville ,direction de la promotion immobilière, mars 2016 ;
- Etude sur la promotion immobilière au Maroc, Ministère de l'habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement de l'espace, novembre 2011 ;
- Etude sur l'évaluation du programme de logements à faible valeur immobilière de 140.000 DH, **phase III**, ministère de l'habitat et de la politique de la ville ,direction de la promotion immobilière 2015 ;
- Etude sur l'évaluation du programme de logements sociaux à 250.000 DH , **phase III**, ministère de l'habitat et de la politique de la ville ,direction de la promotion immobilière 2015 .

أثر الأمن القانوني في تشجيع الاستثمار بالمغرب

عبداتي الزيوكاوي

أستاذ محاضر بكلية العلوم القانونية والسياسية بالقنيطرة

Abstract in English :

It is no surprise that legal security has become an indicator of the strength of the legal system of any country, and an essential factor for the stability of legal transactions and actions. It is known that this principle has multiple connotations and dimensions, as it is linked to basic standards such as the non-retroactivity of the law and the clarity and predictability of the legal rule.

Due to the importance of this principle, Morocco took the initiative to enshrine it in its legislation, especially those related to the field of finance and business, after a number of studies issued by international economic institutions revealed that the weakness that Morocco was suffering from in terms of attracting investment, whether national or foreign, was mainly due to the weak level of security. Legal in its legislation.

Keywords : legal security - encouragement - investment.

الملخص باللغة العربية :

لا غرو أن الأمن القانوني بات يشكل مؤشرا على قوة النظام القانوني لأي دولة، وعامل أساسي لاستقرار المعاملات والتصرفات القانونية، ومعلوم أن هذا المبدأ متعدد الدلالات والأبعاد بحيث يرتبط بمعايير أساسية من قبيل عدم رجعية القانون ووضوح القاعدة القانونية وقابليتها للتوقع.

ولأهمية هذا المبدأ بادر المغرب إلى تكريسها في تشريعاته لا سيما تلك المتصلة بميدان المال والأعمال، بعد أن كشفت عدد من الدراسات الصادرة عن المؤسسات الاقتصادية العالمية أن ما كان يعانيه المغرب من ضعف على مستوى جذب الاستثمار سواء الوطني أو الأجنبي، مرده أساسا إلى ضعف مستوى الأمن القانوني في تشريعاته.

الكلمات المفتاحية: الأمن القانوني - تشجيع الاستثمار.

المقال :

إن كفالة وتحقيق الأمن القانوني بات أحد أبرز الوظائف الأساسية للدولة الحديثة، التي تمارسها عبر ما تصدره من تشريعات من خلال البرلمان أساسا والحكومة إستثناء¹، فالدولة مطالبة بإقامة التوازن الإقتصادي والإجتماعي، وتحقيق الإستقرار من خلال القانون² من أجل

¹ يونس العياشي، الأمن القانوني والقضائي وأثرهما في التنمية الإقتصادية والإجتماعية، مكتبة دار السلام، الرباط، طبعة 2012، ص5.

² تجدر الإشارة إلى أن التشريع ليس وحده مصدر الأمن القانوني، بل ثمة مصادر أخرى لا تقل أهمية عنه مثل العرف وقواعد العدل والإنصاف والدين والقانون الطبيعي.

خلق مناخ سليم اجتماعيا واقتصاديا وسياسيا، وكذلك من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المنشودة.

وإذا كان الأمن القانوني يعني الثقة في القاعدة القانونية والاطمئنان لها¹، فإنه بمقتضى هذا المبدأ يلتزم المشرع بضمان استقرار القواعد القانونية وقابليتها للتوقع، وعدم مباغطة الأفراد بتعديلات مفاجئة تهدم توقعاتهم وحقوقهم المشروعة.

وقد برز الاهتمام بهذا المبدأ في الآونة الأخيرة باعتباره أحد مقومات دولة الحق والقانون ومطلب أساسي للمهتمين والفاعلين في الحقل القانوني، وتعزيزت فكرة الأمن القانوني كأول مبدأ دستوري سنة 1961 من طرف المحكمة الدستورية الألمانية، ليأتي بعدها اعتراف محكمة العدل الأوروبية بهذا المبدأ سنة 1962²، وبالنظر لأهمية هذا المبدأ ولتجاوز المعوقات التي تعوق تحقيقه بادر المشرع المغربي إلى إدخال تعديلات على ترسانته القانونية سيما تلك المتصلة بميدان الأعمال، وذلك بعد أن كشفت الدراسات التي أنجزت من قبل مؤسسات عالمية من قبيل البنك الدولي والبنك العالمي خلال العقد الثامن من القرن الماضي بأن المغرب يعاني من ضعف الاستثمار الأجنبي ومردده أساسا إلى إنعدام مؤشر الثقة في ترسانته القانونية.

وتبعاً لذلك دشّن المغرب سلسلة من الإصلاحات التشريعية، بحيث أصدر مجموعة من القوانين همت قطاع المال والأعمال المتمثلة في مدونة التجارة، قانون الشركات، قانون بورصة القيم، القانون البنكي، قانون حرية الأسعار والمنافسة، مدونة الشغل، إلى غير ذلك من النصوص المتصلة بمنظومة المال والأعمال تحقيقاً للأمن القانوني وبغية تشجيع الاستثمار.

ومعلوم أن الاستثمار بات يشكل إحدى الآليات الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهو إحدى الأدوات الناجعة والفعالة التي تضمن الاستثمارية والمنافسة في ظل المتغيرات التي يعرفها الاقتصاد العالمي، ونظراً لأهميته سارعت كل الدول إلى إدخال إصلاحات

للمزيد من التوسع أنظر: فدوى بنعيسى، الأمن القانوني كضمان لحماية الحقوق والحرريات الأساسية، مقال منشور بالمجلة المغربية للحكمة القانونية والقضائية، العدد السادس، 2019، ص24.

¹ يتجاذب الأمن القانوني مفهوم واسع يعني تلك الإجراءات التي تتخذها الدولة لمواجهة الأخطار الخارجية والداخلية سواء منها السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية لتحقيق حياة مستقرة لمواطنيها، ومفهوم ضيق يمثّل في تحقيق أمن داخلي للمعاملات بين الأفراد والتزام السلطات بتحقيق قدر من الثبات للعلاقات القانونية.

للمزيد من التوسع أنظر: عارف أحلام، دور الأمن القانوني في نحسين مناخ الأعمال، رسالة لنيل دبلوم الماستر، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية السويسي، السنة الجامعية 2011، ص14.

² عبد المجيد أغميحة، مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي، عرض مقدم في إطار الندوة المنظمة من طرف الودادية الحسنية للقضاء بمناسبة المؤتمر الثامن عشر للإتحاد العالمي للقضاة بتاريخ 28 مارس 2008 بالدار البيضاء، ص1.

جذرية على أنظمتها واتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لإنعاش الاستثمار وتبني المناخ الملائم لجلبه.

ولما كان هناك إجماع من أعلى هرم في السلطة -جلالة الملك محمد السادس نصره الله- على أنه لا تنمية بدون استثمار¹، فإن أهم حافز يمكن أن يساهم في إستقطاب الإستثمار هو توفير الأمن القانوني.

من هذا المنطلق يمكن التساؤل: كيف يمكن للأمن القانوني أن يساهم في تشجيع الإستثمار الوطني والأجنبي بالمغرب ؟

وسنعمل على تناول هذا الموضوع عبر محورين بحيث نبرز مبررات ودواعي تشجيع الاستثمار وتكريس الأمن القانوني في محور أول، و نبين أثر هذا الأمن على الاستثمار في محور ثاني.

المحور الأول: دوافع تشجيع الاستثمار وتكريس الأمن القانوني

سنعرض أولا لمبررات ودوافع تشجيع الاستثمار بالمغرب (أولا)، ثم نبرز دواعي تكريس الأمن القانوني بالنظر لأثره على الاستثمار (ثانيا).

أولا: دوافع جلب الاستثمار

إن موضوع الاستثمار يرتبط بمجموعة من الخلفيات إذ لا يمكن النظر إليه من زاوية اقتصادية ومالية محضة، بل لابد من الأخذ بعين الاعتبار الجوانب السياسية والاجتماعية. إذ يعتبر الاستثمار فاعل أساسي لتحريك عجلة الاقتصاد بل وتشجيع المبادرة الخاصة، وتسهيل تأسيس بنية اجتماعية تسير المبادرات الخاصة، وتبذل مجهوداتها لتوجيه الطاقات والإمكانات نحو القطاعات المنتجة اقتصاديا لتفادي المضاربة الغير القانونية، وتحسين مستويات الادخار، مع الحفاظ على الاستقرار المالي "النقدي" وإعادة توزيعه بشكل يضمن للدولة الاستمرار في القيام باستثمارات مهمة².

وقد برزت عدة دوافع في عملية تشجيع الاستثمار، اجتمعت فيها كل من المعطيات الدولية المحكومة باعتبارات العولمة الاقتصادية والضغطات المتزايدة للمؤسسات المالية والنقدية الدولية، والمتطلبات الداخلية من جهة أخرى، مما أدى إلى تأكيد خيار سياسة التشجيع لجذب أكبر قدر ممكن من الاستثمارات الوطنية والأجنبية، من أجل النهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية التي باتت تحتل الصدارة في سياسة أغلب الدول السائرة في طريق النمو، التي تسعى

¹ يونس العياشي، مرجع سابق، ص41.

² - محمد أهاروش، من التدبير الممركز إلى التدبير اللامتمركز للاستثمارات، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2002 - 2003، ص 29-30.

لزيادة حجم الاستثمار للنهوض بمعدلات التنمية، بالقدر الذي يقلل من عمق الهوة التي تفصل بينها وبين الدول الأكثر نمواً.

من هذا المنطلق هدفت غالبية دول العالم الثالث إلى إتباع سلسلة إصلاحات اقتصادية وهيكلية، تسعى من خلالها إلى تجاوز المشاكل الاقتصادية والمالية والاجتماعية، التي تعاني منها بهدف تحقيق تنمية اقتصادية حقيقية.

ولما كان المغرب كغيره من الدول النامية يسعى إلى جذب الاستثمارات، فإنه يبحث عن سبل بعثها وتنشيطها، فبعدما كان المغرب في بداية الاستقلال يحتكر كل الخدمات حيث أن النمو الاقتصادي كان يمر عبر سيطرة الدولة المركزية على مختلف الفاعلين في الاقتصاد الوطني، وهذا يعود بالأساس إلى ضعف المستثمر الخاص غير أن التطورات التي سيعرفها المغرب من نهاية السبعينيات وبداية الثمانينيات، وخاصة مع تطبيق سياسة التقويم الهيكلي سنة 1983م¹ التي جاءت ضمن تعليمات البنك الدولي، جعلت المغرب يدخل في مرحلة أخرى، تميزت بتخلي الدولة عن القطاع العام وبداية سياسة الخصخصة²؛ مما أدى إلى دخول مستثمرين خواص أصبحوا فيما بعد يلعبون دور المحرك الأساسي، في حين بقي دور الدولة منحصراً في الإشراف وتسيير الاستثمار عوض الاستثمار بشكل مباشر. هذه السياسة الاقتصادية التي تم إتباعها في الثمانينيات أبانت عن محدوديتها، ودفعت بالبنك الدولي في تقريره لسنة 1995م³ للتأكيد على

¹ - جاء برنامج التقويم الهيكلي للمغرب نتيجة فشله في تسديد ديونه لمؤسسة صندوق النقد الدولي؛ حيث لجأت هذه المؤسسة المالية +96 الدولية إلى تقديم هذا البرنامج الإصلاحي في البنات والبرامج التي يقوم عليها الاقتصاد المغربي وذلك سنة 1983 م؛ إذ أنه خلال هذه الفترة عرف المغرب أزمات متمثلة في الجفاف أثرت على القدرة الشرائية للمواطن وارتفاع حجم الديون الخارجية، كما أن تراكم المستحقات المتأخرة للدين الخارجي و نقص احتياط النقد الأجنبي وعدم كفايته لتمويل فواتير الواردات، هذا كله ساهم في لجوء مؤسسة صندوق النقد الدولي إلى هذا البرنامج التقشفي الذي يبنّي أساساً على خلق ضرائب جديدة وقليلة تحل محل الضرائب الكثيرة المعمول بها سابقاً.

للمزيد من التوسع أنظر: أحمد شوقي شاهدي، المراكز الجهوية للاستثمار بالمغرب "مكان الخلل ومداخل الإصلاح" رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام والعلوم السياسية كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، سنة 2021/2020، ص 2.

² - تعددت المفاهيم والمعاني العلمية التي تحاول أن تحدد معنى الخصخصة، وتدور هذه المفاهيم حول أربعة اتجاهات: تحويل ملكية القطاع العام إلى شركات تدار على أساس تجاري، أو بيع الأسهم المملوكة من طرف الدولة في بعض الشركات المساهمة العامة جزئياً أو كلياً إلى القطاع الخاص، أو عن طريق عقود الإيجار، وبالتالي انخفاض نصيب الدولة في النشاط الاقتصادي نسبياً.

³ - لخص البنك الدولي في هذا التقرير المشاكل التي تعاني منها الإدارة المغربية في طريقة تسيير الإدارة التي اعتبرها جد تقليدية، كما أشار تعقد المساطر و الإجراءات الإدارية مع غياب النزاهة والشفافية، وطالب بإصلاح الوظيفة العمومية عين مراجعة نظامها الأساسي وتجديد هياكلها دون إغفال عقلنة تدبير الموارد البشرية، مع الإشارة إلى تمركز السلطات والخدمات الإدارية بعاصمة المملكة وما لذلك من تأثير على السرعة في اتخاذ القرارات.

حاجة المغرب إلى اعتماد سياسة اقتصادية جديدة يصفها بالحقبة الثانية من تحرير الاقتصاد، التي تركز على إدماج الاقتصاد المغربي في الاقتصاد الدولي¹.

إن الاستثمار من خلال المعطيات التي بينها، أصبح في الوقت الحاضر الأداة الناجعة لحل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية، التي تعاني منها جل المجتمعات باعتباره يضطلع بدور اقتصادي ومالي، يسهم بشكل كبير في زيادة ميزان المدفوعات والنشاط التجاري للدول، كما أنه يقوم بدور اجتماعي يتمثل في توفير عدد كبير من مناصب الشغل للحد من معضلات البطالة التي تعاني منها كل الدول، فهو إضافة إلى ذلك يسمح بنقل التكنولوجيا، والمعرفة الفنية، والوسائل الحديثة للإنتاج من الدول المتقدمة إلى الدول النامية.

ثانيا: دواعي تكريس الأمن القانوني

إن جلب الاستثمار وتحقيق التنمية المنشودة يحتاج إلى فضاء يجلب المستثمر ولا ينفره من خلال ضمان الأمن القانوني، وهي رؤية أكد عليها جلالة الملك محمد السادس في الرسالة الملكية الموجهة للمشاركين في المؤتمر الدولي للعدالة الذي انعقد بمراكش يوم 21 أكتوبر 2019 والتي جاء فيها "إن خلق فضاء آمن للاستثمار بأبعاده الإقتصادية والإجتماعية، يفرض علينا جميعا اليوم بذل المزيد من الجهود في اتجاه ترسيخ دولة القانون، ودعم التنبؤ القانوني".

وقد كشفت الدراسة التي أنجزت من قبل المؤسسات العالمية الدولية من قبيل البنك الدولي والبنك العالمي خلال العقد الثامن من القرن الماضي أن المغرب لئن كان يعرف شح في تدفق الاستثمار الأجنبي، فإن ذلك يعود بالأساس لانعدام الأمن القانوني أي انعدام مؤشر الثقة في الترسنة القانونية المعمول بها سواء الموضوعية أو المسطرية، فالمستثمر الأجنبي والمتعاقد العادي يرغب في الاطمئنان على رأسماله فيسأل بداهة على درجة الأمن القانوني التي توفره القوانين الجاري بها العمل بالبلد المستقطب قبل القيام بأية خطوة في هذا الاتجاه أو ذاك، ومن ثم يمثل الأمن القانوني مجالا خصبا للتنافسية بين الدول النامية أو التي في طور النمو من أجل جلب الاستثمار².

¹ - مصطفى كثيري، تأملات في التغيير والإصلاح بالمغرب، دار النشر المغربية، سنة 2002، ص 59.

² تجدر الإشارة إلى أن المادة الثانية من القانون الإطار للاستثمار رقم 03.22 نصت على أن سياسة الدولة في مجال تشجيع الاستثمار وتنميته تقوم على المبادئ التالية:

- حرية المبادرة والمقاول.
- المنافسة الحرة والشفافية.
- المساواة في معاملة المستثمرين كيفما كانت جنسيتهم.
- الأمن القانوني.
- الحكامة الجيدة.

إن نجاح الدول في تحقيق التنمية الاقتصادية يتوقف على مدى قدرتها في زيادة معدلات الاستثمار بالمستوى الملائم لمعدل نمو السكان وذلك للقضاء على العقبات التي تعيق انطلاقها في مسار النمو الذاتي، لذلك فالبحث عن سبل جذب الاستثمارات، يظل من الانشغالات الكبرى للحكومات، وواضعي السياسات الاقتصادية في مختلف الدول النامية. ففي ظل العولة، تبقى الأنشطة الاقتصادية رهينة معادلة السعي إلى الربح والتقليل من التعرض للمخاطر، وإن من أهم المخاطر التي تواجه الاستثمار في الوقت الحاضر على الصعيد العالمي ليست المخاطر المالية فحسب، بل كذلك المخاطر المتعلقة بالأمن القانوني.

فالمستثمر سواء الوطني أو الأجنبي، يبحث دائما عن الفعالية والسرعة والأمن والثقة لضمان تنفيذ واستمرار المعاملات التجارية، وأنه في حالة وقوع نزاع بشأنها، فإن هناك آليات قانونية تضمن حماية حقوق المستثمر.

وهي آليات التشريع والقضاء والتنفيذ الموجودة في الدولة التي يرغب المستثمر بالاستثمار فيها، حيث ينظر في مدى حداثة الأنظمة القائمة ومواكبتها لتطورات العصر وضوح البيئة النظامية واختصاص المحاكم وآليات التقاضي والتعويض وتعتبر قوة البيئة القانونية واستقرارها أحد أهم معايير جذب الاستثمارات الأجنبية والحفاظ على الاستثمارات الوطنية¹.

المحور الثاني: دور تحديث المنظومة القانونية في تشجيع الاستثمار

سنعرض في هذا الإطار لأهم الإصلاحات القانونية التي همت منظومة الأعمال والاستثمار (أولا)، ثم نبرز أثر ذلك على تشجيع الاستثمار (ثانيا).

أولا: أهم التعديلات التشريعية المتصلة بمجال الاستثمار

سعى منه لتحسين مناخ الاستثمار والرفع من جاذبية البلاد بالنسبة للاستثمار العربي والدولي، قام المغرب بمجموعة من الإصلاحات همت الجوانب القانونية والمؤسسية المؤطرة للنشاط الاقتصادي.

وقد شكل صدور مدونة التجارة لسنة 1996 تحولا نوعيا في التأطير القانوني للأعمال التجارية، وهي المدونة التي عرفت مؤخرا تعديلات هامة وجوهرية، كان أهمها نسخ وتعويض الكتاب الخامس من مدونة التجارة بموجب القانون رقم 73.17²، وهو القانون الذي يندرج

¹ - زموري صافية و عزيزي خديجة، الأمن القانوني ودوره في تشجيع الاستثمار، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون الخاص، جامعة الجيلالي بونعامة، الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، خميس مليانة، السنة الجامعية 2018-2019، ص 37.

² القانون رقم 73.17 القاضي بنسخ وتعويض الكتاب الخامس من مدونة التجارة، فيما يخص ماطر صعوبات المقاول، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.18.26 بتاريخ 19 أبريل 2018، الجريدة الرسمية عدد 6667 بتاريخ 23 أبريل 2018، ص 2345.

ضمن الإصلاحات الكبرى التي ينهجها المغرب لإقرار مناخ محفز على الاستثمار وتأهيل المنظومة القانونية المغربية للتجارة والأعمال، حيث إستحدثت مسطرة جديدة تتعلق الأمر بمسطرة الإنقاذ، والتي تهم المقاولات التي تعاني من صعوبات دون أن تكون متوقفة عن الدفع وفي ذلك تكريس للمقاربة الوقائية والرصد المبكر لل صعوبات التي تواجه المقاولات والتصدي لها¹.

كما شكل صدور القانون 03.22² المتعلق بالاستثمار دعامة قوية في مسلسل تحديث المنظومة القانونية للاستثمار، بحيث جاء متضمنا لعدد من الأهداف أهمها:

- تقليص الفوارق بين الدولة والأقاليم في جذب الاستثمارات.
 - توجيه الاستثمار نحو مهن المستقبل.
 - تعزيز جاذبية المملكة وجعلها قطبا استثماريا، وتحسين مناخ الأعمال.
 - التنصيص على اللجوء إلى التحكيم في المنازعات الاستثمارية بين المغرب والمستثمر.
- وبالنظر لما أصبحت تحتله الوسائل البديلة لحل المنازعات من مكانة بارزة على الصعيدين القانوني والإقتصادي، لما توفره من مرونة وسرعة في البت والحفاظ على سرية المنازعات، عمل المغرب على تنظيمها وتأطيرها قانونيا، وقد كان أول تنظيم للتحكيم ضمن قانون المسطرة المدنية لسنة وبعد مرور أكثر من عشر سنوات على تطبيق هذا القانون وصدور عدد من الأحكام والقرارات القضائية سواء على مستوى محاكم الموضوع أو محكمة النقض، أبانت الممارسة العملية عن عدد من العراقيل بدءا من تحديد بعض المفاهيم والنطاق الموضوعي لهذا القانون والإختصاص وصلاحيات الهيئة التحكيمية، مروراً بمسطرة التذليل بالصيغة التنفيذية ثم الطعن بالبطان.
- ونظرا لعدد من المرجعيات التي تشكل خارطة طريق للتشريع من بينها الخطاب الملكي ل 20 غشت 2009 الذي أكد فيه جلالته على ضرورة تطوير الطرق البديلة كالوساطة والتحكيم والصلح، هذا بالإضافة إلى أن توصيات ميثاق إصلاح منظومة العدالة الصادرة في يوليوز 2013، وتحديد التوصية رقم 137 والمتعلقة بتشجيع اللجوء إلى الوساطة والتحكيم لحل المنازعات³.

¹ مصطفى خويا موح، مميزات مسطرة الإنقاذ، مقال منشور بمجلة المحامي عدد 71، دون مطبعة، ص 88 و 89.

² القانون الإطار رقم 03.22 الصادر بموجب الظهير الشريف رقم 1.22.76 في 9 دجنبر 2022 في الجريدة الرسمية عدد 7151-17.

³ نصت هذه التوصية على ضرورة وضع مقتضيات قانونية كفيلة بالتشجيع على العمل بالوسائل البديلة، والتوصية رقم 138 من نفس الميثاق التي أكدت على ضرورة مراجعة قانون المسطرة المدنية فيما يتعلق بأحكام الوساطة الإتفاقية، وذلك بغرض إلزامية الوساطة قبل عرض النزاع على القضاء.

وقد فرضت كل هذه المعطيات إدخال تعديلات على المقتضيات القانونية المنظمة للتحكيم والوساطة الإتفاقية فتمت صياغة مشروع قانون مستقل عن قانون المسطرة المدنية، وهو القانون رقم 95.17¹، ومن حسنات هذا القانون :

- أنه تضمن عدة تعريفات حيث عرف "التحكيم" و "الهيئة التحكيمية" و "التحكيم الخاص" والمقصود "بالتحكيم المؤسسي" و "المحكمة المختصة" وكذا "إتفاق التحكيم"، وهو ما من شأنه تحديد النطاق الموضوعي لهذا القانون بشكل دقيق.
- إضفاء طابع الإستقلالية على التحكيم من خلال عدم إخضاع المحكمة لرقابة جهاز النيابة العامة، وهو مستجد يراعي خصوصية التحكيم ويحسم النقاش الفقهي الذي إعتبر تخويل الرقابة على التحكيم لجهاز النيابة العامة بعيد كل البعد عن وظيفة التحكيم الإختيارية.
- فيما يخص التحكيم الدولي حسم هذا المشروع في إشكالية الإختصاص بإعطاء الصيغة التنفيذية بالنسبة للأحكام الدولية الصادرة بالمغرب لرئيس المحكمة التجارية التي صدرت في دائرتها تلك الأحكام، كما أن هذا القانون يواكب الثورة التكنولوجية والرقمية من خلال تنظيم التحكيم الإلكتروني لأول مرة، وهي كلها مستجدات من شأنها أن تزيد من فعالية النظام القانوني المغربي وتزيد من جاذبيته، وتجعله أكثر إنفتاحا على الاستثمارات الدولية.

ثانيا: أثر تحديث المنظومة القانونية على تشجيع الاستثمار

لقد مكنت هذه الإصلاحات التشريعية من جعل المغرب محطة جذب إقتصادي واستثماري بسبب ما توفره من ظروف آمنة مشجعة على الاستثمار، وهو ما أكده جلالة الملك محمد السادس في خطاب عيد العرش بتاريخ 30 يوليوز 2016 بالقول "رغم الإكراهات المرتبطة أحيانا بالسياق الدولي، وأحيانا أخرى بالإقتصاد الوطني فإن المغرب ولله الحمد في تقدم مستمر دون نفض ولا غاز" كما قال جلالتة في نفس الخطاب وخير دليل على ذلك تزايد عدد الشركات الدولية موضحة أن هذه الشركات لا يمكن أن تخاطر بأموالها دون أن تتأكد أنها تضعها في المكان الصحيح².

إن المتأمل للتشريع المغربي سيرصد بكل وضوح الحماية القانونية التي يوفرها للاستثمار، وأن نصوصه تستهدف تحقيق التوازن بين حقوق جميع مكونات الشركات والمقاولات وإقرار الحماية اللازمة لمستهلكي المنتوجات والخدمات، إذ تضمن مدونة الشغل الإستقرار داخل

¹ القانون رقم 95.17 المتعلق بالتحكيم والوساطة الإتفاقية الصادر بموجب الظهير الشريف رقم 1.22.34 بتاريخ 24 ماي 2022 بالجريدة الرسمية عدد 7099-13.

² مقتطف من الخطاب الملكي السامي بمناسبة عيد العرش بتاريخ 30 يوليوز 2016.

المؤسسات التشغيلية وذلك عبر إقرار توازن موضوعي بين حقوق وواجبات كل من الأجير وأرباب العمل، وحظر كل أشكال التمييز بين العمال المحليين والأجانب¹.

كما أن هذه المدونة لم تكتفي فقط بتجميع الظواهر والمراسيم المتفرقة، والتي لها إرتباط بعلاقات الشغل بل إنها جاءت بمجموعة من المستجدات التي لها أثر كبير على مناخ المقاول، حيث أحدثت لجنة تسمى لجنة المقاول، والتي أصبحت شريكا لرئيس المقاول تدرس الخطة الإنتاجية ووسائل الرفع من المردودية، ووضع مشاريع إجتماعية لفائدة الأجراء والإعتناء بتكوينهم.

بالإضافة إلى ذلك تتميز هذه المدونة بالمرونة في إبرام عقد الشغل حيث يمكن أن يبرم لمدة محددة أو غير محددة مع تحديد حالاته، مع الدقة في تحديد إلزامات طرفيه ومدة الإختبار والإخطار وإجراءات التأديب².

وقد مكن تعديل الكتاب الخامس من مدونة التجارة المتعلق بصعوبات المقاول بمقتضى القانون رقم 73.17، من تحسين مناخ الأعمال والرفع من تصنيفه المغرب في مؤشر ممارسة الأعمال، بحيث احتل المغرب المرتبة 53 من بين 190 دولة شملها تقرير ممارسة الأعمال (دوينغ بيزنيس) لسنة 2020 الذي تصدره مجموعة البنك الدولي³.

ويعتبر الكشف المبكر عن الصعوبات التي تعترض المقاول أهم المقومات التي تميز هذه المسطرة، بحيث لم يعد شرط التوقف عن الدفع للإستفادة من الحماية القانونية للمقاول التي تعاني من صعوبات، إذ أصبح لرئيس المقاول حق اللجوء إلى هذه المسطرة بمجرد تعرض المقاول لصعوبات من شأنها أن تؤدي بها في وقت قريب إلى التوقف عن الدفع.

ومن خلال استقرار مضامين هذا القانون يمكننا القول أن المشرع المغربي حاول تطبيق حلول آتى بها كل من الإجتهد القضائي والممارسين في هذا المجال، حيث أعطى هذه المسطرة الأسبقية عن باقي مساطر المعالجة وذلك بغرض تجاوز الصعوبات التي تعيشها المقاول قبل أن تتوقف عن الدفع، كما تبين لنا أن صياغة هذا القانون تمت بناء على أهم التجارب الدولية ولا سيما الفصل الحادي عشر من قانون الإفلاس الأمريكي والقوانين الألمانية والبلجيكية المتعلقة

¹ كلمة السيد الرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية في المؤتمر الدولي للإستثمار ورهانات التنمية المستدامة مابين 8 و10 مارس 2022 بمدينة الداخلة منشور على موقع رئاسة النيابة العامة، ص2 و3، تم الإطلاع بتاريخ 2023/07/21 على الساعة 16h30.

² عارف أحلام، مرجع سابق، ص77 و78.

³ يوسف لخضر، المغرب يرتقي إلى المرتبة الـ 53 عالميا في تقرير ممارسة الأعمال، مقال منشور بجريدة هسبريس الإلكترونية، تم الإطلاع عليه يوم 25 يوليوز 2023 على الساعة 12h30.

بمساطر صعوبة المقاول، وفي هذا الإطار فإنه سيساهم لامحال في تحسين مناخ الأعمال في بلدنا وتعزيز جاذبيتها كوجهة لجذب الاستثمارات.

كما أن صدور القانون رقم 88.17 المتعلق بإحداث المقاولات بشكل إلكتروني¹، سيساهم في تنمية الاستثمارات الوطنية والأجنبية وانعاشها، وتشجيع خلق فرص الشغل وتحسين مناخ الأعمال، وكذا تحسين ترتيب المغرب في تقارير الهيئات الدولية لا سيما في مؤشر إحداث المقاولات المعتمد من طرف "البنك الدولي"، حيث أضحت بالإمكان إحداث المقاولات بطريقة إلكترونية وهو أمرا بات ملحا تفرضه التحولات المتسارعة للعالم الرقمي، ومؤشر للانخراط في الاقتصاد العالمي.

خاتمة

نخلص إلى القول أن المغرب بذل العديد من الجهود على الصعيد القانوني عبر اعتماد منظومة قانونية حديثة ومتكاملة قصد توفير بيئة مناسبة للاستثمار وتكريس الأمن القانوني هذا الأخير يبقى أهم عامل يمكن أن يساهم في تحفيز الاستثمار ، فالعلاقة بين القاعدة القانونية والاستثمار والتنمية توطدت أكثر اليوم بفعل تدويل الاقتصاديات وارتفاع مستوى التنافس بينها على الأسواق وجلب الاستثمارات، وفي ظل هذا الوضع ينبغي الاعتناء بالقانون والأمن القانوني خدمة لكل ما هو اقتصادي، سيما في ظل التطورات التكنولوجية والرقمية المتسارعة التي يعرفها مجال المال والأعمال والتي تجعلنا أمام تحدي كبير يتمثل في سرعة تعرض أي قانون للتجاوز.

¹ القانون رقم 18.77 المتعلق بإحداث المقاولات بطريقة إلكترونية ومواكبتها بموجب الظهير الشريف رقم 1.18.109 الصادر في 9 يناير 2019، الجريدة الرسمية عدد 6745-14.

السياسات العمومية الترابية وسؤال التنمية

Land public policies and the question of development

 **عبد الجليل بوحشلاف**

جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس (المغرب)

مستخلص

تسلط الورقة البحثية على المتغيرات المتعددة التي تشهدها الدول والتحديات المتنوعة التي تواجهها الحكومات في مجال السياسات العمومية الترابية ، لخلق الثروة واستعمال مختلف الآليات والمكانزمات في التدبير العمومي الجديد لجعل المجال الترابي ، قادر على التجاوب مع مختلف المشاكل ووضع حلول لها بشكل جذري في ظل وجود تباينات مجالية واجتماعية ، مع طرح مجموعة من التساؤلات حول قدرة الترسانة القانونية على تسريع وتيرة التنمية الترابية وتحقيق النجاعة والفاعلية. في ظل ضعف الموارد المالية والإلتقائية والحكمة¹.

Abstract :

The paper highlights the multiple variables in States and the diverse challenges faced by Governments in the area of land-based public policies to create wealth and the use of various mechanisms and mechanics in the new public measure to make the land area, Capable of responding to various problems and radically devising solutions to them in light of the existence of field and social disparities with a range of questions about the legal arsenal's ability to accelerate land development and achieve efficiency and effectiveness, with weak financial resources, selectivity and governance.

الكلمات المفتاحية: السياسات العمومية الترابية - التنمية - الترابية الجهوية - اللامركزية - اللامركز الإداري.

مقدمة:

يحظى موضوع السياسات العمومية منذ فترة باهتمام الباحثين الأكاديميين والسياسيين على سواء وذلك من خلال بروز مقاربات متعددة حاولت كل مقاربة إلقاء الضوء على جانب من هذا الحقل العلمي، وذلك راجع لأهمية هذا التخصص في إدارة شؤون المجتمع في مختلف قطاعاته، خاصة في ظل تطور المجتمعات وظهور العديد من المشاكل التي لم تعدها هذه المجتمعات في القرون السابقة.

¹ - عبد الجليل بوحشلاف باحث بسلك الدكتوراه القانون الدستوري والعلوم السياسية ، مختبر الدراسات الاستراتيجية والتحليل القانونية والسياسية، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس.

وفي هذه الفترة، كان مفهوم السياسات العمومية مرتبطا بشكل وثيق بمؤسسة الدولة. بيد أن الارتباط سرعان ما تراجع عند بداية الثمانينات من القرن الماضي، وذلك بعد بروز مفاهيم كاللامركزية وعدم التركيز في علم الإدارة والقانون الإداري التي دفعت مؤسسات أخرى غير الدولة كالجماعات الترابية في إنتاج سياسات عمومية في حدودها المجالي. بعد ذلك عرف مفهوم السياسات العمومية تطورا مرتبطا بحقل آخر غير حقل علم الإدارة في ظهور فاعل أساسي وهو المجتمع المدني بممارسة أدوار مختلفة متمثلة في المشاركة في إعداد السياسات العمومية. وهكذا لم يعد مفهوم السياسات العمومية منحصر فقط في مجال تدخل الدولة بل شمل تدخل الجماعات الترابية والمؤسسات الرسمية، بل وقد ذهب أبعد من ذلك عبر اشراك المجتمع المدني في بلورة السياسات العمومية¹.

ويعد مصطلح السياسات العمومية الترابية حديثا نوعا ما في المغرب، إذ أن الشروع في تدعيم الاختيار الجهوي كأساس للتنظيم الترابي بالمغرب، حيث برز بشكل لافت من خلال عدة محطات كان أبرزها نظام الجهات الاقتصادية لسنة 1971، والرغبة في إحداث جهوية ذات هياكل تشريعية وتنفيذية سنة 1984 والتعديل الدستوري لسنة 1992 مرورا بتدعيم مكانة الجهة في دستور 1996، وصدر القانون المنظم للجهات سنة 1997، انتهاء بدستور سنة 2011 الذي كرس للجهوية المتقدمة كمقاربة استراتيجية في سياسة أعداد التراب الوطني وصدر القوانين التنظيمية للجماعات الترابية سنة 2015 مع تثمين ذلك بصدر الميثاق الوطني للامركزية الإداري سنة 2018، وإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار سنة 2019، كل هذه المحطات والإصلاحات قد ساهمت في تعاضد دور النقاش العمومي حول السياسات العمومية الترابية ومكانتها في الحقل السياسي المغربي، خاصة ما يتعلق منها بإشكالية اندماجية السياسات العمومية الترابية.

فالسياسات العمومية، هي مجموع التوجيهات الاستراتيجية المتعلقة بالتدبير العمومي للدولة والأجهزة التابعة لها، والتي أصبحت اليوم تحظى بأهمية بالغة في الدراسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحقوقية. ويمكن تعريف السياسات العمومية أيضا بكونها مجموعة من القوانين والبرامج والمشاريع والمخططات التي تقدمها الدولة كبداية لحل المشاكل العمومية، وبالتالي فهي تمثل سلسلة طويلة من النشاطات والقرارات الحكومية المترابطة والتي تعني أكثر من مجرد قرار².

¹ - علي اكوا، مراحل إعداد السياسات العمومية على المستوى الوطني، مجلة مناظرات الأعمال، العدد 17، أكتوبر 2016.

² - جفري سعيد، قضايا علم السياسة، مقارنات نظرية، مطبعة دار المناهل، الرباط 2018، ص 160.

ويعرف "جيمس أندرسون" السياسات العمومية بكونها برنامج عمل مقترح لشخص أو جماعة أو حكومة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الغرض المستهدف، والمحددات المراد تجاوزها سعياً للوصول إلى الأهداف أو تحقيق غرض مقصود. وهي برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو قضية ما. كما يعرف "دافيد إستون" السياسات العمومية بكونها تمثل التوزيع السلطوي للقيم¹.

وتختلف السياسة العامة عن السياسات العمومية، ذلك أن الأولى تتحدد عندما تحاول سلطة محلية أو وطنية، بواسطة برنامج عملي منسق تعديل البيئة الثقافية، أو الاجتماعية، أو الاقتصادية للفاعلين الاجتماعيين في الإطار التقسيم القطاعي للمجتمع، وما توجهاته الاستراتيجية، أما السياسات العمومية فتتمثل في مجموعة من الأنشطة أو عدمها، التي يقوم بها الفاعلون السياسيون بغرض تقديم حلول للمشاكل المطروحة والتي يعاني منها المجتمع، إن السياسات العمومية تعني ذلك المسار المقصود من لدن الحكومة أو أحد مؤسساتها لتقديم حلول عامة تراعي انتباهاً عاماً، وما يميزها عن السياسة العامة يتمثل في كونها لا تعرف في الغالب مشاركة رئيس الدولة².

وتعتبر السياسات العمومية الترابية، سياسات تهدف إلى تحقيق توزيع أفضل للسكان والأنشطة فوق مجال معين من خلال سياسات قطاعية ومجالية وترابية، للتخفيف من التباينات وتحقيق نوع من التوازن المجالي، على اعتبار أن التراب هو أحد العوامل التي تسمح بتوجيه الفعل العمومي حيث تفتقد الدولة مركزيتها في هذا المستوى.

إن تحليل السياسات العمومية يمكن ليس فقط الباحثين والأكاديميين من إدارة كيفية اشتغال النظام السياسي في مجتمع ما؛ وإنما توصل زيادة على ذلك إلى عموم أفراد المجتمع جملة التحولات التي حدثت على مستوى طريقة تفكيرنا في الدولة والطرق الجديدة لتدبيرها.

كما أن السياسات العمومية تريد أن تلج إلى عمق الدولة وتعمل على فتح علبها السوداء وذلك من خلال جعل موضوعها الأساسي هو البحث في برامج الفعل العمومي من خلال التساؤل حول جذور المشاكل التي يتم معالجتها، وتتبع كيف تولدت الحلول المقترحة وكيف يتم تبنيها.

كما يطرح الموضوع الدراسة مجموعة من المفاهيم والمصطلحات التي يتعين الوقوف على شرحها وتفسير مضامينها تفادياً لكل لبس أو غموض، وتتجلى هذه المفاهيم

¹ - الفهداوي فهمي خليفة، السياسة العامة منظور كلي في البيئة والتحليل، دار النشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2001، ص33.

² - علي الحنودي، الدولة وتدبير السياسات العمومية الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 134-135، ماي 2017، ص186.

اللامركزية: تفيد اللامركزية عملية اقتطاع بعض الاختصاصات من الوظيفة الإدارية وإسنادها إلى هيئات إدارية مصلحة أو مرفقية ذات شخصية معنوية مستقلة تشرف عليها السلطات المركزية.

الجهوية: اختلفت الاتجاهات بخصوص تعريف الجهة، فمفهوم الجهوية يفيد معنيان الأول (regionalisme)، ويعني مجموعة متماسكة ذات أهداف سياسية وقد تتحول إلى توجه سياسي. أما الثاني فيفيد (regionalisation) ويقصد به الإطار والمجال الإداري والاقتصادي، بحيث لم يعد ذلك الإطار الذي تطبق فيه سياسة المركزية، بل أصبح مجالاً لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لمختلف المجتمعات المحلية، وذلك ليس عبر إقصاء السلطة المركزية، بل عبر إشراك مختلف الفاعلين المحليين في التخطيط والتوجيه ووضع الاستراتيجيات المحلية وتسير الشأن العام المحلي، بل ذهب البعض إلى أن ديمقراطية القرب (Democratie de proximite)، تفترض أن إطار تسير الشأن العام هو المجال على أن يكون هذا الأخير مؤسساً على إرادة الفاعلين عبر دينامية جماعية..

التنمية الترابية: التنمية هي الربط بين الأوجه الكمية لمنطق التنمية الاقتصادية والمالية والعمليات الكيفية للرفاه الاجتماعي، ويتعين عليها أن تتيح لكافة الفئات الاجتماعية وخاصة الفئات الأكثر فقراً ولوجاً جدياً ميسراً إلى الصحة والتعليم والمواد الضرورية لحياة جيدة، ولا يمكن اختزال التنمية في محاربة الفقر والإقصاء اللذين لا يمثلان سوى أحد مظاهرها الملموسة ومن ثم يتعين نهج طريقة لصياغة التنمية الشاملة التي تنطوي على مضمون أخلاقي واضح المعالم وتشمل بعد الاستدامة، لأن الغرض منها توفير محيط محفز يمكن لأي إنسان ضمنه أن يبني قدراته ويوسع دائرة اختياراته مع مراعاة اختيارات الأجيال الصاعدة، فالتنمية تهدف إلى تحرير القدرات البشرية وما يترتب عنها وتعزيز حس المسؤولية لدى الأفراد في ظل محيط محفز لا يعرقل ولا يتعارض مع جهود الأفراد الرامية إلى الأخذ بناصية تنميتهم ومن هذا المنطلق يمكن اعتبار التنمية الترابية بمثابة صيرورة وظيفية تعتمد على آليات و سائل قانونية ومادية وبشرية، وتهدف للترقي بوضعية الجماعة في جميع مناحي الحياة العامة 'اقتصادية، اجتماعية، ثقافية المحلية، مع الاستفادة من جميع الطاقات والإمكانات المتاحة والمتوفرة بالتعاون والشراكة مع باقي الفاعلين المحليين وبمساهمة المستفيدين مباشرة من المشاريع التنموية.

تكتسب دراسة السياسات العمومية أهمية خاصة بما أن جهد علمي منظم هدفه فهم وتحليل وتقييم الكيفية التي تمارس به الدولة نشاطها من خلال مؤسساتها الحكومية ودورها في المجتمع ورعاية مصالحه من ناحية، والمساهمة في تحسين مستوى كفاءة الأداء الحكومي سواء في

وضع أو تنفيذ أو تقييم السياسات العمومية من ناحية أخرى. والانتقال من صناعة السياسات العمومية من المركز إلى المجال الترابي.

ومن هنا يمكن أن نستشف أن موضوع السياسات العمومية الترابية في ظل اللاتمرکز الإداري أهميتين:

• أهمية علمية:

إن موضوع السياسات العمومية الترابية في علاقته باللاتمرکز الإداري والجهوية المتقدمة يحظى بأولوية لدى الباحثين والأكاديميين نظرا لكون الموضوع ذو رهنية يستوجب تتبع المستجدات المرتبطة بالتدبير المجال الترابي وانعكاسها على مسار التنمية الترابية.

• أهمية عملية:

وتتجلى أهمية هذه المقاربة في إبراز تطور السياسات العمومية الترابية مع مستجدات التدبير الإداري والمالي في المجال الترابي والقدرة على تحقيق التنمية المنشودة مع تجاوز الاختلالات المرتبطة بالعدالة المجالية.

• الإشكالية

في ظل الصعوبات المالية والتدبيرية للجماعات الترابية تجعل مجال السياسات العمومية الترابية في خلق التنمية في المجال الترابي وحل المشاكل التنموية أمرا معقدا وصعبا ، لذلك يبقى البحث عن حلول وآليات جديدة لتجاوز هذه الإشكالات القانونية والتدبيرية .

• فرضية الدراسة:

— السياسات العمومية الترابية في ظل مستجدات اللاتمرکز الإداري يمكن تساعد على حل التفاوتات الاجتماعية والمجالية

— السياسة العمومية الترابية تتخبط في مشاكل قانونية وعملية تحول دون تحقيق الأهداف المنشودة

المبحث الأول: الإطار المرجعي للسياسات العمومية الترابية

يتطلع ورش الجهوية إلى تمكين المغرب من جهوية متقدمة، ديمقراطية الجوهر مكرسة للتنمية المستدامة والمندمجة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وبيئيا، تشكل مدخلا لإصلاح عميق لهياكل الدولة من خلال السير المتدرج على درب اللامركزية واللاتمرکز والديمقراطية التشاركية، والتحديث الاجتماعي والسياسي والإداري للبلاد والحكمة الجيدة¹. ولهذه الأسباب، فقد جاء

¹ --كریم لحرش: الدستور الجديد للمملكة المغربية، شرح وتحليل، سلسلة العمل التشريعي والإجتهاد القضائي. العدد3، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء

دستور فاتح يوليو 2011، لتكريس ورش الجهوية المتقدمة من خلال التنصيب على مقتضيات متقدمة في هذا المجال. ولقد تضمن دستور لسنة 2011 مجموعة من المقتضيات المهمة والتي ارتفعت بالجهات وجعلتها تحتل مرتبة أساسية ومحورية يقوم على أساسها التنظيم الترابي للمملكة.

المطلب الأول: السياسات العمومية الترابية في الوثيقة الدستورية

نجد الدستور في الفصل الأول منه قد نص في فقراته الأخيرة على أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي يقوم على الجهوية المتقدمة ولم يكن هذا النص موجودا في الدساتير السابقة، حيث تفيد دسترة هذا المقتضى جعل الجهوية المتقدمة أساس التنظيم الترابي. فعلى مستوى الشكل رفع الدستور الجديد إلى مرتبة الجماعات الترابية، وتم استبدال التسمية القديمة للجماعات المحلية ب الجماعات الترابية¹، ذلك أن التراب ليس فقط مجالا لإعداد والتنظيم، بل هو أحد المداخل الجديدة للسياسات العمومية الناجعة، ومحددا مرجعا وفاعلا في شروط التنمية المجتمعية المنشودة. كما تبوأَت الجهة في إطار الجهوية المتقدمة مكان الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عملية إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية. وقد خصص دستور 2011 بابا كاملا للجهات والجماعات الترابية، عكس دستور 1992، الذي خصص ثلاثة فصول، تقدم تعريفا للجهة كجماعة محلية، ولدور العمال داخل الجهات، لكن الفصول التي تضمنها دستور 2011 تشير إلى مجموعة من المقتضيات التي ستميز بها الجهات، فإذا ما رجعنا إلى الفصل 135 من الدستور المذكور، فإننا نجد من بين أهم المستجدات التي تضمنها هذا الفصل هو تشكيل مجالس الجهات وتبدير شؤونها بكيفية ديمقراطية، وذلك عن طريق الإقتراع العام المباشر، وتضمنين هذا المقتضى بهدف إلى تقوية التمثيلية والمشروعية الديمقراطية للمجالس الجهوية.

وهذا الأمر ينسجم والمبادئ الأساسية التي حكمت التعديل الدستوري لسنة 2011 من قبيل ربط المسؤولية بالمحاسبة التي تشكل الدعامة الرئيسية للتدبير الإداري، وتماشيا مع هذا المبدأ انتقلت سلطة اتخاذ القرار من ممثل السلطة المركزية إلى ممثل السلطة المنتخبة، فنص الدستور على خيار الإقتراع العام المباشر لمجالس الجهات، وهي نفس التوصية التي كان قد تضمنها التقرير الختامي للجنة الإستشارية للجهوية الذي يؤكد على رغبة المشرع الدستوري في

¹ - الفصل 135 من دستور 2011، الظهير الشريف رقم 155-92-1 الصادر بتاريخ 11 ربيع الأول 1423 الموافق لـ 9 أكتوبر 1992. الخاص بإحداث دستور المملكة الصادر بالجريدة الرسمية عدد 4172، الصادر بتاريخ 16 ربيع الأول 1413 الموافق 14 أكتوبر 1992 المعدل لاحقا سنة 1996.

جعل هذه المجالس تعبر بشكل واضح عن إرادة الساكنة وتكتسب مشروعيتها انتخابها عن طريق صناديق الاقتراع.

وهذا ما أكدته القانون التنظيمي للجهات، الذي نص على انتخاب أعضاء مجلس الجهة بالإقتراع العام المباشر، وهو ما يمكنه من إعادة النظر في تركيبة المجالس التي كان ينظر إليها على أنها كتل غير متجانسة وغير متاضمنة، بالنظر لتركيبها المتنوعة التي تتكون من أعضاء تختلف مصادر انتخابهم¹.

من جانب آخر نص دستور 2011 في الفصل 136 على أن التنظيم الجهوي للمملكة يركز على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن²، وذلك من خلال حرص المجالس الجهوية على إشراك القطاع الخاص، ومختلف الفاعلين في وضع التصورات، وتنفيذ المخططات والبرامج والمشاريع التنموية، وتوفير المناخ الأمثل للإستثمار وخلق مناصب للشغل ورواج الأعمال.

كما تطرق هذا الفصل إلى تأمين مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة، وذلك عن طريق وضع إطار مرجعي وفق مقارنة تشاركية محددة المبادئ والشروط والأساليب التي تقوم عليها الشراكة مع الجمعيات المؤهلة. ومن أجل تحقيق ذلك، أكد الفصل 137 من دستور 2011 على أن الجهات والجماعات الترابية الأخرى ستساهم في تفعيل السياسات العامة للدولة، وفي إعداد السياسات العمومية الترابية، ولذلك لضمان نجاعة تدخلات الدولة في كل مستوى من مستويات التنظيم الترابي، وضمان سدادها في أعين المواطنين وفعالية وقعها. ويمكن للجهات أن تساهم في بلورة السياسات العمومية الترابية، إما بواسطة ممثلها بمجلس المستشارين أو في إطار إشراكها من طرف الدولة في بلورة هذه السياسات³.

و من أجل دعم التدبير الديمقراطي للشؤون الجهوية نص الفصل 138 ولأول مرة أن رؤساء مجالس الجهات سيقومون بتنفيذ مداوالات مجالسهم، كما أنهم سيتمتعون بصفة أمراء بصرف المداخل والنفقات المتعلقة بتسيير المجلس الجهوي، كما سيضطلعون بالتنفيذ المباشر لقرارات المجالس ذات الطابع الإداري الفردي أو الجماعي، أو ذات الطابع المعياري، حيث توضع رهن إشارتهم وكالة لتنفيذ مشاريع الإستثمار التي يقررها المجلس الجهوي.

¹ - تنص المادة 9 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات على أن يدبر شؤون الجهة مجلس ينتخب أعضاؤه بالإقتراع العام المباشر فوق أحكام القانون التنظيمي رقم 11.59 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية.

² - الفصل 136 من الدستور المملكة المغربية لسنة 2011

³ - الفصل 137 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011

وفي إطار ترسيخ العمل التشاركي، نص دستور 2011 في فصله 139 على أن مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى تضع آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتبنيها¹.

إن تلازمة الجهة والإقتصاد، تبرره خصوصية كون الحافز الأساسي وراء إحداث الجهات بالمغرب، إنما يكمن العنصر الإقتصادي، بل ويمكن التأكيد على أن العديد من التجارب المقارنة قد جعلت من سياسة الجهوية أحد المداخل الأساسية والحاسمة لسياستها العامة، كما أنها اعتبرت الجهة الدائرة الترابية الأكثر استجابة للفعل والتدخل الإقتصاديين، ومن ثم تصبح أكثر الجماعات الترابية أسلوباً لتنشيط الإقتصاد الترابي.

المطلب الثاني: السياسات العمومية في ظل القوانين التنظيمية للجماعات الترابية

لكل فعل، قطاعي أو ترابي، مرجعيته التي يستند إليها وتضفي عليه مطلق شرعيته، جاعلة منه قابلاً للتنفيذ والتطبيق. وحيث تعد الجماعات الترابية عامة متحكّمة جوهرية في الفعل التنموي الترابي، المحلي والوطني، فإن الجهة، على وجه الخصوص، تتبوأ مكانتها في هذا الإطار، حيث خصتها مقتضيات القانون التنظيمي رقم 14-111، المتعلق بالتنظيم الجهوي بعدد من الإختصاصات، في نطاق تدبير قضايا التنمية الإقتصادية والإجتماعية، وذلك انطلاقاً مما تنص عليه المادة الثمانون من نفس القانون على أنه تناط بالجهة داخل دائرتها الترابية مهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة، وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتبنيها².

ومن ثم يكون المشرع قد منح للجهة اختصاصاً عاماً، تدبيراً لشؤونها بكيفية ديمقراطية³، وارتكاز على مبدأ التدبير الحر⁴. ولا تحد من الإختصاص سوى المهام المسندة لباقي الجماعات الترابية من جهة وإختصاصات الدولة، من جهة أخرى. وعلى هذا الأساس فإن الإختصاص العام الذي منح للجهات، والذي يقضي بتمكين هذه الأخيرة من إنجاز مهامها الأساسية المنوطة بها، بمقتضى القانون المنظم لها تتمثل في⁵:

¹ - الفصل 139 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011،

² - ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون رقم 14-111 المتعلق بالجهات، ج رعد 6380

³ - الفقرة الثانية من المادة الأولى من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 14-111

⁴ - الفقرة الأولى من المادة الرابعة من القانون التنظيمي للجهات رقم 14-111

⁵ - تنص الفقرة السابعة من المادة 80 من القانون التنظيمي للجهة على مايلي: تقوم الجهة بهذه المهام، مع مراعاة السياسات والاستراتيجيات العامة والقطاعية للدولة في هذه المجالات.

تحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيته الإقتصادية. تحقيق الإستعمال الأمثل للموارد الطبيعية وتثمينها والحفاظ عليها. علاوة على اعتماد التدابير والإجراءات المشجعة للمقاولة ومحيطها، والعمل على تيسير توطين الأنشطة المنتجة للثروة والشغل، ثم المساهمة في تحقيق التنمية المستدامة والعمل على تحسين القدرات التدييرية للموارد البشرية وتكوينها.... إضافة إلى الإختصاص العام المباشر إلى بعض مظاهره، والذي خوله القانون التنظيمي المتعلق بالجهات للمجالس الجهوية، ونستخلص انطلاقا من مقتضيات المادة 80 من القانون ذاته، ثلاثة مستويات من الإختصاصات التي تمارسها الجهة، ذاتية، ومشاركة مع الدولة ومنقولة إليها من هذه الأخيرة.

وفيما يتعلق بالإختصاصات الذاتية للجهات الذي يحتل العنصر الإقتصادي حيزا هاما وهي اختصاصات مرتبطة بإعداد التراب، وأخرى تتعلق بإنعاش الإستثمار والمقاولة، حيث تعد دراسة وظيفة الجهة في المجال الإقتصادي ضرورة لا يمكن تجاهلها في إعداد أي دراسة تستهدف المساهمة في بناء تنمية شاملة ومستدامة، بحيث إن السياسة الجهوية لدولة ما تعتمد بالضرورة على دراسات اقتصاديات الكيانات الترابية، حتى تتلائم والواقع الإقتصادي والإجتماعي والسياسي للمجتمعات المحلية¹.

ضمن هذا الإطار، يحضى موضوع إعداد التراب بأهمية بالغة، فالجهوية تعتبر أسلوبا للتنظيم الترابي للدولة، انطلاقا من اعتبارات مجالية واقتصادية، إذ لا يمكن تصوره إلا انطلاقا من تنظيم المجال الترابي، وبالذات على المستوى الجهوي، حيث يعد التصميم الجهوي لإعداد التراب وثيقة مرجعية للهيئة المجالية لمجموع التراب الجهوي². لهذا فقد خول القانون التنظيمي رقم 14،111 المتعلق بالجهات للمجلس الجهوي وضع التصميم الجهوي لإعداد التراب وفق الأنظمة الجاري بها العمل في إطار توجهات السياسة العامة لإعداد التراب المعتمدة على المستوى الوطني وبتشاور مع الجماعات الترابية الأخرى، والإدارات والمؤسسات العمومية، وممثلي القطاع الخاص المعنيين بتراب الجهة.

وحسب المادة 89 من القانون التنظيمي للجهة، فالتصميم الجهوي لإعداد التراب يهدف إلى تحقيق التوافق بين الدولة والجهة حول تدبير تهيئة المجال وتأهيله وفق رؤية استراتيجية

¹ - إدريس الساهل، الأفاق المستقبلية للجهة كجماعة محلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة. العدد 8

الجهة . الجهوية، والتنمية الجهوية، 1996، ص 96

² -- الفقرة الثالثة من المادة 88 من القانون التنظيمي رقم 14.111 المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6599.

واستشرافية. ومن أجل تحقيق هذه الغاية، منوط بهذا التصميم أن يقوم بما يوجب تنشيط العنصر الإقتصادي داخل الجهة من خلال:

— تحديد الاختيارات المتعلقة بالتجهيزات والمرافق العمومية الكبرى المهيكلية على مستوى الجهة¹

- تحديد مجالات المشاريع الجهوية وبرمجة إجراءات تثمينها وكذا مشاريعها المبرمجة. وبالرغم من الدور الذي يقوم به المجلس الجهوي، على مستوى إعداد مشروع التصميم الجهوي لإعداد التراب² والمصادقة عليه³، فإن أجرة وتنفيذ هذه الأخير تبقى متوقفة على تأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، وذلك وفق لمقتضيات المادة 115 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، والفقرة الثانية من المادة 10 من المرسوم الخاص بتحديد مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتعيينه وتقييمه

أما فيما يخص مجال انعاش الاستثمار والمقاولة، فقد بات من الواضح أن قضايا الاستثمار والمقاولة، لا يمكن إيجاد حلول ناجعة لها انطلاقا من اعتماد سياسات مركزية، بل تولدت القناة لدى كل الفاعلين أن الإطار الترابي المحلي عامة، والجهوي على وجه التحديد، هو الكفيل بأن يساهم بفعالية في إيجاد الحلول. وتوفير الشروط الضرورية لإنعاش الاستثمار وتشجيع المقاولة وبالأخص الصغرى والمتوسطة، مما يساهم في خلق فرص الشغل على المستوى الترابي المحلي.

إن بلورة سياسة ترابية جهوية في تنشيط الإقتصاد، ومن خلال توفير شروط هذا الأخير، وتشجيعه، وتنظيمه وتنميته، من شأنها أن تلعب دورا طلائعيا للحد من الاختلالات التي تترتب عن السياسات الماكرو-اقتصادية، وهي عكس السياسات الترابية، لا تأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات الجهوية، جغرافيا وديمغرافيا واقتصاديا، علما أن عددا من الجهات تتوفر على طاقات وإمكانات...، من شأن اللامركزية الجهوية في بعدها الإقتصادي، أن تلعب دورا كبيرا في هذا المجال.

¹ - الفقرة الثانية من المادة 88، مرجع سابق.

² - تنص المادة الأولى من المرسوم رقم 2,17,583 الصادر في 7 محرم 1439 (28 شتنبر 2017) بتحديد مسطرة إعداد التصميم الجهوي

لإعداد التراب وتعيينه وتقييمه على أنه تطبيقا لأحكام المادة 88 من القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14. يتخذ مجلس الجهة موقفا يقضي بإعداد مشروع التصميم الجهوي لإعداد التراب، ج رعددد 6618، بتاريخ 13 صفر 1439 (2 نونبر 2017). ص 6385

³ - تنص الفقرة الأولى من المادة التاسعة من المرسوم رقم 2.17583 على مايلي: يعرض مجلس الجهة مشروع التصميم الجهوي لإعداد التراب

وضمن هذا السياق، فقد خول القانون التنظيمي المتعلق بالجهات لمجالس هذه الأخيرة مجموعة من الاختصاصات التي تمكنها من الإسهام في إنعاش الاقتصاد وتنميته على المستوى الجهوي، من خلال القيام بما يؤدي إلى إنعاش الاستثمار الخاص وتشجيع إنجازته، ولاسيما بدعم المقاولات، وتوطين وتنظيم مناطق الأنشطة الاقتصادية بالجهة، وإحداث مناطق للأنشطة التقليدية والحرفية¹.... فمن شأن ذلك إحداث مناطق اقتصادية ذات بعد جهوي، تهدف إلى إقامة هياكل وبنيات للمقاولات والاستثمارات الخاصة، وإنجاز مشاريع اقتصادية جديدة بمختلف الجهات، تحقيق تنمية مجالية متكاملة، وتعزيز اللامركزية الجهوية، والتي ستوجه لا محالة مختلف الأنشطة الاقتصادية المولدة لفرص الشغل نحو باقي الجهات، مما سيدفع إلى خلق أقطاب اقتصادية جهوية جديدة.

وقد أباح القانون التنظيمي رقم 14-111 للجهات التدخل المباشر في هذا المجال، عندما منح للمجالس الجهوية صلاحية إحداث شركات مساهمة تسمى شركات التنمية الجهوية، أو المساهمة في رأسمالها بإشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص. وتحدث هذه الشركات لممارسة الأنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية التي تدخل في اختصاصات الجهة أو تدير مرفق عمومي تابع للجهة². وتعد هذه الألية أداة جوهرية وهامة منحها المشرع للمجالس الجهوية للتدخل المباشر في مجال تنشيط الاقتصاد الترابي، وخلق فرص للشغل، وبالتالي تحقيق التنمية الترابية.

كما يمارس المجلس الجهوي، وفقا لمقتضيات القانون التنظيمي رقم 14-111، اختصاصات مشتركة مع الدولة، حيث يتبوأ العنصر الاقتصادي مكانة هامة ضمن هذا المجال. فقد جعل المشرع الجهة تمارس اختصاصاتها بإشتراك مع الدولة في مجالات متعددة أهمها³.

-تحسين جاذبية المجالات الترابية وتقوية التنافسية.

- التنمية المستدامة

- البحث العلمي التطبيقي.

-إحداث أقطاب فلاحية.

-إنعاش المجال السياحي.

¹ - المادة 82 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، مرجع سابق، ص 6598.

² -- الفقرتان الأولى والثانية من المادة 145 من القانون التنظيمي للجهات. مرجع سابق، ص 6608

³ - المادة 91 من القانون التنظيمي للجهات، مرجع سابق، ص 6600.

علاوة على الاختصاصات الذاتية والمنقولة للجهات تعمل الدولة على نقل بعض من اختصاصاتها للجهات وذلك ما تنص عليه المادة 94 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، وبالإعتماد على ما يقتضيه مبدأ التفريع، وذلك في المجالات التالية:

- التجهيزات والبنى التحتية ذات البعد الجهوي.

- الصناعة.

- التجارة.

الطاقة والماء والبيئة...

وبموجب مقتضيات المادة 95 من نفس القانون، فإنه عند نقل الاختصاصات من الدولة إلى الجهات، تتم مراعاة مبدئي التدرج والتمييز بين الجهات.

وفي حين أن الوالي أعلى ممثل للحكومة المركزية على المستوى الجهوي كانت له سلطة تنفيذية على قرارات المجلس الجهوي، فإن بعض هذه الصلاحيات قد نقلت إلى رئيس

المجلس الجهوي، وقد عهد إلى الجهات بصلاحيات جديدة وكبيرة تخصها، منها صلاحيات الخاصة في مجالين استراتيجيين، التنمية الاقتصادية الجهوية على سبيل المثال إحداث المناطق الاقتصادية علاوة على تخطيط استخدام الأراضي على المستوى الجهوي عبر إحداث خطط تعمير جهوية. التصميم الجهوي لإعداد التراب" وبرامج التنمية الجهوية كما أنها مكلفة نظريا بالتكوين المهني والنقل الطرقي الحضري، فالجهات مكلفة باختصاصات طموحة تتشارك فيها مع الحكومة المركزية، رغم أن هذه الصلاحيات لاتزال فضفاضة مهمة التعريف مثال على ذلك، انعاش السكن الاجتماعي، إعادة الاعتبار للمدن والأنسجة

العتيقة، وبناء على مبدأ التفريع فإن القانون 14.11 بدوره يعرف مجالات الاختصاصات المنقولة من الحكومة إلى الجهة فيما يخص البنية التحتية الجهوية والمرافق الجهوية الصناعة والصحة والأعمال والثقافة الرياضة والتعليم والطاقة والمياه والبيئة المادة 94 من القانون التنظيمي للجهات، وبموجب مقتضيات المادة 95 من نفس القانون، فإنه عند نقل الاختصاصات من الدولة إلى الجهات، تتم مراعاة التدرج والتمييز بين الجهات، ومن جهة أخرى فالجهات قد منحت مصادر كبيرة للتمويل لاستيفاء مهامها الجديدة، فهي تستفيد من تحويلات مالية مهمة، إذ خصص لها 5 في المائة من ضرائب الأفراد والشركات والدخل و 20 في المائة من ضرائب التأمين ويتوقع زيادة هذه النسبة على مدار السنوات الخمس المقبلة وهو ما يسمح لها بتحصيل 10 مليارات درهم بحلول سنة 2022. وقد أشار مشروع قانون المالية لسنة 2022 في الموارد المرسدة للجهات وذلك طبقا لمقتضيات المادة 188 من القانون التنظيمي للجهات 14.11 حيث تم رصد

للجهات برسم السنة المالية 2022 نسبة 5 في المائة من حصيلة الضريبة على الشركات¹، وكذلك نسبة 5 في المائة من حصيلة الضريبة على الدخل².

يلاحظ رغم الموارد المهمة المرصودة للجهات إلا البرامج والمشاريع المبرمجة في برامج التنمية الجهوية تعرف بطء كبير في التنفيذ مما يطرح علامات الاستفهام عن تسريع وتيرة التنمية في الجهات في إطار الإلتقائية في البرامج والمشاريع على المستوى المركزي والترابي. واحترام الأجل المحددة مع دراسة الوقع والأثر على تقليص الفوارق المجالية والاجتماعي.

المبحث الثاني بلورة السياسات العمومية في ظل اللاتمرکز الإداري

عمل دستور 2011 على مراجعة شاملة لنظام اللامركزية بتأصيل البعد الترابي في تدبير الشأن العام المحلي، عبر إعطاء موقع متميز للوحدات الترابية في تفعيل السياسات العمومية، من خلال تقوية أدوار موقع وأدوار الجماعات الترابية مع تفعيل ميثاق اللاتمرکز الإداري. ونقل مجموعة من الاختصاصات من القطاعات الوزارية إلى المصالح اللامركزة لتسهيل المساطر والشركات مع مختلف المتدخلين على المستوى الترابي لتسريع وتيرة إنجاز البرامج والمشاريع.

المطلب الأول: لتنمية الترابية في ظل اللاتمرکز الإداري

منذ عشر سنوات، وما يزيد، كان لبروز مصطلح الجهوية المتقدمة في متن الخطاب الملكي، وضمن دائرة النقاش العمومي، وقعا بارزا على مسارات الإصلاحات التي ميزت تطور منظومة اللامركزية الترابية بالمغرب، توجت بدون شك سياسة الدولة في تدبير هذه المنظومة. ولعل صدور القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، و كذلك صدور ميثاق اللاتمرکز الإداري، جاء ليعكس جزءا هاما من خلاصات هذا المسار، وواقع التحول النوعي ضمن أوراق الإصلاحات الترابية. علاوة على حضور اللاتمرکز الإداري في الوثيقة الدستورية تأكيداً على الإرادة السياسية في الرقي بالسياسات العمومية الترابية وخلق الإلتقائية في البرامج والمشاريع التنموية بين المركز والمصالح اللامركزة، كما يقوم اللاتمرکز الإداري على مجموعة من المبادئ والمركّزات، والتي يسعى من خلالها تحقيق مجموعة من الأهداف سعياً لتجاوز التفاوتات المجالية وتحقيق العدالة المجالية والاجتماعية³.

² - قانون المالية لسنة 2022.

³ - عبد الجليل بوحشلاف، اللاتمرکز الإداري كدعامة للتنمية الترابية، جهة فاس مكناس أنموذجاً، رسالة لنيل الماستر، جامعة سيدي محمد بن عبد الله كلية العلوم القانونية والإقتصادية والاجتماعية سنة 2021، ص 115.

يستند نظام اللاتمرکز الإداري بالمغرب على مرجعيات رئيسي أهمها أحكام الدستور، ولا سيما الفصل 145، وكذا التوجهات الملكية المتضمنة في العديد من الرسائل والخطب الملكية السامية، والتي دعا من خلالها الملك إلى ضرورة إخراج ميثاق متقدم للاتمرکز الإداري، و يعتبر عدم اللاتركيز لازمة الخطاب السياسي للحكومات المتعاقبة أيضا، فمفهوم اللاتركيز الإداري كان دائما حاضرا في صلب البرامج الحكومية. وكذا في ضوء التقارير والدراسات ذات الصلة، ولا سيما منها تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية حول الجهوية المتقدمة، وتقرير المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي حول متطلبات الجهوية المتقدمة

ارتقى دستور سنة 2011 باللاتركيز الإداري، حيث عزز في هذا الصدد من دور الولاية والعمال بجعلهم ممثلي السلطة المركزية والعاملين باسم الحكومة على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، وممارسة المراقبة الإدارية. كما أن الدستور استعمل لأول مرة في تاريخ المغرب منذ الإستقلال مصطلح المصالح اللامركزة للإدارة المركزية، تعبيرا عن رغبة المشرع المغربي في تعزيز مسار اللاتركيز كنمط لتكريس إدارة القرب من المواطنين. وفي هذا الصدد قد عرفت هذه مؤسستي العامل و الوالي عدة تطورات منذ إدخاله إلى النظام الإداري المغربي، فمنذ بداية التسعينيات شهدت مهام التنسيق الموكولة للعامل تطورا من خلال تبني عدد من المقتضيات الدستورية الجديدة، تدعو إلى تنشيط وإعطاء أدوار جديدة لمؤسستي الوالي والعامل من أجل الإرتقاء بمسلسل اللاتركيز الإداري، في أفق إحداث نقلة نوعية داخل التنظيم الإداري المغربي، حتى يواكب ورش الجهوية الاجتماعية التي تبناها المغرب. وتمثلت هذه النصوص في المراجعات الدستورية لسنة 1992 ودستور 1996، وصولا إلى دستور 2011، الذي كرس الدور التنسيقي للولاية والعمال، بالإضافة إلى أدوار أخرى جديدة منها على الخصوص دور الرقابة الإدارية على الجماعات الترابية، حيث ينص الفصل 145 من دستور 2011، على أن الولاية والعمال بمساعدة رؤساء الجماعات الترابية وخاصة منهم رؤساء الجهات على تنفيذ البرامج التنموية كما يقومون تحت سلطة الوزارة بتنسيق المصالح اللامركزة للمصالح المركزية، ويسهرون على حسن سيرها¹.

لقد كان دائما لولاية الجهات وعمال العمالات مكانة محورية في البناء المؤسساتي على المستوى الترابي باعتبارهم ممثلين للدولة ومشرفين مباشرين على عمل المصالح الخارجية للوزارات، وهي الإختصاصات التي تخولهم بامتياز لعب ضابط إيقاع عمل مختلف مؤسسات

¹ - الفصل 145 من الدستور المغربي الصادر بموجب الظهير الشريف رقم 1.11.91. بتاريخ 29 يوليوز 2011. الجريدة الرسمية، عدد 5964 مكررتاريخ 30 يوليوز 2011.

الدولة على المستوى المجالي. وقد عزز دستور 2011 موقع ودور الولاية العمال، بحيث أنهم تحولوا عمليا إلى المشرفين الرئيسيين على عمل كل المصالح الخارجية والمؤسسات التابعة للحكومة وكذا على الجماعات الترابية في مناطق نفوذهم الترابي، بل أصبحوا بالإضافة إلى ذلك مكلفون بالتنسيق بين المصالح اللامركزية للإدارات المدنية التابعة للدولة والمؤسسات العمومية المتواجدة داخل النفوذ الترابي للولايات أو العمالات. غير أن دورهم لا ينحصر فقط في التنسيق بل يمتد كذلك إلى المبادرة والنهوض بتلك الأعمال والمصالح والإشراف عليها وتتبعها، من خلال ترؤس الولاية والعمال لعدد كبير من اللجان المشرفة إما على اقتراح أو تنفيذ السياسات والبرامج في مختلف القطاعات الوزارية وفي مختلف الميادين، وذلك بتنسيق متبادل بينهم وبين السلطات المركزية حول المشاريع المزمع إنجازها في تراب الولاية أو العمالة، وكذا مستويات تنفيذ تلك المشاريع. كما أن المسؤوليات الجديدة خولت للعامل بمقتضى الدستور سمحت له بأن يكون صاحب القرار الإداري المحلي الوحيد، وهو ما يعتبر مكسبا للإدارة الترابية والديمقراطية المحلية، عكس ما يراه بعض المنتخبين والأحزاب السياسية بأن توسيع صلاحيات العامل تعتبر بمثابة إشارة إلى انحسار سياسة اللامركزية الإدارية، فنجاح اللامركزية الإدارية باعتباره وسيلة لتحديث دور الدولة وعقلنة وظيفتها وألية مهمة للإنجاح وتحسين الإدارة المحلية، يتطلب من الولاية والعمال باعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية، الاضطلاع بأدواره ومهامهم بروح من المسؤولية وبطريقة تشرف الإدارة وتعطي نتائج ملموسة كما أكد على ذلك الملك في خطابه لـ 29 يوليوز 2017، وكذا التنسيق بين مختلف مصالح الإدارات اللامركزية قصد تنزيل السليم لمختلف المخططات والبرامج التنموية الترابية. ودستور سنة 2011 جاء بعدة تغيرات منها ما هو تنظيمي نسقي ومنها ما هو اصطلاحي، فاختيار المشرع المغربي لمصطلح المصالح اللامركزية بدل المصالح الخارجية يدل على الأهمية التي حظي بها عدم التركيز الإداري بالمغرب ولعل اختيار جاء بعد التخلي عن التموقع على المستوى الإقليمي لفائدة التموقع على المستوى الجهوي.

إن اعتماد ميثاق اللامركزية الإداري وتنزيله يشكل رافعة أساسية لدعم الحكامة الترابية من خلال ضمان نجاعة أكبر في تدبير الشأن الترابي وتحقيق الإلتقائية في السياسات العمومية وفي برمجة مختلف المشاريع القطاعية، وذلك في انسجام تام مع البرامج التنموية للجماعات الترابية.

المطلب الثاني: التنمية الترابية بين ضعف الموارد وحكمة التدبير

تستند الجماعات الترابية، في تدبير شؤونها على مقومات و عناصر بشرية وقانونية و مالية، تشكل الإطار العام لتدخل هذه الهيئات في الميادين الاقتصادية والاجتماعية، فالجانب المالي يشكل حجر الزاوية، في كل تنظيم ترابي، فمهما تعددت الاختصاصات التي تعطى لجماعة ترابية معينة، و مهما كانت صلاحيتها في مجالات تدخلها، فهي تحتاج للوسائل المالية اللازمة لبلورة إرادتها و قراراتها، في شكل مشاريع و برامج وخدمات، فالواقع العملي لازال يؤثر على خصائص مالي تعاني منه الجهات على خصائص مالي تعاني منه الجهات، الأمر الذي يجعل منها مجالس منتخبة عقيمة، ذلك أن توسيع اختصاصاتها لم توازنه إصلاحات مالية هامة تغطي هذه الاختصاصات وتسعفها في النهوض بوظائفها التنموية الجديدة وكثرة الأعباء الملقاة على عاتقها والتي تبدو في الواقع العملي اكبر بكثير من حجمها تحت وطأة شح الموارد المالية ومحدوديتها¹.

لذلك فإن نجاح أي جماعة ترابية رهين بصياغة وإعداد وتنفيذ الاستراتيجيات المالية، التي تعتمد عليها المجالس المنتخبة، في بلورة تصوراتها المستقبلية للتنمية الترابية من خلال التدبير الجيد لميزانياتها إيرادا وإنفاقا وهو ما يجعل التدبير المالي للجماعات وهو ما يجعل التدبير المالي للجماعات ضرورة أساسية لكل جماعة على حدة من اجل تحقيق أهدافها المسطرة في برامجها وفق تخطيط مسبق وتنظيم محكم.

لقد أبانت الممارسة الترابية، العديد من المشاكل والعوائق، سواء تعلق الأمر بالجانب المالي والبشري والتدبري، والذي حال دون تطور العمل الترابي ومسارته للواقع الذي يطبعه التطور السريع، وجعل المجال الترابي ذكيا².

لم تعد الجماعات الترابية جزرا معزولة عن بعضها على مستوى البرامج التنموية، في ظل الجهدية المتقدمة، بل أصبحت جسما وظيفيا لكل واحدة منها اختصاصاتها³، حيث أصبحت

¹ - هشام العقراوي، العدالة المجالية بين الأدوار التنموية للجهة ورهان التضامن الترابي، هشام العقراوي، العدالة المجالية بين الأدوار التنموية للجهة ورهان التضامن الترابي، دراسة تحليلية في البعد الجهوي للنموذج التنموي المغربي، ضمن مؤلف جماعي " النموذج التنموي الجديد أي مدخلات لأي مخرجات"، من غصدرات مركز تفاعل للدراسات والأبحاث في العلوم الاجتماعية 2021. ص 284.

² - سناء حمرا الراس، البدير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، جامعة محمد الخامس بالرباط، السنة الجامعية 2016-2017، ص 88.

³ - ياسر عجل، تحديات تحديث الإدارة الجهوية في تدبير السياسات العمومية الترابية بالمغرب، مجلة الفقه القانوني والسياسي، المجلد 01، العدد 01، السنة 2019، 11.

الجماعات الترابية بإعداد برامج تنموية¹، وفق منهجية تراعي الالتقاءية أثناء تنفيذ البرامج والمشاريع التنموية سواء فيما يتعلق بمراعاة برامج الجماعات الترابية الأدنى لبرنامج التنمية الجهوية أو مراعاة هذا الأخير لتوجهات السياسة العامة للدولة. فعدم التنسيق بين الوحدات الترابية فيما بينها وبين القطاعات الوزارية أو بالأحرى المصالح اللامركزية في إطار تطبيق ميثاق اللاتمرکز الإداري، من شأنه أن يفضي إلى الوقوع في الارتباك والتكرار في المشاريع وبالتالي تبذير المال العام دون تحقيق التنمية المنشودة.

فتمين البعد العلائقي بين الأطراف المتدخلة في نفس المجال الترابي والتي تتقاسم سلطة القرار المحلي وتكريس ثقافة تديرية قائمة على التوافقاً على الأقل الانسجام في الرؤيا، وتقاسم للتكاليف، وتوظيف جيد للمؤشرات التنموية²، وتتيح الجهوية اليوم، فرصة ثمينة لتحقيق هدف الالتقاءية بين السياسات العمومية بطريقة قبلية عند إعداد برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، حيث يشكلان حجر الزاوية لتحقيق التقاءية السياسات العمومية الترابية، فمهما آلتين للتخطيط الجهوي وفرصة لأجراً الاستراتيجيات والسياسات العمومية بشكل يحقق النتائج والأهداف المرجوة.

كما يعد التسويق والذكاء الترابي اليتين لجعل التراب ذو جاذبية وتنافسية، باستهداف الفاعلين المحليين والاستثمارات الأجنبية³، لتشجيعهم على الاستثمارات عبر تحفيزات ضريبية وتسهيل المساطر الإدارية ورقمنتها مع العمل على استثمار مختلف المؤهلات التي تتمتع بها الجهات. كما أن دورية وزير الداخلية الأخيرة أكدت على اعتبار الجماعات الترابية فاعلاً وازناً وشريكاً مسؤولاً وموثوقاً على ضرور إعطاء الأولوية للبرامج والمشاريع المرتبطة بالسياسة المائية، مع التأكيد على ضرورة ترشيد وعلقنة ميزانية التسيير وتوجيهها لتمويل نفقات التجهيز للتنزيل الأمثل للبرامج والمشاريع المبرمجة⁴.

¹ - نصت الفقرة الثانية من الفصل 143 على " تتبوأ الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات".

² - خالد البهالي، برنامج عمل الجماعات الترابية آلية للإنماء والإلتقاءية الترابية قراءة تحليلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 148، شتنبر-أكتوبر 2019، ص 74.

³ - نور الدين طاهرن التسويق الترابي كآلية للتدبير والتنمية الحضرية- مدينة بني ملال أنموذجاً- أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية الآداب والعلوم الإنسانية بن ساييس-فاس، السنة الجامعية 2018-2019، ص 10.

⁴ - دورية وزير الداخلية الموجهة للولاة الجهات وعمال عمالات و أقليم المملكة، حول إعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات الترابية برسم سنة 2025، بتاريخ 17 أكتوبر 2025.

خاتمة:

أظهرت الممارسة العديد من التحديات في تنزيل السياسات العمومية الترابية، وذلك راجع إلى ضعف التشخيص الدقيق للحاجيات والموارد ما يطرح مشكل التمويل، والمواكبة البرامج التنموية على المستوى الترابي، فعدم قدرة الجماعات الترابية على تمويل تكاليفها، وعلى التزام شركائها في البرامج والمشاريع على تنفيذ التزامهم المالية، يؤدي بالضرورة إضعاف قدرتها التدييرية.

لذلك أصبحت التنمية شأنا محليا، وأضحى الأداة الأكثر تأهيلا لمعالجة العديد من القضايا الحيوية، ومن هذا المنطلق فإن الجماعات الترابية في حاجة إلى تأطير قانوني وتنظيمي ملائم لتحسين أدائها كي يكون محطة ثقة السكان ويضمن المصادقية للديمقراطية المحلية، فالسعي نحو جعل الجماعات الترابية قطب الرحي في إرساء تنمية اقتصادية شاملة ومستدامة عبر تفعيل دور الجهات في مجال التنمية وتنزيل السليم لميثاق اللاتمرکز الإداري .

كما أن تحقيق تنمية متكاملة ومتكافئة من منظور جهوي لن يتم إلا بتحديث الرؤى والمطامح وتوظيف كل الوسائل والإمكانات المتاحة من موارد مادية وبشرية وانظمة معلوماتية متطورة، وعلى ضوء ذلك اعتبر خبراء الذكاء الترابي أن اعتماد هذا الأخير هو الحل الأنسب لمحاربة الفوارق بين الجهات وإحداث تنمية متوازنة فيما بينها والقضاء على التفاوتات المجالية ، وذلك وفق استراتيجية ملازمة لروح المسؤولية، تستهدف تغير العقلیات على المستويين المركزي والجهوي، كما تعتمد على التخطيط والتشاور والابتكار واليقضة والمساهمة الفعالة لكل المتدخلين.

لائحة المراجع:

- الفهداوي فهمي خليفة ، السياسة العامة منظور كلي في البيئة والتحليل، دار النشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2001.
- عبد الجليل بوحشلاف، اللاتمرکز الإداري كدعامة للتنمية الترابية ، جهة فاس مكناس أنموذجا، رسالة لنيل الماستر ، جامعة سيدي محمد بن عبد الله كلية العلوم القانونية الإقتصادية والاجتماعية 2021.
- جفري سعيد، قصايا علم السياسة، مقارنات نظرية، مطبعة دار المناهل، الرباط 2018.
- خالد البهالي، برنامج عمل الجماعات الترابية آلية للإنماء والإلتقائية الترابية قراءة تحليلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 148، شتنبر-أكتوبر 2019.
- علي الحنودي، الدولة وتدبير السياسات العمومية الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 134-135، ماي 2017.
- نور الدين طاهر التسيوي الترابي كآلية للتدبير والتنمية الحضرية- مدينة بني ملال أنموذجا- أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية الآداب والعلوم الإنسانية- فاس، السنة الجامعية 2018-2019-2010.
- ياسر عجل، تحديات تحديث الإدارة الجهوية في تدبير السياسات العمومية الترابية بالمغرب، مجلة الفقه القانوني والسياسي، المجلد 01، العدد 01، السنة 2019،
- هشام العقراوي، العدالة المجالية بين الأدوار التنموية للجهة ورهان التضامن الترابي، دراسة تحليلية في البعد الجهوي للنموذج التنموي المغربي، ضمن مؤلف جماعي " النموذج التنموي الجديد أي مدخلات لأي مخرجات"، من غصدرات مركز تفاعل للدراسات والأبحاث في العلوم الاجتماعية 2021.
- سناء حمرا الراس، الدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية العلوم القانونية والغقتصادية والاجتماعية سلا، جامعة محمد الخامس بالرباط، السنة الجامعية 2016-2017.

السياسة المائية بالمغرب بين إرساء الحكامة البيئية وتحقيق التنمية المستدامة

رشيد التقي

باحث في القانون العام

جامعة شعيب الدكالي بالجديدة

Abstract:

Morocco's environment and water policy are vital issues that deserve attention and focus. Morocco is among the countries facing significant challenges in the area of water resources management and environmental protection owing to climate change, population growth, economic growth and some of the implications of the regional division adopted.

Morocco works to achieve sustainable development, protect the environment and improve water management through the adoption of strong environmental policies and strategies. However, more efforts and cooperation between the public and private sectors and civil society are still needed to address Morocco's ongoing environmental and water challenges.

Keywords: Morocco, water, water policy, environmental governance, sustainable development.

ملخص:

البيئة والسياسة المائية في المغرب تشكل قضيتين حيويتين تستحقان الاهتمام والتركيز، إذ يعد المغرب من بين البلدان التي تواجه تحديات كبيرة في مجال إدارة الموارد المائية وحماية البيئة، وذلك بسبب التغيرات المناخية، والزيادة السكانية، والنمو الاقتصادي وبعض تبعات التقسيم الجهوي المعتمد.

يعمل المغرب على تحقيق التنمية المستدامة وحماية البيئة وتحسين إدارة المياه من خلال تبني سياسات واستراتيجيات بيئية قوية. ومع ذلك، لا تزال هناك حاجة إلى المزيد من الجهود والتعاون بين القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني لمعالجة التحديات البيئية والمائية المستمرة في المغرب.

كلمات المفاتيح: المغرب، الماء، السياسة المائية، الحكامة البيئية، التنمية المستدامة.

تقديم:

يعد الماء¹ هو أحد أساسيات الحياة على كوكب الأرض، فهو يشكل جزءاً أساسياً من بيئتنا ويؤثر بشكل كبير على جميع الكائنات الحية. فهو يعتبر مادة فريدة بسبب خصائصه المتعددة والمتنوعة، وتأثيره العميق على الطبيعة والبشر على حد سواء. وكما تتعدد استخداماته لتشمل

¹ الماء مادة حيوية مكونة من الأكسجين والهيدروجين في أشكالها الثلاث السائلة والصلبة والغازية هو ملك عمومي غير قابل للملك الخاص والتصرف فيه بالبيع والشراء باستثناء ما ورد بالفرع الثاني من الباب الثاني من القانون المتعلق بالماء 15.36.

الاحتياجات الشخصية والمنزلية والصناعية فهذا العنصر الحيوي ضروري لإنتاج الغذاء وضمان الصحة البيئية¹ وتأمين سبل العيش الكريم، ومن هنا تحتل السياسة المائية مكانة مركزية في الإدارة البيئية وتحقيق التنمية المستدامة. فالماء هو ذلك المورد الحيوي الداعم للحياة وللنظم البيئية وللنشاط البشري.

تعد الأنظمة البيئية المغربية خاصة وفي باقي الدول العربية، هي من بين الأنظمة الأكثر هشاشة في العالم، بسبب مجاورتها للصحراء من جهة، وللنطاق المتوسطي من جهة أخرى، ولذا فهي مهددة في نفس الوقت بامتداد النظام الجاف ووصول موجات شمالية باردة وممطرة. ويهدف هذا المقال إلى تسليط الضوء على التحديات التي تواجه السياسة المائية في المغرب في تحقيق التوازن بين الاستدامة والتنمية، وكذلك إبراز مدى تبني مبادئ الحكامة في الإستراتيجيات والبرامج المنزلة. وكون القطاع المائي في المغرب يشهد تحديات متعددة تؤثر على القدرة على تحقيق التوازن بين الاستدامة والتنمية لهذا العنصر، ويقدر حجم الموارد المائية الطبيعية ببلادنا بحوالي 22 مليار متر مكعب²، أي ما يعادل 650 متر مكعب للفرد في السنة، ويرتقب أن ينخفض هذا المعدل إلى ما دون 560 متر مكعب للفرد في السنة في أفق سنة 2030، بفعل التزايد السكاني وارتفاع الطلب على الماء، إضافة إلى التغيرات المناخية التي تفاقم من الضغط على موارد المياه.

وكما تعتبر الإدارة بهيكلها المؤسساتية مسؤولة عن استدامة هذا المورد وتعد مسؤوليتها ضرورة لضمان استدامة البيئة والازدهار الاقتصادي والرفاهية الاجتماعية للمجتمعات، لا سيما في وجود تهديد صريح³ يواجه هذا العنصر الحيوي، والذي يتمثل في التغيرات المناخية، إذ هي من أكبر المشاكل التي يعاني منها العالم في هذا القرن الحالي ولم تسلم بلادنا من هذه التغيرات المناخية، والتي أصبحت آثارها وانعكاساتها على المجال المغربي واضحة للمتخصصين والعوام، ومتجلية في عدة مجالات وذلك نتيجة عدة عوامل متعددة. فهذا التغير الملحوظ في العوامل

¹ البيئة وفقا للتعريف الذي أعطاه المشرع المغربي هي مجموع العناصر الطبيعية والمشآت البشرية وكذا العوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تمكن من تواجد الكائنات الحية والأنشطة البشرية وتساعد على تطورها والحفاظ عليها.

² مقتطف من جواب رئيس الحكومة السابق الدكتور سعد الدين العثماني، حول سؤال المحور الثاني المتعلق بالسياسة المائية في ظل التقلبات المناخية، الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة، مجلس النواب، الموقع الرسمي الخاص برئيس الحكومة، 27 نونبر 2017، ص 3.

³ حسن الكتوم/ ليلي مزور، العدالة البيئية المفهوم وتغير المناخ: مقارنة إبستمولوجية وإيكولوجية، مؤلف أشغال الندوة الدولية: التغيرات المناخية، المؤهلات الترابية والعدالة البيئية، تنسيق د.محمد حنشان/د.محمد المولودي، مختبر التراب التراث والتاريخ، مطبعة: انفو برانت، فاس، الطبعة الأولى: 2022، ص 25، بتصرف.

المميزة للمناخ المغربي¹ من زيادة درجات الحرارة ونقص في الموارد المائية وتغيرات في نمط الأمطار وارتفاع مستوى البحر، لم يكن من دون تأثيرات على البيئة الطبيعية وعلى الزراعة والغذاء. وبالتالي، فالعمل بإدارة بيئية استراتيجية سليمة شرط أساسي لفعالية ونجاعة السياسة المائية، وهو ما يستدعي قوانين وتشريعات تذهب في هذا الصدد ومؤسسات فعالة تربطها روابط تنسيقية محكمة، وآليات لمشاركة المواطنين تهدف إلى ضمان اتخاذ قرارات مستنيرة وشفافة وشاملة في إدارة المياه التي توجد في تراب محيطهم.

وترمي التنمية المستدامة إلى تلبية احتياجات الحاضر دون المساس بقدرة الأجيال القادمة على تلبية احتياجاتهم، وفي سياق السياسة المائية يعني هذا ضمان توازن بين الاحتياجات المائية للسكان والأنشطة الاقتصادية، الفلاحية والنظم البيئية مع الحفاظ على جودة هذا المورد وتوافره على المدى الطويل، وهو ما سنحاول تبينه خلال هذا المقال، عبر رصد واقع السياسة المائية بالمغرب، عبر الإجابة عن الإشكالات التالية:

- ما هي القوانين والتشريعات المؤطرة للسياسة المائية؟
- ما هي البرامج والاستراتيجيات المؤسسة للسياسة المائية بالمغرب؟
- كيف تساهم الحكامة البيئية في نجاعة سياسة المائية بالمغرب؟
- ماهي التحديات والاختلالات التي تواجه السياسة المائية بالمغرب؟ والمكتسبات المتراكمة في التجربة المغربية؟

المبحث الأول: الإطار القانوني والتنظيمي والمؤسسي للسياسة المائية بالمغرب

إن الاهتمام بموضوع البيئة عامة وموضوع السياسة المائية خاصة ببلادنا ليس مستجدا أو وليدا للظرفية المناخية والبيئية الحالية، والتي تعرفها بلادنا وسائر بلدان المنطقة. فقد شارك المغرب في مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة الذي انعقد بمدينة ستوكهولم السويدية سنة 1972، والذي صدرت عنه أول وثيقة دولية تضمنت توصيات تحت الحكومات والمنظمات الدولية على اتخاذ إجراءات لحماية البيئة ومكافحة التلوث البيئي.

وقد ترجم المغرب هذا الالتزام البيئي بوضع سياسة السدود منذ ثمانينات القرن الماضي بصفتها سياسة مائية استراتيجية وضعت على يد المرحوم المغفور له الملك الحسن الثاني، حيث يمكن اعتبار سنة 1967 الانطلاقة الحقيقية للسياسة المائية بالمغرب، وذلك عقب خطاب

¹ خويا عبد الصمد، أزمة الماء وآفاق استدامته بالمناطق الجافة وشبه الجافة بالمغرب: واحدة فركلة بحوض غريس نموذجاً، مجلة ليكسوس، العدد 46، مارس 2023، ص: 148.

أرفود¹ الذي أعلن فيه الملك الراحل الحسن الثاني عن انطلاق سياسة بناء السدود لسقي المليون هكتار في أفق سنة 2000. ودعم هذا التوجه المخطط الخماسي 1972-1968 الذي ركز على بناء السدود والقيام بالتجهيز الهيدرولوجي للأرض. وقد أسفرت هذه الإستراتيجية الرشيدة عن امتلاك المغرب إلى غاية سنة 2014²، قرابة 140 سدا كبيرا وما يفوق 200 سد صغير في طور الاستغلال. وهذا العدد مؤهل للارتفاع في إطار الاستراتيجية الوطنية للماء³ حيث سينتقل من 130 سد كبير إلى 170 في أفق سنة 2030.

كما استمر مسلسل التزام المغرب البيئي من خلال مشاركته في مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية عام 1992، والذي انعقد بولاية ريو دي جانيرو البرازيلية ليؤكد المغرب على اهتمامه مجددا بالمجال البيئي وحمايته وكذلك على مجهوداته المبذولة في هذا الصدد، بسن تشريعات همت البيئة والماء والساحل وتلوث الهواء، والتي سنفصل فيما يلي فقرات المقالة.

المطلب الأول: الإطار القانوني والتنظيمي للسياسة المائية بالمغرب

أثمرت الجهود المتواصلة للمغرب في مجال إدارة و تدير الموارد المائية، تطوير سياسة مائية شاملة⁴ للتحكم في الموارد المائية عن طريق تعبئتها وذلك من خلال إنشاء منشآت كبرى لتخزين المياه ونقلها من مناطق الوفرة إلى أماكن الاستعمال، وقائمة على سياسة التخطيط على المدى البعيد التي أطلقت مع بداية الثمانينات، ومكنت متخذي القرار من تدير استباقي لندرة المياه و بالتالي تمكين السلطات العمومية من رؤية بعيدة المدى من 20 إلى 30 سنة، وكما تنبني السياسة المائية بالمغرب على تطوير الكفاءات التقنية و البحث العلمي، كما أن الإطار التشريعي الملائم المصحوب بترسانة قانونية مهمة خاصة القانون⁵ 10.95، الذي يعد مكونا أساسا للسياسة المائية، قد أرسى قواعد التدبير المندمج و التشاركي واللامركزي للموارد المائية عن طريق إحداث وكالات الأحواض المائية، ووضع الآليات المالية لحماية الموارد المائية والمحافظة عليها.

¹ إدريس الحافظ، الموارد المائية بالمغرب: الإمكانيات والتدبير والتحديات، الطبعة الثانية، 2021، ص 3.

² حسب الموقع الرسمي لوزارة التجهيز والماء، ثم التصفح يومه 18 غشت 2023 على الساعة 08:06Pm عن طريق الرابط: <http://81.192.10.228/%d9%82%d9%88%d8%a7%d9%86%d9%8a%d9%86/%d8%a7%d9%84%d9%85%d8%b3%d8%aa%d9%88%d9%89-%d8%a7%d9%84%d9%88%d8%b7%d9%86%d9%8a/%d8%a7%d9%84%d9%82%d8%a7%d9%86%d9%88%d9%86-%d8%b1%d9%82%d9%85-30-15/?lang=ar>

³ تتألف الاستراتيجية الوطنية للمياه من رؤية وأهداف استراتيجية وبرامج ومبادرات مصاحبة.

⁴ حسب الموقع الرسمي لوزارة التجهيز والماء، ثم التصفح يومه 18 غشت 2023 على الساعة 11:17Am.

⁵ قانون رقم 95 10 يتعلق بالماء، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.95.154، الجريدة الرسمية بعدد 4325، بتاريخ 24 ربيع الآخر 1416 الموافق لي 20 نونبر 1995، ص 2520.

يتوفر المغرب على إطار قانوني وتنظيمي يستند إلى مجموعة من القوانين والتشريعات التي تنظم إدارة واستخدام الموارد المائية، حيث نجد الدستور المغربي، كأسى هذه التشريعات، يعترف بحق الجميع في الوصول إلى الماء وحماية هذا المورد، كما تضمن تعزيز التنمية المستدامة والحفاظ على التوازن بين المصالح البيئية والاقتصادية والاجتماعية. وبالإضافة إلى تشريعات متعددة، يعتبر القانون المتعلق بالماء¹ الصادر بسنة 2016 أحد القوانين والأدوات الجوهرية لتنظيم السياسة المائية بالمغرب، إذ يهدف إلى تحقيق تكامل بين الاستدامة والحفاظ على جودة الماء وتحقيق التوازن بين شتى الاستخدامات والاستغلالات المختلفة للماء. كما أنه نص على إنشاء هيئات تنظيمية وإدارية متابعة لإجراءات وتنفيذ السياسات المائية.

الفقرة الأولى: التشريعات والأنظمة المتعلقة بإدارة الماء وحمايته

ترتكز التشريعات والأنظمة المتعلقة بإدارة الماء وحمايته بالمغرب على ترسانة قانونية متعددة المصادر، منها:

• الماء في القرآن الكريم:

القرآن الكريم أحد المصادر الرئيسية للقاعدة القانونية التي يعتمد عليها المشرع المغربي، وقد تضمن الذكر الحكيم آيات شرعية تؤطر الماء، منها:

"أَوَلَمْ يَرِ الَّذِينَ كَفَرُوا أَنَّ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضَ كَانَتَا رَتْقًا فَفَتَقْنَاهُمَا^٢ وَجَعَلْنَا مِنَ الْمَاءِ كُلَّ شَيْءٍ حَيٍّ أَفَلَا يُؤْمِنُونَ"^٣.

"أَلَمْ تَرَ أَنَّ اللَّهَ أَنْزَلَ مِنَ السَّمَاءِ مَاءً فَسَلَكَهُ يَنَابِيعَ فِي الْأَرْضِ ثُمَّ يُخْرِجُ بِهِ زَرْعًا مُخْتَلِفًا أَلْوَانُهُ ثُمَّ يَهِيَجُ فَنَرَاهُ مُصْفَرًّا ثُمَّ يَجْعَلُهُ حُطَامًا^٤ إِنَّ فِي ذَلِكَ لَذِكْرًا لِأُولِي الْأَلْبَابِ"^٥.

"أَلَمْ تَرَ أَنَّ اللَّهَ يُزْجِي سَحَابًا ثُمَّ يُؤَلِّفُ بَيْنَهُ ثُمَّ يَجْعَلُهُ رُكَامًا فَتَرَى الْوَدْقَ يَخْرُجُ مِنْ خِلَالِهِ وَيُنَزِّلُ مِنَ السَّمَاءِ مِنْ جِبَالٍ فِيهَا مِنْ بَرَدٍ فَيُصِيبُ بِهِ مَنْ يَشَاءُ وَيَصْرِفُهُ عَنِ مَنْ يَشَاءُ^٦ يَكَادُ سَنَا بَرْقِهِ يَذْهَبُ بِالْأَبْصَرِ"^٧.

¹ القانون رقم 36 15 متعلق بالماء، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.16.113، الجريدة الرسمية عدد 6494، بتاريخ 21 ذو القعدة 1437، الموافق 25 غشت 2016، ص 6305.

² الآية 30، سورة الأنبياء.

³ الآية 21، سورة الزمر.

⁴ الآية 43، سورة النور.

- "أَفَرَأَيْتُمُ الْمَاءَ الَّذِي تَشْرَبُونَ؟ أَأَنْتُمْ أَنْزَلْتُمُوهُ مِنَ الْمُزْنِ أَمْ نَحْنُ الْمُنْزِلُونَ؟ لَوْ نَشَاءُ جَعَلْنَاهُ أُجَاجًا فَلَوْلَا تَشْكُرُونَ".¹

ويتبين من خلال الآيات الكريمة أعلاه، كون القرآن قد أشار إلى أهمية الماء ودوره الجوهري في الحياة، وكيفية تكونه وندرته، وهي إشارات صريحة تحيل إلى ضرورة حسن تدبيره، والأمر بالحفاظ عليه.

• الماء في الدستور:

نصت الوثيقة الدستورية لسنة 2011² على مجموعة من النصوص تروم الجانب الحقوقي والجانب التنظيمي للمكون الماء؛ فعلى المستوى الحقوقي، نص الفصل 19، على كون تمتع الرجل والمرأة، على قدم المساواة بالحقوق والحريات البيئية، إضافة إلى الحقوق والحريات التي تضمنتها الاتفاقيات والمواثيق الدولية والتي صادق عليها المغرب.

وليتضمن الفصل 31 العبارة التالية "الحق في الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة"، ثم الفصل 35 الذي أشار إلى عمل الدولة على تحقيق تنمية بشرية مستدامة تعزز من الحفاظ على الثروات الطبيعية الوطنية، وعلى حقوق الأجيال القادمة، وكما أكد الفصل 40 على ضرورة انخراط جميع للمواطنين كواجب تضامني اتجاه كل الأعباء الناجمة عن الكوارث الطبيعية خدمة للتنمية.

وفيما يخص النصوص الدستورية المنظمة لمكون الماء، فالفصل 71 نص على أن القانون يختص بالتشريع في عدة ميادين من بينها القواعد المتعلقة بتدبير البيئة وحماية الموارد الطبيعية والتنمية المستدامة ونظام المياه والغابات والصيد، أما الفصل 151، فقد نص على إحداث مجلس اقتصادي واجتماعي وبيئي حيث مكن الفصل 152 من توسيع مجال صلاحيات هذا المجلس.

• الماء في النصوص التشريعية:

حدد قانون الماء رقم 10.95 الصادر في 15 ربيع الأول 1416 الموافق لـ 15 يوليو 1995، الأسس والمبادئ العامة لإدارة الموارد المائية وتوزيعها واستخدامها، ووضع الآليات اللازمة لتحقيق ذلك.

¹ الآيات 68، 69، 70، سورة الواقعة.

² ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور الصادر في الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011).

أما القانون رقم 36.15 المتعلق بالماء الذي تم تنفيذه بموجب الظهير الشريف رقم 1.16.113 والصادر في 10 غشت 2016، فقد جاء بمجموعة من النصوص التشريعية التي تنصب كلها في السياق العام لتنظيم المياه على جميع المستويات، من خلال 163 مادة موزعة على 24 فرعا و12 بابا، وبذلك يكون متمما للتشريعات السابقة.

الفقرة الثانية: الجهات المعنية بتنفيذ ومراقبة السياسة المائية

تعد كل من وزارة التجهيز والماء¹، ووزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات² جهات وزارية مسؤولة عن قطاع الماء، وكما تعمل الوزارة الوصية بتنسيق مع مؤسسات عمومية أخرى، وتشمل قائمة هذه المؤسسات الوكالة الوطنية للمحيطات والبحث البحري التي تعنى بإدارة المياه البحرية والسواحل، والمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب الذي يقوم بإدارة وتوزيع المياه والكهرباء في المغرب والتي من المرتقب أن تعرف مهامه تغيرا في سياق صدور القانون رقم 83.21³ المتعلق بالشركات الجهوية متعددة الخدمات بتاريخ 12 يوليوز 2023، إذ يهدف هذا القانون إلى تحسين جودة الخدمات وتعزيز الشفافية والمساءلة في قطاع الخدمات العامة في المغرب عبر تحديده للإجراءات والشروط اللازمة لتأسيس الشركات الجهوية متعددة الخدمات، وتحديد للهيكل التنظيمي والإداري لهذه الشركات، وتحديد لاختصاصات الشركات الجهوية متعددة الخدمات وتحديد نطاق عملها والخدمات التي تقدمها.

• برامج واستراتيجيات السياسة المائية بالمغرب:

تشمل السياسة المائية الموضوعية مجموعة برامج قائمة⁴، وتشمل برنامج إحداث 10 وكالات للأحواض المائية ومأسسة المجلس الأعلى للماء والمناخ، وإحداث مجالس الأحواض التي تشكل منتدى جهوي قائم للنقاش والتشاور حول إشكالات الماء، ومشروع المخطط الوطني للماء 2050.2030، الذي يضع التوجهات الاستراتيجية على المستوى الوطني بخصوص تدبير الموارد المائية، كما يدمج جانبا للتأقلم مع التغيرات المناخية. وتشمل السياسة المائية أيضا برامج

¹ وفقا للمرسوم رقم 2.21.1072 صادر في 16 من جمادى الآخرة 1443 بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة التجهيز والماء، الجريدة الرسمية رقم 7062، بتاريخ 19/01/2022، الصفحة 7062.

² وفقا للمرسوم رقم 209.168 صادر في 25 من جمادى الأولى 1430 (21 ماي 2009) يتعلق بتحديد اختصاصات وتنظيم المديريات المركزية لوزارة الفلاحة والصيد البحري - قطاع الفلاحة، الجريدة الرسمية رقم 5743، بتاريخ 15/06/2009، الصفحة 3571.

³ القانون رقم 83.21 المتعلق بالشركات الجهوية متعددة الخدمات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.23.53، الجريدة الرسمية بعدد 7213، بتاريخ صادر في 23 من ذي الحجة 1444 (12 يوليوز 2023)، ص 5697.

⁴ حسب الموقع الرسمي لوزارة التجهيز والماء، بتاريخ 20/07/2023 على الساعة 11:11، منشور على الرابط: <https://www.equipement.gov.ma/eau/Strategies-plans-programmes/Pages/Politique-eau.aspx>

موضوعة فيما يخص التزود بالماء الشروب والتحكم في تدبير المياه المخصصة للسقي؛ منها البرنامج الوطني للتزود بالماء الشروب ومياه السقي 2020-2027، وبرنامج توسيع الري في سافلة السدود، وتنمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال الري، كذلك البرنامج الوطني للاقتصاد في مياه الري، والبرنامج الوطني للتطهير السائل المندمج وإعادة استعمال المياه العادمة المعالجة، وأيضا تسطير برنامج الماء بالنسبة للقطاع الفلاحي، تحلية مياه البحر، وإعادة استعمال المياه المعالجة.

وقد أتاح مخطط المغرب الأخضر¹ توفير الإطار المؤسسي الملائم والزخم اللازم لتعبئة الموارد المالية والفنية من أجل تحديث منظومة الري في القطاع الفلاحي²، وفي إطار المخطط الوطني للماء، سيستمر حتى عام 2030 تنفيذ برنامج التحول إلى نظام الري الموضعي الذي دعا إليه مخطط المغرب الأخضر 2020، وذلك بقصد الوصول إلى 70% من المساحة الكلية للأراضي المسقية. وقد تم بالفعل تحويل ما مجموعه 450 ألف هكتار في المتوسط إلى الري الموضعي. كما تم إحداث مجموعة العمل الموضوعاتية المكلفة بتقييم السياسة المائية، نظرا لأهمية وراهنية موضوع الماء في ظل التحديات والرهانات الهيكلية التي يعيشها المغرب اليوم³.

المطلب الثاني: تحقيق الحكامة البيئية في إدارة الموارد المائية

أثار تعريف مفهوم الحكامة جدلا واسعا واختلافا كبيرا بين الباحثين، على اعتبار أنه مفهوم يتسع ليجد العديد من المفاهيم الأخرى كحسن التدبير والتسيير والنزاهة والشفافية، المحاسبة، وهو بذلك يشكل أحد المفاهيم المركزية التي تلتقي عندها مفاهيم ومصطلحات أخرى⁴. تتعدد التعاريف التي أعطيت لمصطلح الحكامة بتعدد الباحثين والكتاب الذين تعرضوا لها، وذلك انطلاقا من المرجعيات الفكرية، بل والمذهبية التي حكمت مواقفهم، وهكذا، فقد عرفت الحكامة عند البعض بأنها "ذلك الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة وأطر

¹ مخطط المغرب الأخضر هو برنامج يحدد السياسة الفلاحية الرسمية للمملكة المغربية، تم إطلاقه عام 2008 من قبل وزير الفلاحة عزيز أخنوش، الذي تولى هذا المنصب لمدة 12 عامًا تقريبا.

² مقتطف من مقال وزيرة الدولة المنتدبة السابقة شرفات أفيلال، المكلفة بشؤون المياه في المغرب، بعنوان الأمن المائي في المغرب بمنصة مدونات البنك الدولي، تم التصفح بتاريخ 19/08/2023 على الساعة 09:23 Pm، منشور على الرابط: <https://blogs.worldbank.org/ar/arabvoices/water-security-morocco>

³ مجلس النواب المملكة المغربية، تقرير مجموعة العمل الموضوعاتية المكلفة بتقييم السياسة المائية، الولاية التشريعية الحادي عشر، السنة التشريعية الثانية، دورة أبريل 2023، ص 5.

⁴ عثمان اشربية، حكمة السياسات البيئية في سياق النموذج التنموي الجديد، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد الخاص البيئة والتنمية المستدامة، أكتوبر 2021، ص 200.

إدارية لتحسين نوعية حياة المواطنين وتحقيق رفاهيتهم، برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم، وذلك بهدف زيادة مستوى دخل الفرد وتقليل حدة الفقر والعناية بحقوق المواطنين¹.

الفقرة الأولى: الحكامة البيئية: مفهومها، أهميتها وتقييمها في السياسة المائية

تختلف تعريفات الحكامة البيئية² حسب المؤسسات الدولية والمنظمات الدولية المختصة بالبيئة لكن تجتمع حول مبادئها، فيظهر انطلاقاً من هذه التعريفات المتعددة أهمية الحكامة البيئية كإطار شامل يشمل المؤسسات والقوانين والسياسات والعمليات التي تؤثر على قرارات وسياسات المتدخلين والفاعلين وفي إدارة الموارد البيئية عامة بغية تحقيق التوازن بين الاحتياجات البشرية المتنامية وحماية البيئة.

وكون الحكامة البيئية أخذت طابعاً دولياً يترجم إلى الواقع المحلي للدول المنخرطة في اتفاقيات الشأن البيئي، فقد ظهرت معالم الحكامة البيئية عبر تنالي المواثيق والاتفاقيات الدولية، وفق تسلسل للأحداث التالية³:

- 1902 اتفاقية حماية الطيور المفيدة للزراعة.
- 1933 اتفاقية الحفاظ على الحياة البرية والنباتات في حالتها الطبيعية.
- 1962 نشر الربيع الصامت.
- 1966 بداية التجارب النووية في بولنيزيا الفرنسية.

¹ سعيد جفري، الحكامة وأخواتها مقارنة في المفهوم ورهان الطموح المغربي، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2010، ص 30.

² تعريفات الحكامة البيئية من طرف المؤسسات الدولية والمنظمات الدولية:

- تعريف الأمم المتحدة للحكامة البيئية: "المؤسسات، والسياسات، والإجراءات، والعمليات التي تؤثر على الطرق التي يتم بها إدارة البيئة والموارد البيئية، بما في ذلك التفاعل بين المؤسسات والمؤثرات والمستفيدين".
- تعريف البنك الدولي: "الإطار الذي تُحدد فيه المؤسسات والقوانين والسياسات والممارسات والآليات المتعلقة بإدارة الموارد البيئية وحماية البيئة وتعزيز الاستدامة".
- تعريف الاتحاد الدولي لحماية الطبيعة للحكامة البيئية: "العملية التي تشمل على السواء الهياكل المؤسسية والسياسات والعمليات والممارسات التي يتم من خلالها تحديد، وتفعيل، وتنفيذ، وتقييم القرارات المتعلقة بالبيئة".
- تعريف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية للحكامة البيئية: "الإطار الذي يُحدد الطرق التي يتم بها اتخاذ وتنفيذ القرارات المتعلقة بالبيئة، والتي يشملها التفاعل بين المؤسسات والمجتمعات والقطاعات المختلفة".
- تعريف الاتحاد الأوروبي للحكامة البيئية: "الإطار الذي يساهم في تحديد وتنفيذ ومراقبة السياسات والبرامج والإجراءات البيئية، مع التركيز على الشفافية والمشاركة والمساءلة".

³ Annie Chaloux and Philippe Simard, La gouvernance environnementale mondiale : évolution et enjeux, Revue québécoise de droit international, Numéro spécial : Organisations internationales : Droit et politique de la gouvernance mondiale, décembre 2021, pages 15 et 16.

- 1967 غرق ناقلة النفط توري كانيون على سواحل بريطانيا العظمى.
 - 1972 مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة بمدينة ستوكهولم.
 - 1983 إنشاء اللجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية.
 - 1987 تقديم التقرير مستقبلنا المشترك تقرير بيورتلاند.
 - 1988 إنشاء الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ.
 - 1989 اتفاقية بازل بشأن مراقبة حركة النفايات الخطرة العابرة للحدود والتخلص منها.
 - 1991 إنشاء مرفق البيئة العالمية.
 - 1992 مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية قمة الأرض في ريو.
 - 1992 اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ.
 - 1992 اتفاقية التنوع البيولوجي.
 - 1994 اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر .
 - 2001 اتفاقية ستوكهولم بشأن الملوثات العضوية.
 - 2002 القمة العالمية للتنمية المستدامة ريو جوهانسبرج.
 - 2009 المؤتمر الخامس عشر للأطراف في الاتفاقية الإطارية بشأن الأمم المتحدة المعنية بتغير المناخ كوبنهاجن.
 - 2012 القمة العالمية للتنمية المستدامة ريو دي جانيرو.
 - 2015 دخول الأهداف الإنمائية حيز التنفيذ.
 - 2015 المؤتمر الحادي والعشرون للأطراف بشأن تغير المناخ اتفاق باريس.
 - 2018 تقرير الاحتباس الحراري، للهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ.
- وطالما اقترنت الحكامة البيئية بإدارة الموارد البيئية عبر مختلف السياسات المتبعة من جهة، ومن التحقق من أن القرارات والإجراءات المتعلقة بالبيئة تنزل بطرق مستدامة وشاملة من جهة ثانية، وحيث لا يمكن حصرها فقط في الجوانب القانونية، إذ تمتد إلى تنظيم العمليات والسياسات وتحقيق ال إجماع وتفاهم عام حول القيم المشتركة وأهداف الاستدامة بين مختلف الأطراف والفاعلين المعنيين من مؤسسات عمومية وقطاعات وزارية إلى القطاع الخاص وجمعيات المجتمع المدني، وتقييم مدى تفعيل الحكامة البيئية مرتبط بمدى تطبيق مبادئها.

وقد جاء في الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية الحادية عشرة، تأكيد جلالته الملك محمد السادس على وضعية الإجهاد المائي التي يعيشها المغرب كما هو مبين في المقتطف التالي، "أصبح المغرب يعيش في وضعية إجهاد مائي هيكلي، ولا يمكن حل جميع المشاكل، بمجرد بناء التجهيزات المائية المبرمجة، رغم ضرورتها وأهميتها البالغة"¹.

الفقرة الثانية: المشاركة المجتمعية ودورها في تعزيز الحكامة البيئية

تبرز أهمية المشاركة المجتمعية² من قدرة المجتمعات والأفراد على تقديم المعلومات والخبرات، لاسيما على صعيد الشأن المحلي وانخراطهم الفعلي والإيجابي مما يسهم في تحسين صياغة السياسات والإجراءات البيئية بشكل أكثر فعالية ويجعلها أكثر تناسبا مع الواقع المحلي، الشيء الذي يجعل من المشاركة المجتمعية أيضا مساهمة في تحقيق العدالة البيئية³، وهذه الأخيرة لها دلالتين مختلفتين⁴ الأولى تهم وصف حركة اجتماعية تركز على التوزيع العادل للمنافع والأعباء البيئية والثانية هي بمثابة هيئة متعددة التخصصات تطورت من صلب العلوم الاجتماعية، تشمل نظريات البيئة والعدالة والقوانين البيئية وتطبيقاتها والسياسات البيئية والتخطيط والحكامة من أجل التنمية والاستدامة.

في هذا الصدد، لا بد من إبراز دور فعاليات المجتمع المدني (الجمعيات على الخصوص) التي تشتغل على موضوع البيئة وإسهاماتها في ذلك، وإلى أي حد استطاعت هذه التنظيمات المدنية الرفع من منسوب الوعي البيئي لدى مختلف مكونات المجتمع للحفاظ على البيئة.

المبحث الثاني: التنمية المستدامة واستقاء التجارب المتراكمة في تحقيق التوازن بين الاحتياجات المائية

إن استقاء التجارب المتراكمة بغية تحقيق التوازن بين الاحتياجات المائية ضرورة ملحة لتحقيق الاستدامة وتطوير إدارة الموارد المائية بشكل أكثر فعالية وكفاءة، كون هذه الأخيرة

¹ مقتطف من الخطاب الملكي السامي بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية الحادية عشرة، الجمعة 15 أكتوبر 2022.

² المشاركة المجتمعية هي أحد أسس الحكامة البيئية القوية وركيزة فعاليتها وتمثل عنصرا أساسيا في جعل التوازن بين التنمية الاقتصادية والاجتماعية وحماية البيئة.

³ العدالة البيئية تقوم على مبدأ كون جميع الناس لديهم الحق في الحماية من التلوث والعيش في بيئة نظيفة وصحية والتمتع بها.

⁴ محمد المولودي/ الحسن امحرزي، العدالة البيئية المفهوم والمقاربات، التغيرات المناخية، مؤلف أشغال الندوة الدولية: التغيرات المناخية، المؤهلات الترايبية والعدالة البيئية، تنسيق ذ.محمد حنشان/ذ.محمد المولودي، مختبر التراب التراث والتاريخ، مطبعة: انفو برانت، فاس، الطبعة الأولى، 2022، ص 8.

تفضي إلى توفير الوقت والجهد عبر تجنب الوقوع في الأخطاء السابقة مما يسرع تحقيق النتائج المرجوة، كما تلعب هذه الآلية دورا مساهما في تعزيز التعاون والشراكات بين الدول والمؤسسات والفاعلين وكافة الجهات المعنية، مما يسنح بتشجيع تبادل المعرفة والخبرات عن قرب، وتعزيز العمل المشترك لمواجهة التحديات المائية.

المطلب الأول: إدارة الموارد المائية مدخل تحقيق للتنمية المستدامة

تعتبر إدارة الموارد المائية جزءا حيويا من جهود التنمية المستدامة في المغرب، حيث تعد المياه من أهم الموارد الطبيعية التي تؤثر على الاقتصاد والبيئة والمجتمع. والتركيز على هذه الأخيرة أصبح ضرورة لاسيما عند تضمين الأهداف الإنمائية الثمانية للألفية على مستوى هدفها السابع كفاءة الاستدامة البيئية.

الفقرة الأولى: التنمية المستدامة والنموذج التنموي الجديد

أطلق تقرير النموذج التنموي الجديد على الماء مصطلح المورد النادر¹، ليعبر أوليته في النهج التنموي القائم، وقد ربطه في تدبيره بضمن تبنى حكمة مندمجة ومستدامة له على المدى الطويل. كما أكد على الاستمرار بالالتزام البيئي للمملكة على الصعيد الدولي في مجال البيئة ومجال التغيرات المناخية، ليخلص التقرير إلى ضرورة تبني إجراءات عملية تهم وضع إطار مرجعي وطني للنظام المحاسباتي الخاص بالموارد المائية لتقييم الكلفة الحقيقية للماء ببلادنا، وذلك تحقيقا لتضامن جهوي واجتماعي، عبر تعزيز قدرات الجهات على التمويل الذاتي.

كما أوصى بتسريع وتيرة الاستخدام المكثف للموارد المائية الغير التقليدية كتقنيات تحلية مياه البحار وتقنيات استخدام المياه العادمة المعالجة، لا سيما في السقي والصناعة، وقد دعى بدوره إلى تعزيز آليات تقنين استغلال مياه الجوفية²، لا سيما في ظل نسب الآبار غير المرخصة تستحوذ على عدد الآبار المتواجدة، وكذلك في ظل ممارسات أخرى، والعمل على حسن استخدامها كونها تشكل فقط 20% من الاحتياطي المائي للمملكة وكونها هي مصدر المياه الموثوق والمضمون، ذلك المصدر الذي لا يتعرض لا للتبخر ولا للتوحد لكن يبقى عرضة للتلوث لاسيما عن طريق تلوث التربة، وهو ما يقتضي تشريعات تهم حماية التربة، وكذلك أوصى تقرير النموذج

¹ النموذج التنموي الجديد للمغرب، مساهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الخيار الثامن رأسمال طبيعي يحظى بالحماية والتمكين على نحو مستدام من أجل تعزيز النمو المطرد، 2019، ص 100.

² بتصرف، النموذج التنموي الجديد للمغرب، مساهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الخيار الثامن رأسمال طبيعي يحظى بالحماية والتمكين على نحو مستدام من أجل تعزيز النمو المطرد، 2019، ص 100 ص 101.

التنموي بضرورة وضع برنامج للتكامل التقني والاقتصادي بين المخطط الوطني للماء واستجابة الطاقات المتجددة.

تظهر تجليات التنمية المستدامة من خلال حكمة تدبير الموارد المائية في عدة جوانب من السياسة المائية القائمة على تعزيز التعاون والشراكة بين القطاعين العام والخاص، والمرتكزة على توفير المياه للزراعة المستدامة، والحفاظ على البيئة والتنوع البيولوجي، وتعزيز الصناعة الخضراء والمستدامة، وتحسين وصول المياه للسكان، والتعاون الإقليمي والدولي بالقطاع.

الفقرة الثانية: دور التقنيات المبتكرة في تعزيز استدامة استخدام الماء

من بين الطرق المتاحة لتعزيز استدامة استخدام الماء¹، التوفيق بين الطلب والعرض، والتركيز على التطوير من ناحية البرمجة في صياغة الاستراتيجيات والبرامج الموضوعية، والتركيز أكثر على بدائل السدود من تحلية مياه البحر لتزويد مياه الشرب، وثانيًا لري المحاصيل ذات القيمة المضافة العالية جدًا في المناطق التي يكون فيها المزارعون قادرين على دفع تكلفة المياه المحلاة.

كما توجد ضمن هذه التقنيات المبتكرة أيضاً إعادة استخدام مياه الصرف الصحي وتجميع مياه الأمطار، وإجراء تقييم معمق وتحديث الخطة الوطنية لإدارة الأحواض المائية بمشاركة جميع الأطراف المعنية، ثم من جهة أخرى تحسين المعرفة بموارد المياه وتأثيرات التغير المناخي، وتحسين الحكامة.

المطلب الثاني: الحكامة البيئية للماء تجارب ودروس مستفادة

تميز المغرب بمكتسبات في مجال الحكامة البيئية للماء، عبر تطويره لهياكل تنظيمية ومؤسسات مختصة لتنفيذ السياسات المائية والإشراف عليها، فتعمل هذه المؤسسات على تعزيز التعاون بين القطاعات المختلفة وضمان توجيه الجهود نحو التنمية المستدامة والاستدامة المائية، ومن جهة أخرى، تعرف الحكامة البيئية للماء بالمغرب بعض الاختلالات والتحديات، نابعة من تغير المناخ وتأثيراته المحتملة على التوفر على المياه، زيادة على ذلك الضغوط المستمرة والمتنامية على الموارد المائية كنتيجة حتمية في ظل النمو السكاني والتنمية الاقتصادية.

¹ Modifié, Livre blanc sur les ressources en eau au Maroc, Pour une gestion durable assurant la sécurité hydrique du pays, Document préparé par un groupe d'Experts, Laureats IAV Hassan 2, Octobre 2022, pages 54-55.

الفقرة الأولى: واقع تطبيق السياسة المائية بالمغرب بين التحديات والاختلالات

بالرغم من كل ما تم تحقيقه في مجال تدبير الموارد المائية ببلادنا، تظل بعض الاختلالات قائمة ومقاومة لكل التدابير والجهود المبذولة، لنجد¹ ندرة المياه التي لازال يعاني منها المغرب تفرض ضرورة تبني تنظيم وتخطيط مرّن لاستخدام الموارد المائية يساير كل التحولات البيئية، وكما لوقع تغير المناخ والجفاف المتعاقب قد أُرْخى بظلاله على المعطيات المائية، ليأجج من ندرة المياه ويجعل التحدي أكثر تعقيدا، وليؤثر في تراجع مستويات المياه الجوفية وتزايد التبخر ما يضع السؤال التالي أمام أعيننا: هل هناك إمكانية قائمة لتلبية الاحتياجات المائية؟

ومن جهة أخرى، تحاصر الموارد المائية بتعرضها للتلوث، لنجد مناطق تعاني من تلوث مياه الصرف الصحي والزراعي، وأخرى تعاني من التلوث الصناعي ما يؤثر سلبا على جودة المياه والبيئة المائية. وإذا ما انتقلنا من التحديات البيئية صوب التحديات التديرية، نجد صعوبة تحقيق إدارة متكاملة وتعاون قطاعي شامل نظرا لكثرة المتدخلين بالمجال و لكثرة القوانين القطاعية وغياب مدونة شاملة جامعة لكافة النصوص²، لتظهر تحديات في تحقيق التنسيق والتعاون بين مختلف القطاعات والجهات³ المعنية بإدارة المياه، ودون إغفال أيضا تبعات التقسيمات الجهوية السابقة والحالية لتراب المملكة، التي لا تراعي الجانب الجغرافي في إعدادها والتقسيم اللامتناهي لمصادر المياه، ما أفضى إلى جعل بعض المناطق تعاني من عدم توزيع عادل للمياه ويجعلها عرضة للضغوط والصراعات المحتملة، وكما للتحديات الاقتصادية والاجتماعية صلة بالأمر كون أن السياسات المائية تحتاج إلى استثمارات كبيرة لتحسين البنية التحتية.

ولا زالت قائمة التحديات مستمرة لضمها للتكلفة المرتفعة لتعبئة الموارد المائية الغير التقليدية، وكذلك تزايد مصادر تلوث المياه السطحية والجوفية، إضافة إلى الإكراهات المرتبطة بواقع الأرض والسكنة المتناثرة والمتباعدة في الوسط القروي، وأيضا التأخر في تطبيق المقننات التنظيمية للقانون 36.15 المتعلق بالماء، و تضم القائمة أيضا تعقيدات الإطار المؤسسي الذي يزيد من صعوبة التنسيق والتركيز، وأيضا إشكالية العقار المرتبطة بوضع منشآت تطهير وتصفية المياه العادمة مطروحة بقوة، وأخيرا محدودية الوسائل والقدرات

¹ إدريس الحافظ، الموارد المائية بالمغرب: الإمكانيات والتدبير والتحديات، مرجع سابق، ص 319، بتصرف.

² عثمان اشربية، حكمة السياسات البيئية في سياق النموذج التنموي الجديد، مرجع سابق، ص 218.

³ Livre blanc sur les ressources en eau au Maroc, Pour une gestion durable assurant la sécurité hydrique su pays, Document précédant, page 41

المتاحة للجماعات المخول لها تدبير الماء لأجل إنجاز المشاريع واستدامة البنيات التحتية¹، هذا من جهة، ومن جهة أخرى لا زال التبذير والاستهلاك غير العقلاني للماء قائما في ظل غياب هم بيئي لدى شريحة كبيرة من المواطنين.

الفقرة الثانية: المكتسبات والحلول الممكنة

لقد تعددت المكتسبات لتشمل تطوير البنية التحتية المائية لتدعيم توزيع المياه وإدارتها بصورة أفضل، وبناء سدود ومحطات معالجة المياه، كما شملت لائحة المكتسبات إنشاء الهيئات والمؤسسات المختصة بإدارة المياه، وكان من شأن هذه المكتسبات ضم قوانين وتشريعات جديدة متعلقة بإدارة الموارد المائية وحمايتها، وهو ما يسهل عملية توجيه السياسات والتدابير المتخذة، كما أن تعزيز الوعي والتثقيف بالشأن المائي كان أحد أهم المكتسبات، حيث تبرز أهمية هذا المعطى من خلال تبني المواطنين للممارسات المرتكزة على ترشيد استهلاكهم للماء في حياتهم اليومية.

وقد ركز التقرير النهائي لمشروع الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة² 2030 على ضرورة تفعيل عدة آليات، على رأسها التسريع بالانتقال إلى الاقتصاد الأخضر، وتشجيع وتعزيز تطوير المجال الفلاحي. كما أكد على أهمية تسريع إجراءات السياسة الوطنية لمحاربة التغيرات المناخية، عبر تطوير حكمة المناخ ورصد تمويلات لتنزيلها، وركز على أهمية المعرفة والملاحظة، لا سيما في عملية جمع واستخدام المعلومات والمعطيات المتراكمة الخاصة بالتغيرات المناخية، لاستباق الأخطار المرتقبة المحدقة بالمناخ.

وقد أكد أيضا على تعزيز الإطار المؤسسي الخاص بالتغيرات المناخية، وقد دعا إلى تأسيس إطار حكاماتي يعزز من قدرة اللجنة الوطنية للتغيرات المناخية واللجنة الوطنية العلمية والتقنية للتغيرات المناخية، وأشار إلى ضرورة البحث عن شراكات بين هذه اللجان والقطاع الخاص ومع المؤسسات غير الحكومية ومع المراكز العالمية للأبحاث في مجال محاربة التغيرات المناخية، كما دعا إلى تعزيز آلية التشاور حول التغيرات المناخية، وأوصى باستحضار التغيرات المناخية داخل صياغة السياسات القطاعية، وضرورة تحسيس مختلف الفاعلين حول إشكالات التغيرات المناخية.

¹ مجلس النواب المملكة المغربية، تقرير مجموعة العمل الموضوعاتية المكلفة بتقييم السياسة المائية، الولاية التشريعية الحادي عشر، السنة التشريعية الثانية، دورة أبريل 2023، ص 33 ص 34.

² Projet de stratégie nationale de développement durable 2030, Rapport final, Octobre 2017, pages 34 et 83.

خاتمة:

تتجلى أهمية وضرورة البحث المستمر والجهود المشتركة في مجال السياسة المائية بالمغرب تتجلى أهمية وضرورة البحث المستمر والجهود المشتركة في مجال السياسة المائية بالمغرب في الجمع بين مواجهة التحديات المائية المتعددة، بما في ذلك ندرة الموارد المائية، وتدهور جودة المياه، وزيادة الطلب على المياه نتيجة للنمو السكاني والتطور الاقتصادي. وضمان العدالة والشمولية بضمان عدالة التوزيع والوصول المتساوي للموارد المائية، بما في ذلك ضمان حقوق السكان في المناطق النائية والفقيرة في الوصول إلى المياه الصالحة للشرب. وكون تحقيق التوازن بين إرساء الحكامة البيئية وتحقيق التنمية المستدامة في قطاع المياه يظل تحديا مستمرا، يستدعي التفكير العميق والعمل المستمر والتحسيس المستنير.

فعلى مدى العقود الماضية، قام المغرب بجهود ملموسة لتطوير السياسات المائية التي تسعى إلى تحقيق الاستدامة في استخدام المياه والحفاظ على الموارد المائية، وبتبنيه للحكامة البيئية قد أرسى أساسا لتحقيق هذه الأهداف، حيث تسعى هذه الأخيرة إلى توجيه القرارات وإدارة الموارد المائية بطريقة شفافة وعادلة، مع مراعاة التأثيرات البيئية والاقتصادية والاجتماعية.

ومع ذلك، ما زالت هناك تحديات تتطلب تفاعلا مستداما وجادا، حيث تشمل هذه التحديات التعامل مع زيادة الطلب على المياه نتيجة للنمو السكاني وتوسع القطاعات الاقتصادية، وتأثيرات التغير المناخي التي تؤثر على توزيع وكمية المياه المتاحة، وتحسين البنية التحتية المائية لضمان توفير المياه واستخدامها بكفاءة.

لذا، يجب أن تستمر البحوث والدراسات في تقديم التوجيهات والحلول المبتكرة لمواجهة هذه التحديات، والاستثمار أكثر في البحث العلمي، بحيث يمكن أن يساهم تطوير التقنيات والابتكارات في تحسين إدارة الماء واستخدامه، بالإضافة إلى تعزيز التعاون بين جميع الأطراف المعنية، سواء كانت حكومية أو من القطاع خاص أو باقي مكونات المجتمع لتشكيل سعي حقيقي لمواصلة مسلسل التنمية المستدامة وتسريع وتيرته، وكذلك كون السياسة المائية بالمغرب رحلة مستمرة تتطلب التزاما مستداما.

قائمة المراجع:

■ بالعربية:

1. كتب:

- سعيد جفري، الحكامة وأخواتها مقارنة في المفهوم ورهان الطموح المغربي، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2010.
- إدريس الحافظي، الموارد المائية بالمغرب: الإمكانيات والتدبير والتحديات، الطبعة الثانية، 2021.

2. مقالات:

- حسن الكتومور/ ليلى مزور، العدالة البيئية المفهوم وتغير المناخ: مقارنة ابستمولوجية وإيكولوجية، مؤلف أشغال الندوة الدولية: التغيرات المناخية، المؤهلات الترابية والعدالة البيئية، تنسيق ذ. محمد حنشان/ذ. محمد المولودي، مختبر التراب التراث والتاريخ، مطبعة: انفو برانت، فاس، الطبعة الأولى: 2022.
- محمد المولودي/ الحسن محرز، العدالة البيئية المفهوم والمقاربات، التغيرات المناخية، مؤلف أشغال الندوة الدولية: التغيرات المناخية، المؤهلات الترابية والعدالة البيئية، تنسيق ذ. محمد حنشان/ذ. محمد المولودي، مختبر التراب التراث والتاريخ، مطبعة: انفو برانت، فاس، الطبعة الأولى: 2022.
- خويا عبد الصمد، أزمة الماء وآفاق استدامته بالمناطق الجافة وشبه الجافة بالمغرب: واحة فركلة بحوض غريس نموذجاً، مجلة ليكسوس، العدد 46، مارس 2023.
- عثمان اشربية، حكمة السياسات البيئية في سياق النموذج التنموي الجديد، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد الخاص البيئة والتنمية المستدامة، صادر بتاريخ أكتوبر 2021.
- مقال وزيرة الدولة المنتدبة السابقة شرفات أفيلال، المكلفة بشؤون المياه في المغرب، بعنوان الأمن المائي في المغرب بمنصة مدونات البنك الدولي، تم التصفح بتاريخ 19/08/2023 على الساعة 09:23 Pm، منشور على الرابط: <https://blogs.worldbank.org/ar/arabvoices/water-security-morocco>

3. قوانين:

- الخطاب الملكي السامي بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية الحادية عشرة، الجمعة 15 أكتوبر 2022.

- ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور الصادر في الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011) الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليوز 2011.
- قانون رقم 95 10 يتعلق بالماء، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.95.154، الجريدة الرسمية بعدد 4325، بتاريخ 24 ربيع الآخر 1416 الموافق لي 20 نونبر 1995، ص 2520.
- القانون رقم 15 36 متعلق بالماء، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.16.113، الجريدة الرسمية عدد 6494، بتاريخ 21 ذو القعدة 1437، الموافق 25 غشت 2016، ص 6305.
- المرسوم رقم 221.1072 صادر في 16 من جمادى الآخرة 1443 بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة التجهيز والماء، الجريدة الرسمية رقم 7062، بتاريخ 19/01/2022، الصفحة 7062.
- المرسوم رقم 209.168 صادر في 25 من جمادى الأولى 1430 (21 ماي 2009) يتعلق بتحديد اختصاصات وتنظيم المديرية المركزية لوزارة الفلاحة والصيد البحري . قطاع الفلاحة، الجريدة الرسمية رقم 5743، بتاريخ 15/06/2009، الصفحة 3571.
- القانون رقم 83.21 المتعلق بالشركات الجهوية متعددة الخدمات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.23.53، الجريدة الرسمية بعدد 7213، بتاريخ صادر في 23 من ذي الحجة 1444 (12 يوليو 2023)، ص 5697.

4. تقارير:

- مجلس النواب المملكة المغربية، تقرير مجموعة العمل الموضوعاتية المكلفة بتقييم السياسة المائية، الولاية التشريعية الحادي عشر، السنة التشريعية الثانية، دورة أبريل 2023.
- النموذج التنموي الجديد للمغرب، مساهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الخيار الثامن رأسمال طبيعي يحظى بالحماية والتأمين على نحو مستدام من أجل تعزيز النمو المطرد، 2019.

■ بالفرنسية:

- Annie Chaloux and Philippe Simard, La gouvernance environnementale mondiale : évolution et enjeux, Revue québécoise de droit international, Numéro spécial : Organisations internationales : Droit et politique de la gouvernance mondiale, décembre 2021.
- Livre blanc sur les ressources en eau au Maroc, Pour une gestion durable assurant la sécurité hydrique du pays, Document préparé par un groupe d'Experts, Lauréats IAV Hassan 2, Octobre 2022.
- Projet de stratégie nationale de développement durable 2030, Rapport final, Octobre 2017.

رهان إدماج القطاع غير المهيكل في سياق تنزيل ورش الحماية الاجتماعية بالمملكة المغربية

أيوب القطبي

باحث بسلك الدكتوراه بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية،
جامعة القاضي عياض بمراكش، وإطار بوزارة الاقتصاد والمالية.

حنان ترموسي

أستاذة مؤهلة بالكلية المتعددة التخصصات بأسفي،
جامعة القاضي عياض بمراكش.

Abstract :

This study aims to address the problem of the potential investment of the social protection project as an input for the integration of the informal sector into the national economy and thus access to social and fiscal justice and real economic development, in the light of the premise that social protection is a valuable opportunity that the Director-General can use to limit the number of active workers in this sector and, therefore, to target them for integration, given their positive effects on social and economic justice and development of the country, This category represents 60 to 80 per cent of the active workforce.

This is the hypothesis to be tested through two levels : the first is devoted to diagnosing the sector's negative impact on social and fiscal justice, as well as economic life, while the second will be devoted to demonstrating how it is integrated and the positive effects resulting therefrom, based on the descriptive approach and content analysis tool in the first place, and then the statistical and productive method in the second.

Keywords: social protection, non-structured sector, social justice, fiscal justice, economic development, Morocco.

ملخص الدراسة:

تهدف هذه الدراسة، إلى الوقوف عند إمكانية استثمار ورش الحماية الاجتماعية كمدخل لإدماج القطاع غير المهيكل بالاقتصاد الوطني، ومن تم التأسيس لعدالة اجتماعية وجبائية، وتنمية اقتصادية حقيقية، على ضوء فرضية تقول بأن: الورش يعتبر فرصة ثمينة، يمكن للمدير العمومي استغلالها لجرد عدد العمال النشطين بهذا القطاع، وبالتالي، استهدافهم في سبيل إدماجهم، لما لذلك من آثار إيجابية على العدالة الاجتماعية والجبائية والتنمية الاقتصادية للبلاد، على اعتبار أن هذه الفئة تمثل ما بين 60 إلى 80 بالمائة من اليد العاملة النشيطة.

وهي الفرضية التي سيتم اختبارها عبر مستويين: يخصص الأول، لتشخيص الوقع السلبي لهذا القطاع على العدالة الاجتماعية والجبائية، وكذلك الحياة الاقتصادية، فيما سيتم بالمستوى الثاني، بيان طريقة إدماجه، والآثار الإيجابية المترتبة عن ذلك، استنادا على المنهج الوصفي وأداة تحليل المضمون بالدرجة الأولى، ثم المنهج الإحصائي والاستنباطي بدرجة ثانية.

الكلمات المفتاحية: الحماية الاجتماعية، القطاع غير المهيكل، العدالة الاجتماعية، العدالة الجبائية، التنمية الاقتصادية، المغرب.

مقدمة:

مما لا شك فيه أن ورش الحماية الاجتماعية بالمغرب يعتبر من بين أبرز الأوراش التي فرضتها الظرفية المواكبة، والحديث هنا عن التحولات الاقتصادية والاجتماعية، بل وحتى السياسية منها، بمعية المخلفات السلبية لجائحة كورونا على شتى مناحي الحياة، بحيث حتمت هذه الأخيرة تطور وظائف الدولة، والمناداة من جديد بالدولة الاجتماعية.

وجدير بالذكر في هذا المقام بأن الورش الملكي للحماية الاجتماعية سابق للجائحة وليس لاحقا لها، غير أن هذه الأخيرة، قد عملت على تسريع تنزيله وفق جدولة زمنية مضبوطة، بعدما أبانت الأزمة عن مجموعة من المشاكل والمعضلات العميقة، سواء تلك الاجتماعية أم الاقتصادية أم التنموية - المجالية منها، في مقدمتها هشاشة المنظومة الصحية، إلى جانب الكشف عن عدد كبير من المواطنين/نات العاملين بالاقتصاد غير المنظم، عبر طلب هذه الشريحة الدعم المباشر من الدولة بعز الأزمة.

في هذا السياق، وعبر هذه الورقة العلمية، سيتم محاولة تسليط الضوء على جزئية القطاع غير المهيكل في ضوء ورش الحماية الاجتماعية، من زوايا: الإشكاليات التي يطرحها على مستوى العدالة الجبائية والاجتماعية، وأثر إدماجه على التنمية الاقتصادية والمجالية، بحيث يكتسي موضوع: "الحماية الاجتماعية مدخل لإدماج القطاع غير المهيكل، وكسب رهان العدالة الجبائية والاجتماعية، وتحقيق التنمية الاقتصادية بالمغرب"، أهمية علمية وعملية، تتجلى الأولى في أن الموضوع راهني ويحتاج كثيرا من الدراسة والبحث، وبذلك ستشكل هذه الورقة العلمية بلا شك إضافة ولو طفيفة للبحث العلمي، فهي على أقل تقدير، ستسلط الضوء على هذه الفجوة العلمية، أما من الناحية العملية، فستمكن هذه الدراسة القارئ الكريم من فهم التأثير السلبي للقطاع غير المنظم على كل من معدل النمو والاقتصاد المنظم، بمعية الوعي بأهمية إدماجه، كما يمكن لصانع القرار الأخذ ببعض مخرجات هذا البحث.

وانطلاقا من هذه الأهمية العلمية والعملية التي يحظى بها الموضوع، تنبع الإشكالية المحورية التي تحاول هذه الورقة العلمية مقاربتها، والمتمثلة فيما يلي:

" إلى أي حد يمكن للمدبر العمومي استثمار ورش الحماية الاجتماعية كمدخل لإدماج الاقتصاد غير المهيكل في سبيل تحقيق العدالة الجبائية والاجتماعية والتنمية الاقتصادية بالمغرب؟".

هذا وينبثق عن هذه الإشكالية الرئيسية، مجموعة من الأسئلة الفرعية، من قبيل:

ما المقصود بالعدالة الجبائية؟ وكيف يمكن اعتبار الاقتصاد غير المهيكل شكلا من أشكال انتفاها بالمغرب؟ ثم ما علاقتها بالتملص الضريبي؟ ولماذا يجب إدماج هذا القطاع في أسرع وقت؟ كيف يمكن استثمار الورش الملكي للحماية الاجتماعية لإدماجه؟ وما أثر ذلك على رهانات العدالة الاجتماعية والجبائية من جهة، والتنمية الاقتصادية والمجالية من جهة أخرى، نظرا للعلاقة النسقية بينها؟

كل هذه الأسئلة ستكون منطلقا وموجها لهذه الورقة البحثية، إذ في سبيل مقاربتها، سيتم بداية: تشخيص واقع العدالة الجبائية والاجتماعية بالمغرب في ظل تنامي ظاهرة الاقتصاد غير

المهيكل (الفقرة الأولى)، عبر المنهج الوصفي وأداة تحليل المضمون، ومن تم بيان الآثار المترتبة عن إدماجه عبر ورش الحماية الاجتماعية (الفقرة الثانية) من خلال الاستعانة بالمنهجين الإحصائي والاستنباطي، للتأكد من صحة الفرضية القائلة بأن: الورش الملكي للحماية الاجتماعية يعتبر فرصة ثمينة، يمكن للمدبر العمومي استغلالها في سبيل الجرد الفعلي لعدد العمال النشطين بهذا القطاع، وبالتالي، استهدافهم في سبيل إدماجهم، لما لذلك من آثار إيجابية على العدالة الاجتماعية والجباية والتنمية الاقتصادية للبلاد، على اعتبار أن هذه الفئة تمثل ما بين 60 إلى 80 بالمائة من اليد العاملة النشيطة.

ولعل أهم ما يبرر التصميم أعلاه، أن التشخيص يسبق التقييم ومحاولة اقتراح خطة للتقويم، كما ولكي لا تؤول المصطلحات المعتمدة في غير محلها، ستتم عملية تحديد أهمها قبل الغوص في متن هذه الورقة البحثية، إذ يراد بالاقتصاد غير المهيكل أو غير المنظم الدلالة على نفس المدلول المراد بالقطاع غير المنظم أو الاقتصاد/القطاع الخفي/السري أو الأسود، وهو ذلك الاقتصاد أو القطاع غير المنظم بنصوص قانونية وغير المضرب عليه، أي ذلك القطاع أو الاقتصاد غير المساهم في تمويل خزانة المنظمات العمومية، والذي لا فورة ولا محاسبة فيه، ولا يراد به فقط الإشارة إلى الباعة المتجولين وما في حكمهم، بل كذلك: الوحدات السرية للشركات أو الأفراد بالقطاع المهيكل، والأجراء غير المصرح بهم، وقس على ذلك¹.

الفقرة الأولى: واقع العدالة الجباية والاجتماعية بالمغرب في ظل تنامي الاقتصاد غير المنظم

كما هو معلوم فإن الأنساق الاجتماعية والاقتصادية والجباية متداخلة ومشابكة لدرجة قد تصل حد استحالة الفصل بينها، على اعتبار أن جل الظواهر الاجتماعية إما أن يكون لها سبب اقتصادي أو تكون نتيجة له، وتنعكس بالضرورة على المداخل الجباية للمنظمات العمومية²، والعكس صحيح. ولكم في البطالة كظاهرة اجتماعية والشغل كظاهرة اقتصادية خير مثال على ذلك، إذ بتوفير فرص الشغل تتقلص البطالة، وتقلص البطالة يزداد الاستهلاك العام للأسر، وتتحرك الدورة الاقتصادية، فتتنعش خزائن المنظمات العمومية بالمداخل

¹ الوقت الذي سيتم فيه بيان المراد من باقي المصطلحات الأخرى في مدلول هذه الورقة البحثية بمتنها خدمة للموضوع.
² يراد بالمنظمات العمومية في مدلول هذه الورقة العلمية، الدلالة على الدولة والجماعات الترابية بمعيتها المؤسسات العمومية، وما في حكمها، وفقا لمنطوق الفصل الأول من المرسوم الملكي رقم 330.66 المتعلق بسن نظام عام للمحاسبة العمومية، الصادر في 10 محرم 1387 (21 أبريل 1967)، الجريدة الرسمية عدد 2843، بتاريخ 26 أبريل 1967، الصفحة: 810.

الجبائية المباشرة (الدخل/الشركات) وغير المباشرة (الضريبة على القيمة المضافة/ الضريبة العامة على الاستهلاك) نتيجة لذلك، والعكس صحيح.

كما أن هناك علاقة وطيدة ما بين العدالتين الاجتماعية والاقتصادية من جهة، والعدالة الجبائية من جهة أخرى، بحيث تتحقق الأولى بتحقيق الثانية وعبرها، كما لا تتحقق العدالة الاجتماعية والتنمية الاقتصادية كقاعدة عامة في ظل انتفاء العدالة الجبائية، وفي مقدمة الأسباب التي تحول دون تحققها اتساع رقعة الاقتصاد غير المنظم.

وبذلك، ومن خلال هذا المستوى من الموضوع، ستم مقارنة جزئية للاقتصاد غير المهيكل بوصفه شكلا من أشكال التملص الجبائي، وانعدام الإنصاف والعدالة الجبائية (أولا)، وكذلك جزئية أن القطاع غير المهيكل يعتبر معقلا للاستغلال ولعدم الإنصاف الاجتماعي (ثانيا).

أولا: القطاع غير المهيكل مظهر من مظاهر اللاعدالة الجبائية بالمغرب

تعتبر العدالة الجبائية مطلبا وغاية بكل دولة للحق والقانون، وخاصية من خصائص النظام الجبائي السائد بهذه الأخيرة، غير أن مسألة التحديد المفاهيمي الدقيق للعدالة الجبائية، تبقى مسألة صعبة وغير دقيقة، إذ تختلف باختلاف المدارس والأيديولوجيات، بل وباختلاف الذوات البشرية المعرفة لها، كما وتتخذ العدالة الجبائية شكلين اثنين: العدالة الجبائية الأفقية، والعدالة الجبائية العمودية¹.

هذا، وتتمثل الأولى في ضرورة فرض الضريبة كصورة من صور الجباية على كافة من توفرت فيهم/لهم نفس الظروف، وعلى نفس الوعاء أو الأوعية المتشابهة، ويعاملون بذلك بنفس المعاملة الجبائية سواء في عملية الربط أو التحصيل، غير أن الثانية يفترض من خلالها التناسب والمرونة في التعامل مع الأوعية المختلفة، والأمر سيان بالنسبة للأشخاص الخاضعين للضريبة مختلفي الظروف²، كما تقوم على مبادئ: المساواة، العمومية والتجريد، بمعية التضامن في تحمل الأعباء العامة كل حسب قدرته التكليفية، وبالتناسب مع الوسائل التي يمتلكها، وهو المعطى الذي أخذ به المشرع الدستوري المغربي في الفصلين 39 و40 من الوثيقة الدستورية³.

¹ يمكن الاطلاع على هذين النوعين ضمنا من تشكيل فكرة ولو تقريبية عن مفهوم "العدالة الجبائية".

² أحمد مدني احميدوش: "إشكالية العدالة الضريبية في النظام الضريبي المغربي وسؤال النموذج التنموي المأمول"، المساطر الضريبية بين تحدي الأمن القانوني والقضائي الضريبي وسؤال العدالة والتنمية الجبائية، سلسلة مؤلفات جماعية في المادة الضريبية، سلسلة منشورات مختبر السياسات العمومية بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية، جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء، الطبعة الأولى: 2021، الصفحتين: 22-23.

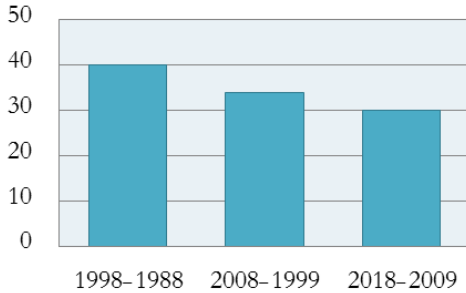
³ راجع (ي): الفصلين 39 و40 من الوثيقة الدستورية لسنة 2011، الصادر بتنفيذها الظهير الشريف رقم 91-11-1، في 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011)، الصفحة 3600.

وبالتمعن في هذان النوعان يظهر باللموس على أن القطاع غير المنظم لا يستقيم وفحواهما، ما يعني بأنه يخرج عن مبدأ العدالة الجبائية، وفي سبيل توضيح الأمر أكثر، سيتم التوقف بداية عند حجم القطاع غير المهيكل وأثره على التنمية وخزينة الدولة (1)، ثم تسليط الضوء على أن هذا الأخير شكل من أشكال التملص الضريبي المفضي إلى تفاقم معضلة الضغط الجبائي (2)، وفي المجمل تتضح صورة بأنه مظهر من مظاهر الاعدالة الجبائية بالمغرب.

1- تنامي حجم الاقتصاد غير المهيكل بالمغرب وآثاره السلبية

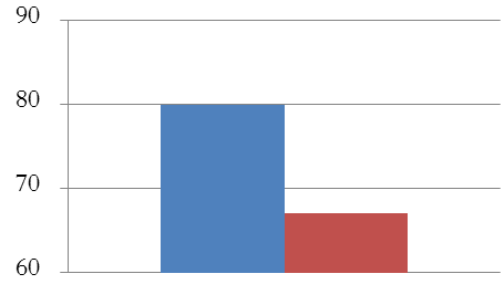
يعتبر الاقتصاد غير المنظم ظاهرة غير صحية، إذ له آثار سلبية وخيمة على ميزانيات المنظمات العمومية والحياة الاقتصادية بصفة خاصة، وعلى التنمية بصفة عامة، وما يلاحظ بالسنوات الأخيرة هو تنامي حجم هذا الأخير، إذ تشير مجموعة من التقارير الوطنية والدولية إلى أنه يمثل ما بين 60 و80 بالمائة من نسبة الساكنة النشيطة المشتغلة بالمغرب حسب المؤسسات الوطنية والدولية، أي ما يشكل 30 بالمائة من الناتج الداخلي الإجمالي حسب المعطيات الرسمية الصادرة عن بنك المغرب¹، غير أن مسألة التحديد الدقيق لحجمه تبقى نسبية لعدة عوامل.

نسبة الاقتصاد غير المهيكل من الناتج الداخلي
الاجمالي حسب بنك المغرب ب(%)



■ نسبة الاقتصاد غير المهيكل من الناتج الداخلي الاجمالي

نسبة اليد العاملة النشيطة بالقطاع غير المهيكل
حسب منظمة العمل الدولية ب(%)



■ المملكة المغربية ■ بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

المصدر: تركيب شخصي على ضوء الأرقام الرسمية².

¹ المجلس الاجتماعي والاقتصادي والبيئي: مقارنة مدمجة للحد من حجم الاقتصاد غير المنظم بالمغرب، رأي استشاري، إحالة ذاتية، الصادر بتاريخ 30 يونيو 2021، البوابة الالكترونية الرسمية للمجلس الاجتماعي والاقتصادي والبيئي، <http://www.cese.ma>، الصفحة: 7. (تم الاطلاع: 2023-01-21 على الساعة 17:05)

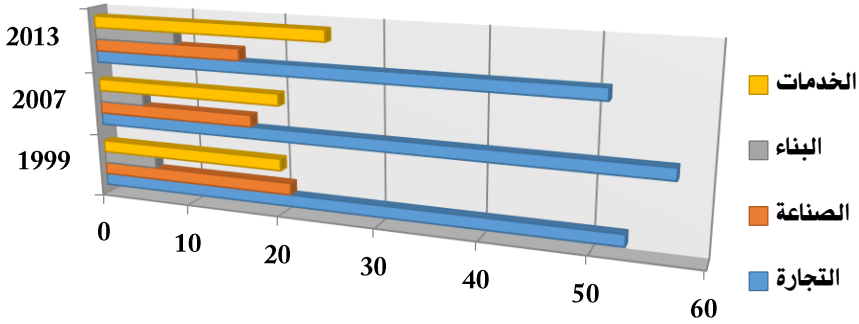
² أنظر(ي) في هذا الصدد:

- البوابة الإلكترونية الرسمية للبنك المركزي المغربي: <https://www.bkam.ma>. (تم الاطلاع: 2023-02-02 على الساعة 00:52)

هذا، ويستفاد من النقطة الأولى بأن الاقتصاد غير المهيكل يعتبر ملجأ لكل شاب عاطل لم يجد عملاً قاراً، بحيث يشغل غالبية الطاقات الشابة، الشيء الذي يؤدي بالضرورة إلى بروز عدد من الظواهر الوخيمة من قبيل: الاحتلال غير المشروع للملك العمومي، وبالنتيجة المنافسة غير الشريفة لدافعي الضرائب، زد عليه، إشكالية إمكانية اعتماده كآلية لغسيل الأموال، على اعتبار أنه غير مضبوط ولا مقنن، ناهيك عن الحجم الكبير للموارد الجبائية المهذورة لفائدة خزائن المنظمات العمومية (الضرائب الوطنية لفائدة الدولة/ الرسوم الترابية لمصلحة الجماعات الترابية تحديداً).

وفيهم مما سبق ذكره، بأن تلك الظواهر تقف في طريق التنمية الاقتصادية، إذ من شأن احتلال الملك العمومي أن يولد حالة من الفوضى والازدحام وعرقلة لحركة السير، بحيث غالباً ما يتم استغلال الشوارع الرئيسية أو الأرصفة، زد على ذلك، بأن المنافسة غير المشروعة قد تسبب في إقدام مجموعة من الوحدات التجارية/الصناعية بالقطاع المهيكل على تخفيض الجودة لمواكبة الأسعار بالقطاع غير المهيكل، هذا إن لم يتسبب ذلك في إفلاس عدد من المقاولات الصغيرة جداً أو بالأحرى اتجاهها هي الأخرى نحو القطاع غير المهيكل، ما سيؤثر سلباً على النسيج الاقتصادي الوطني ومعدلات النمو، علاوة على ذلك، ومن الزاوية المالية، فقدان الدولة وأشخاصها لمبالغ مالية مهمة، نتيجة لعدم مساهمة المنتسبين لهذا الاقتصاد في تحمل الأعباء العامة، وتمويل السياسات العمومية بصفة تضامنية، بخلاف ما هو منصوص عليه دستورياً.

تطور بنية الأنشطة في القطاع غير المهيكل ما بين 1999 إلى 2013 حسب الأرقام الرسمية الصادرة عن المندوبية السامية للتخطيط.



المصدر: تركيب شخصي على ضوء الأرقام الرسمية الصادرة عن المندوبية السامية للتخطيط¹.

- البوابة الإلكترونية الرسمية لمنظمة العمل الدولية: <https://www.ilo.org/global> . (تم الاطلاع: 02-02-2023 على الساعة 01:02)
¹ لمياء الغاز، ياسمين بوزينب: "القطاع غير المهيكل: الخصائص الرئيسية ووتيرة التطور"، مختصرات المندوبية السامية للتخطيط، قسم الدراسات العامة، مديرية التوقعات والمستقبلية، عدد 16، 2 مارس 2021، الصفحة: 1.

فيما تحيل النقطة الثانية إلى أهمية إدماج الاقتصاد غير المهيكل بالقطاع المنظم، سيما وأن ما يجلب من استثمارات أجنبية مباشرة يتم هدره بالمقابل في الاقتصاد الخفي غير المنتج للثروة ولا المحقق للتنمية¹، وهذا دافع كافٍ ووافٍ للجزم في مسألة ضرورة الإدماج، والإجابة عن تساؤل: لماذا يجب إدماجه؟ وما الغاية من ذلك؟، كما سيأتي بعد حين، ببيان كيفية الإدماج وأثارها الإيجابية متعددة الأبعاد.

وبناء عليه، تم التوصل إلى نتيجة مفادها أن: الاقتصاد غير المهيكل يعتبر ظاهرة خطيرة تقف في طريق التنمية، وإرساء العدالة الجبائية والاجتماعية، قياساً على ما سبق ذكره، واستناداً على ما سيأتي بالجزئية الموالية، والمتعلقة بإشكالية التملص والضغط الجبائي الذي يساهم فيه الاقتصاد غير المهيكل.

2- الاقتصاد غير المهيكل شكل من أشكال التملص الجبائي المفضي إلى ضغط جبائي

لا يختلف اثنان في أن التملص الجبائي ناتج عن عدة أسباب، من بينها تلك الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك السيكلوجية، وتعتبر هذه الأخيرة الدافع الرئيسي إلى جانب تأثير البيئة المحيطة²، إذ إن التهرب الجبائي أو الغش الجبائي بوصفهما صورا للتملص الجبائي، غالباً ما تتم بناء على الاعتقاد السائد بأن هناك ازدواجية في التعامل مع الخاضعين للجبائية، وبأنه لا تتم معاملة الجميع على قدم المساواة. وباختصار شديد جداً، تنبع من الإحساس بانعدام العدالة والمساواة الجبائية، الأمر الذي يدفع بهم في اتجاه البحث عن ثغرات قانونية للتهرب من أداء الضريبة أو الرسم الملزم به³/، وهذا ما يسمى بالتهرب الجبائي، أو العمل على التدليس والتزوير للتحلل من العبء الجبائي، وهو ما يسمى بالغش الجبائي³.

¹ بحيث يعتبر معدل الاستثمارات بالمغرب من بين أعلى المعدلات بالعالم، إذ يمثل ما نسبته 30 بالمائة، حسب ما قال به الوزير المنتدب المكلف بالاستثمار والاتقائية وتقييم السياسات العمومية، السيد محسن جازولي، في جواب له بمجلس النواب حول: "النهوض بالاستثمار ببلادنا"، منشور على البوابة الوطنية: <http://www.maroc.ma> (تم الاطلاع: 2023-01-16 الساعة 04:30)

² للتوسع في هذه الجزئية يمكن الاطلاع على: السعدية بورايت: "الأبعاد السوسولوجية للنص الضريبي: أية مداخل لتحقيق الأمن الضريبي؟"، الضريبة والدولة - التاريخ، الإكراهات والتحديات، مركز تكامل للدراسات والأبحاث، مطبعة النجاح الجديدة-الدار البيضاء، مكتبة المعرفة مراكش، طبعة 2021، الصفحات: 119-138.

³ يعتبر القول بالتملص الجبائي، الغش الجبائي، التهرب الجبائي، أكثر دقة من القول ب: التملص الضريبي، الغش الضريبي، التهرب الجبائي، على اعتبار أن الحديث هنا عن كل من الضرائب والرسوم بوصفهما صور من صور الجبايات بالمغرب إلى جانب كل من الأتاوى، الوجيبة، الأجرة، الغرامات، للتوسع أكثر راجع (ي) في هذا الصدد: السعدية بورايت وكرم لحرش: "شرح القانون الضريبي المغربي"، من تقديم أحمد بوعشيق، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مكتبة الرشاد- سطات، طبعة 2022م.

وبالتمتع الدقيق في ظاهرة الاقتصاد غير المهيكل، يظهر باللموس على أنها لا تعدو كونها سوى شكلا من أشكال التملص الجبائي، إذ يلجأ كثير من الناس إلى هذا القطاع بدل العمل وفق نظام المقاول الذاتي المؤطر قانونيا، والمضرب عليه¹، والسبب وراء ذلك واضح للعيان، ويتمثل بالأساس في رغبتهم التهرب من دفع الضرائب والرسوم المحلية، كما يمكن استغلال الظاهرة في عملية الغش الجبائي من طرف الأشخاص الذاتية والاعتبارية لإخفاء جزء من أرباحها أو للتصريح بالعجز بعد استثمار أرباحها بهذا القطاع عبر وحدات سرية مثلا، إذ أن الجهات الرقابية لا يمكنها مراقبة العمليات المالية وحركتها بشكل دقيق بهذا الاقتصاد الخفي، نظرا لعدم اعتماد نظام المحاسبة والفوترة به.

كتحصيل حاصل، وكنتيجة مباشرة لذلك، تتفاقم معضلة الضغط الجبائي واللاعادلة الجبائية، إذ أن فئة قليلة من المزمين هي التي يقع عليها العبء الجبائي، وتساهم في تمويل السياسات العمومية الوطنية والترايبية، أما الباقي وهي الفئة الأكبر لا تدفع لا الضرائب الوطنية ولا الرسوم الترايبية، وفي غالب الأحيان تستفيد هي الأخرى من هذه السياسات، ما يوضح نقطة انتفاء مبادئ: التضامن، المساواة، العدالة المنصوص عليها دستوريا.

وبالعودة إلى الأرقام الرسمية في سبيل إثبات هذا الدفع، نجد بأن نسبة الضغط الجبائي سواء الوطني أم الفردي تعتبر من بين أعلى النسب بالعالم، بحيث تمثل نسبة الضغط الجبائي الوطني قرابة 23 بالمائة من الناتج الداخلي الخام الإجمالي، فيما تمثل نسبة الضغط الجبائي الفردي من هذا الأخير حوالي 50 بالمائة، وهذه النسب كافية لبيان تمركزه، كما قد أثبتت عدة تقارير وطنية ودولية بأن قلة قليلة من تؤدي الجبايات على اختلاف صورها، بحيث أفاد تقرير المجلس الأعلى للحسابات عن سنة 2018، بأن 2 بالمائة من الشركات من تؤدي ما بدمتها من ضرائب في حين تتملص 98 بالمائة من ذلك².

¹ جدير بالذكر أن الانطلاقة الفعلية لهذا النظام قد كانت شهر يناير 2016، وفي ظرف سنة فقط كان قد انخرط به 30.000 مقاول ذاتي، أنظر(ي) في هذا الصدد: سعد الدين العثماني، الجواب على سؤال عادي حول: "القطاع غير المهيكل"، المقدم من فريق الأسئلة والمعاصرة بمجلس النواب، الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة- مجلس النواب، بتاريخ 27 نونبر 2017، الصفحة:1، منشور بالبوابة الرسمية للرئيس الحكومة، <http://www.cg-gov.ma>. (تم الاطلاع: 21-01-2023 على الساعة 22:06)

² المجلس الأعلى للحسابات، التقرير السنوي برسم سنة 2018، منشور بالبوابة الرسمية للمجلس: <https://www.courdescomptes.ma> (تم الاطلاع: 15-02-2023 على الساعة 18:23)

كما وجدير بالذكر على أن هذا المعطى ليس بجديد، بحيث كشف الرأي الاستشاري للمجلس الاجتماعي والاقتصادي والبيئي سنة 2012 عن هذه الإشكالية، راجع(ي): المجلس الاجتماعي والاقتصادي والبيئي: "النظام الضريبي المغربي- التنمية الاقتصادية والتماسك الاجتماعي"، رأي استشاري، إحالة ذاتية رقم 2012/9، الصفحة 7.

وبالتدقيق في هذه النقطة، وتبعاً للأرقام المتضمنة بتقرير المجلس الاجتماعي والاقتصادي والبيئي عن سنة 2019، ومنظمة أوكسفام عن نفس السنة، يستخلص بأن 82 بالمائة من الضريبة على الشركات تؤدي من طرف 2 بالمائة فقط من إجمالي الشركات¹، ما يطرح معه ومن جديد سؤال العدالة الجبائية ارتباطاً بالقطاع غير المهيكل، والذي يعتبر سبباً من أسباب التركيز الضريبي، ومدخلاً للتملص الجبائي من طرف هذه الشركات، سيما إذا ما تم من جديد استحضار نسبة اليد العاملة النشيطة بهذا القطاع، والتي تمثل ما بين 60 و80 بالمائة كما سبق البيان، وبأنها الغالبية العظمى، والتي لا تؤدي لا الضرائب المباشرة والترايبية على الأقل، إذا ما افترض دفعها للضرائب غير المباشرة، وفي مقدمتها الضريبة على القيمة المضافة.

هذه الأخيرة التي يؤدي نصفها 150 شركة فقط، أما النصف الآخر فيؤديه باقي الأشخاص الذاتية والاعتبارية الأخرى مجتمعة، ثم إن 140 من الشركات من تتحمل عبء 50 بالمائة من إجمالي الضرائب بالمغرب، علماً أن 84 شركة منها تتحمل نصف إجمالي الضريبة على الشركات، ثم إن نسبة 1 بالمائة من الشركات من تتحمل 80 بالمائة من الضريبة على هذه الأخيرة، في حين الذي تتولى النسبة الكبيرة (99 بالمائة) أداء ما نسبته 20 بالمائة، إذا لم نفترض تملصها الجبائي، الوقت الذي يؤدي فيه الأجراء ما نسبته 73 بالمائة من الضريبة على الدخل، والمهنيون 5 بالمائة عن دخولهم المهنية، المعطى الذي يفيد بأن مساهمة الأجراء تضاعف مساهمة المهنيين بخمس أضعاف كاملة، وأن المساهمة عن الدخل المهنية يؤدي نصفها 3 بالمائة من المهنيين فقط، فيما يتكلف باقي الملزمين (97 بالمائة) بأداء النصف الآخر، وهو الشيء الذي يؤكد على أن التملص الجبائي وعدم تضريب القطاع غير المهيكل يؤدي إلى ضغط جبائي عبر تمرکز العبء الجبائي على فئة قليلة.

ارتباطاً بالجزئية الأخيرة، وفي سبيل ختم هذا المستوى، جدير بالذكر أن الاقتصاد غير المهيكل يعتبر مؤشراً من مؤشرات اللاعدالة الجبائية، ومعرقلاً من معرقلات التنمية، بوصفه شكلاً من أشكال التملص الجبائي المفضي إلى ضغط جبائي، والمولد لعدد من المشاكل متعددة الأبعاد سواء تلك الاقتصادية أم التنموية منها، بالإضافة إلى المعضلات ذات البعد الاجتماعي في ظل تنامي هذا الأخير، وهذه النقطة بالذات هي محور المستوى الموالي من الموضوع.

¹ أوكسفام، التقرير السنوي لسنة 2019، البوابة الإلكترونية الرسمية للمنظمة: <https://www.oxfamamerica.org> (تم

الاطلاع: 2023-01-14 على الساعة 00:56)

ثانيا: القطاع غير المهيكل وسؤال العدالة الاجتماعية بالمغرب

تعتبر العدالة الاجتماعية هي الأخرى هدفا وغاية سامية بجل دول المعمور، سيما وأنها تعتبر من بين أهداف الجبائية، وأساسا تستمد منه هذه الأخيرة مشروعيتها، بالإضافة إلى أنها نتيجة لتحقيق العدالة الجبائية الحقيقية، ومن شأن اختلال الأولى أن يؤدي بالضرورة إلى اختلال الثانية. وكما سبق البيان، فإن القطاع غير المهيكل يقف سدا منيعا أمام تحقيق العدالة الجبائية، والتقليص من الفوارق والتفاوتات الاجتماعية عبر آلية الجبائية، وبالنتيجة لذلك اتساع الهوة الاجتماعية والاقتصادية نظرا لترابطهما.

وجدير بالذكر في السياق ذاته، أن القطاع غير المهيكل يتسم بحالة من عدم الاستقرار والثبات، فقد كانت جائحة كورونا خير مبرر لذلك، حينما فرضت هذه الأخيرة إجراءات الحجر الصحي، حينئذ ظهرت مظاهر اللاعدالة الاجتماعية، إذ طفت على السطح إشكالية غياب التغطية الصحية عن المرض، وكذلك التأمين على فقدان الشغل وما في حكم ذلك من تأميمات بالنسبة للعاملين بهذا القطاع، الشيء الذي يدفع في اتجاه تسليط الضوء على نقطة أخرى غير منفصلة عن القطاع غير المهيكل، وتدخل في حكمه، ألا وهي وضعية العمال غير المصرح بهم لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والغير مؤمن عليهم من طرف المشغل، ليتضح بذلك هشاشة القطاع، بوصفه مرتعا للاستغلال والاعدالة الاجتماعية.

وبمعنى آخر، فإن العدالة الاجتماعية ليست مرتبطة بالمستوى المعيشي للأفراد والجماعات فقط، وإنما بضرورة توفير تغطية صحية وتعويضات عن المخاطر التي تهدد كل عامل، بشكل عام ومجرد وليس طبقي أو فئوي كذلك، على اعتبار أن أغلب النفقات الأسرية حسب الأرقام الرسمية الصادرة عن المندوبية السامية للتخطيط تخص التطبيق والتداوي¹، الشيء الذي يوضح حجم العبء في ظل الأزمة الصحية، خصوصا بعد توقف جل الممارسين للأنشطة بالقطاع غير المهيكل عن عملهم، علاوة على تسريح عدد كبير من العمال غير المصرح بهم نتيجة لفرض إجراء الحجر الصحي وتقليص نسبة العمال بالوحدات الإنتاجية النظامية، زد عليه معضلة عدم توفرهم لا على تغطية صحية ولا تعويضات عن التوقف عن العمل، الأمر الذي يعيد للواجهة من جديد الغاية من إدماج القطاع غير المهيكل، وعبره التأسيس لعدالة جبائية واجتماعية حقيقية.

¹ راجع (ي) في هذا الإطار:

- المجلس الاقتصادي والاجتماعي، التقرير السنوي لسنة 2020، متوفر بالبوابة الرسمية للمجلس، <http://www.cese.ma>، الصفحة 48.
- البوابة الرسمية للمندوبية السامية للتخطيط، <http://www.hcp.ma>. (تم الاطلاع: 09-02-2023 على الساعة 03:00)

عظفا عليه، وبالعودة إلى نقطة مساهمة الجائحة في إبراز أهمية إدماج القطاع غير المهيكل وتعميم التغطية الصحية الإجبارية عن المرض، وما يرافقها من أوراوش داخل ورش الحماية الاجتماعية، خصوصا بعد طامة طنجة بعز الأزمة¹، إذ أعادت هذه الواقعة الأليمة للواجهة، إشكالية لجوء بعض المقاولات إلى تأسيس وحدات سرية تعمل في نطاق الاقتصاد غير المهيكل، في ظروف مزرية ودونما احترام لأبسط حقوق الإنسان بصفة عامة، والعمال بصفة خاصة، الأمر الذي يجعل من الاقتصاد غير المهيكل معقلا للاستغلال وعدم الانصاف الاجتماعي.

وعلاقة بجزئية تأثر هذه الفئة جراء التداعيات السلبية للجائحة، فإنه لا بأس من استحضار جملة من الإشكالات المقترنة برزمة التدابير لفائدة الأجراء والأسر العاملة بالقطاع الخاص وغير المهيكل المتخذة من طرف لجنة اليقظة الاقتصادية² بعد إحداثها، وذات العلاقة بالموضوع، إذ من شأن إيضاحها بيان مظاهر الاعدالة والا مساواة الاجتماعيين.

وهكذا، على مستوى التدابير المتخذة لمصلحة الأجراء بفترة الحجر الصحي، نجد تخصيص تعويض جزافي قيمته 2000 درهم شهريا، عن الفترة الممتدة من 15 مارس إلى 30 يونيو 2020 للأجراء المسجلين بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي (CNSS) قبل فاتح يناير 2020، مع التنصيص على شروط وقواعد الاستفادة من هذه التعويضات عبر مرسوم تنظيمي³، بالإضافة إلى الاستفادة من خدمات التغطية الصحية الإجبارية (وفق نظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض) والتعويضات العائلية، لفائدة الأجراء والمستخدمين بموجب عقود الاندماج والبحارة الصيادين المتوقفين مؤقتا عن العمل المصريح بهم لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي برسم شهر فبراير 2020، والمتنمين للمقاولات المنخرطة في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي التي تواجه صعوبات⁴، ما يعني بأن الفئة المعنية هنا هم الأشخاص المستوفون للشروط الآتية:

— الأجراء أو المستخدمون المصريح بهم قبل فاتح 2020، أي قبل الجائحة;

¹ إذ راح ضحيتها 28 من العمال المشتغلين بإحدى الوحدات الانتاجية السرية غير المرخصة بمدينة طنجة، الشيء الذي يبرز بأن العمال بهذا القطاع يشتغلون في انعدام ظروف الأمان، ويستغلون من طرف البرجوازية أبشع استغلال، ما يعزز الدفع بأن القطاع غير المهيكل معقل للاستغلال وغياب العدالة الاجتماعية في سياق عدم تمتعهم بنفس الحقوق التي يتمتع بها العاملون بالقطاع المهيكل.

² يمكن الاطلاع على كافة اجتماعات لجنة اليقظة الاقتصادية، وتأليفها وكذلك القرارات الصادرة عنها عبر: البوابة الرسمية لوزارة الاقتصاد والمالية، <https://www.finances.gov.ma>. (تم الاطلاع: 2023/01/14 الساعة 07:03)

³ والحديث هنا عن كل من: القانون رقم 20.25 بسن تدابير استثنائية لفائدة المشغلين المنخرطين بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والعمال لديهم المصريح بهم، المتضررين من تداعيات نقشي جائحة فيروس كورونا "كوفيد - 19"، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 9.20.1، في 29 من شعبان 1441 (23 أبريل 2020)، الجريدة الرسمية عدد 6877 للسنة التاسعة بعد المائة، بتاريخ 3 رمضان 1441 (27 أبريل 2020)، الصفحة: 2298، والمرسوم رقم 2.20.331 صادر في 30 من شعبان 1441 (24 أبريل 2020) بتطبيق القانون سالف الذكر، والمنشور بنفس التاريخ والجريدة الرسمية، الصفحة: 2299.

⁴ راجع (ي) في هذا الإطار: البوابة الرسمية لوزارة الاقتصاد والمالية، مرجع سابق. (تم الاطلاع: 2022/06/06 على الساعة 05:00)

— المتوقفون مؤقتاً عن العمل؛

— سبب التوقف هو الجائحة وحالة الطوارئ الصحية وفرض الحجر الصحي وليس سبب آخر. الأمر الذي يدفع إلى التساؤل بجديّة عن: مصير الأجراء غير المصرح بهم قبل التاريخ المذكور، أو أولئك الذين لم يصرح بهم بعد/نهائياً، والذين توقفوا عن العمل جراء تبعات جائحة كورونا، بالإضافة إلى تلك الفئة من الأجراء الذين توقفوا عن العمل بشكل نهائي، وهذه نقاط سلبية في العملية التديرية هذه، وتؤكد ما تم الدفع به في نقطة الاعدالة الاجتماعية.

ومن جهة أخرى، فإن لجنة اليقظة الاقتصادية قد ركزت في اجتماعها ليوم الاثنين 23 مارس 2020، على تدابير دعم القطاع غير المهيكل المتأثرة مباشرة بالحجر الصحي. بحيث قررت منح دعم مالي مباشر للأسر المتضررة، وذلك على مرحلتين، إذ شملت المرحلة الأولى دعم الأسر العاملة بالقطاع غير المهيكل والمتوقفة عن العمل بفعل الجائحة وتدابير الحجر الصحي، والتي تملك بطاقة "راميد" صالحة إلى غاية 31 دجنبر 2019¹.

ما يعني معه، بأن الفئة المستهدفة هنا، يشترط فيها بداية أن تكون عاملة بالقطاع غير المهيكل، ثم أن يكون سبب توقفها هو الحجر الصحي وإعلان حالة الطوارئ الصحية، فامتلاكها لبطاقة "راميد" صالحة إلى حدود نهاية سنة 2019، أي أنه ليس المستهدف منها كل من يمتلك البطاقة، وإنما من تتوفر فيه الشروط سائلة الذكر كلها وليس بعضها، الأمر الذي تولد عنه العديد من الإشكالات في مقدمتها مطالبة كل من يمتلك البطاقة بهذا الدعم، واستفادة من لا يستحقه، في مقابل عدم استفادة من هو في أمس الحاجة إليه، مع تسجيل لهزالة المبالغ المقدمة، وكلها نقاط سلبية، إلى جانب النقطة الأكثر سوداوية وإغفال الدعم المباشر للأسر المعوزة غير تلك العاملة بالقطاع غير المهيكل والتي تعيش الفقر المدقع، ما يشكل حجة إضافية للدفع بالاعدالة الاجتماعية بالمغرب.

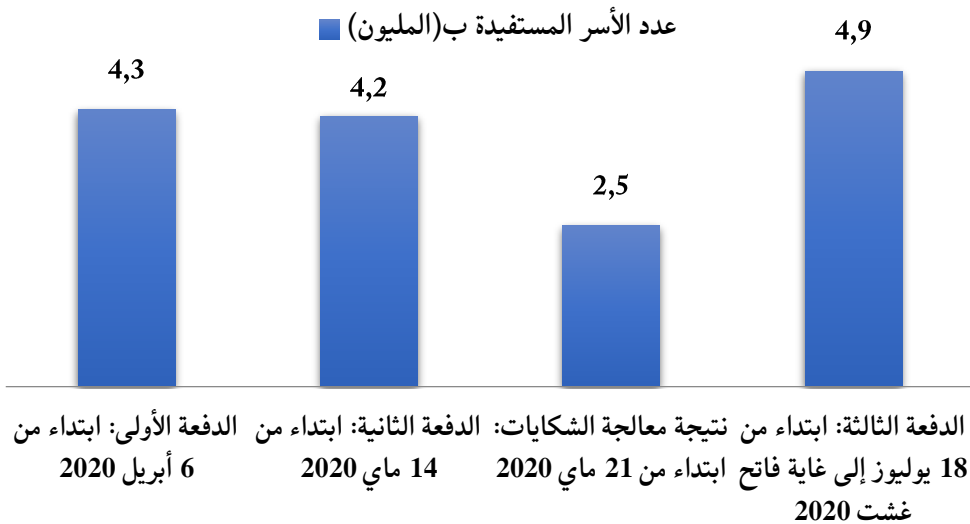
هذا، وقد استفادت الأسر المعنية من ثلاث دفعات للدعم المالي المباشر، فالأولى كانت ابتداء من 6 أبريل 2020، والثانية بتاريخ 15 ماي 2020، فيما كانت الدفعة الاستثنائية بتاريخ 18 يوليوز 2020، أي بعد الرفع التدريجي للحجر الصحي، وجدير بالذكر أن هذه النفقات قد صرفت من الصندوق الخاص بتدبير الجائحة، وعلاقة بالمسطرة المتبعة في التصريح فإنه تسجل نقطة إيجابية تتمثل في اعتماد الرقمنة، بحيث أتاحت الجهات المعنية إمكانية التصريح عن

¹ بحيث استفادت هذه الفئة من دعم يتراوح بين 800 درهم و1200 درهم بحسب عدد أفرادها، إذ تستفيد العائلة المكونة من فردين أو أقل من دعم مالي قدره 800 درهم، فيما تستفيد الأسرة المؤلفة من أربع أشخاص أو ثلاث من مبلغ 1000 درهم، أما الأسر التي يفوق عدد أفرادها أربعة أفراد فتستفيد من 1200 درهم، للتوسع أكثر: راجع (ي): البوابة الرسمية لوزارة الاقتصاد والمالية.

طريق رقم هاتف رب الأسرة التي تتوفر فيها شروط الاستفادة، من خلال إرساله لرقم بطاقة راميد الخاص به إلى الرقم "1212"، ابتداء من 30 مارس 2020، ومن تم تتم عملية دراسة الطلبات والقول برفض الطلب من قبله، ففي حالة القبول يتلقى الشخص المعني رسالة بالرقم الخاص به والمستعمل في عملية التصريح، تحدد هذه الأخيرة تفاصيل المكان والزمان والكيفية التي يمكنه من خلالها التوصل بالدعم الخاص به، سواء عبر الشباك الأوتوماتيكي أو بأقرب وكالة للأداء، عموما فإن هذه الطريقة تبقى مميزة ويمكن استثمارها مستقبلا، إذ تمت العملية بكيفية رقمية وتم تطوير العديد من البرامج المعلوماتية في وقت قياسي.

والأمر ذاته بالنسبة للمرحلة الثانية، والمتعلقة بالأسر العاملة بالقطاع غير المهيكل، والتي توقفت عن العمل جراء الحجر الصحي، والتي لا تمتلك بطاقة راميد، سواء فيما يخص طريقة الحصول على الدعم أو مقداره، الفرق الوحيد هنا يتمثل في أن المدبر العمومي قد أفرد لهذه الفئة منصة خاصة للتصريح بوضعيتها، وهي البوابة الآتية: tadamoncovid.ma، وتعتبر هذه النقطة ايجابية وتحسب للمدبر العمومي المغربي، وسيتم لاحقا بيان ذلك في جزئية طريقة إدماج القطاع غير المهيكل.

**رسم مبياني: تطور عدد الأسر المستفيدة ب(المليون)
حسب الأرقام الرسمية لوزارة المالية.**



المصدر: تركيب شخصي.

وهي العملية التي أظهرت استفادة ما يقارب 5 ملايين أسرة مغربية تعمل بالقطاع غير المهيكل من الدعم الحكومي¹، بحسب الأرقام الرسمية الصادرة إلى حدود 20 يوليوز 2020²، الأمر الذي يبين بالملاموس العدد الكبير للمغاربة/ات العاملين/ات بالقطاع غير المنظم، ويؤكد من جديد على مسألة: الحاجة الملحة والآنية إلى هيكلته وتقنيته.

من هذا المنطلق، يتضح بالملاموس على أن الاقتصاد غير المهيكل يعتبر بلا شك معضلة حقيقية تقف في طريق التنمية بشق أنواعها، وكذلك مظهر من مظاهر اللاعدالة الاجتماعية والاقتصادية والجبائية، وفي سبيل القيام بعملية النقد البناء، القائم على أساس تسليط الضوء على المشكل مع تقديم حلول له، أو على الأقل مقترحات بدائل للتخفيف من حدة آثاره السلبية، سيتم من خلال المستوى الثاني لهذه الورقة البحثية، محاولة الإجابة عن الأسئلة الآتية:

"ما أهم مراحل تنزيل ورش الحماية الاجتماعية بالمغرب؟ وما سبيل التحديد الدقيق لعدد العاملين بالقطاع غير المهيكل بالمغرب؟ كيف يمكن إدماج القطاع غير المهيكل عبر مراحل تنزيل ورش الحماية الاجتماعية؟ وأي آثار لإدماجه على العدالة الجبائية والسوسيو-اقتصادية، وكذا التنمية؟".

الفقرة الثانية: آليات وآثار إدماج القطاع غير المهيكل بالمغرب عبر ورش الحماية الاجتماعية

تعتبر الحماية الاجتماعية دعامة من دعائم الدولة الاجتماعية، بحيث ستمكن هذه الأخيرة المواطنين من الاستفادة من التعويضات العائلية، بمعية كافة التعويضات عن المرض وأخطاره، وكذلك الشيخوخة والطفولة، دونما إغفال التعويض عن فقدان العمل، والاستفادة من المعاشات إبان التقاعد، وذلك بالتدرج ووفق برمجة زمنية مضبوطة.

وهكذا، سيتم عبرها تعميم التغطية الصحية تدريجيا سنتي 2021-2022، لتشمل 22 مليون مستفيد إضافي (أصحاب المهن الحرة والخاصة، المستفيدون من خدمة راميد)، ومن تم الشروع في تعميم التعويضات العائلية برسم سنتي 2023-2024، لتشمل حوالي 7 ملايين طفل في سن التمدرس، أما بالسنة الأخيرة والمتمثلة في سنة 2025، فسيتم العمل على توسيع قاعدة المنخرطين

¹ للتوسع أكثر في هذه الجزئية وتحديد نقطة التكلفة المالية، وما في حكمها، راجع (ي): محمد بشعبون: عرض لتقديم مشروع قانون المالية المعدل لسنة 2020، جلسة عمومية مشتركة لغرفتي البرلمان، بتاريخ 9 يوليوز 2020. كما يمكن الاطلاع على ذلك عبر: وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، مذكرة تقديم لمشروع قانون المالية المعدل لسنة 2020. وكذلك: وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، ميزانية المواطن: مشروع قانون المالية لسنة 2021، الصفحة: 11. بحيث قالت الوزارة عبرها بصرف حوالي 15.26 مليار درهم.

² كلمة وزير الاقتصاد والمالية أمام غرفتي البرلمان في إطار تقديم مشروع قانون المالية المعدل لسنة 2020، البوابة الرسمية لوزارة الاقتصاد والمالية: <https://www.finances.gov.ma>. (تم الاطلاع: 2023/01/17 على الساعة 03:58)

في أنظمة التقاعد، من خلال إدماج 5 ملايين مغربي من الساكنة النشيطة غير المتوفرة على حق التقاعد، بالإضافة إلى تعميم التعويض عن فقدان الشغل، ليشمل كل شخص متوفر على عمل قار¹، ومن الزاوية المالية فإنه سيخصص لهذا الورش اعتمادات مالية سنوية تتمثل في 51 مليار درهم، 14 مليار درهم منها تخصص لتعميم التغطية الصحية الإجبارية عن المرض². عطفًا على ما سبق، سيتم عبر هذا المستوى، محاولة التوقف عند جزئية كيفية إدماج القطاع غير المهيكل عبر هذا الورش (أولاً)، ومن ثم بيان آثاره على العدالة الجبائية والاجتماعية من جهة، والاقتصادية التنموية من جهة أخرى (ثانياً).

أولاً: الاستراتيجية المقترحة لإدماج القطاع غير المهيكل عبر ورش الحماية الاجتماعية بالمغرب

يعتبر ورش الحماية الاجتماعية فرصة ثمينة لا ينبغي على المدير العمومي تفويتها لإدماج القطاع غير المهيكل، على اعتبار توفر الآليات التي تسعفه في التحديد شبه الدقيق لعدد الممارسين بهذا الاقتصاد الخفي (1)، ومن ثم العمل على تشجيعهم على الاندماج بالقطاع المنظم من خلال تقديمه لعدد من الامتيازات الجبائية والاجتماعية المحفزة لذلك (2)، على اعتبار أن مقترح الاستراتيجية يقوم على أساس: التحديد، ومن ثم توجيه السياسات العمومية لاستهدافهم بما فيه صلاح أمرهم.

1- كيفية حصر عدد العاملين بالقطاع غير المهيكل بالمغرب

جدير بالذكر بداية أن مسألة التحديد الدقيق لعدد الممارسين بالقطاع غير المهيكل تبقى مسألة جد صعبة، غير أن التحديد التقريبي يبقى ممكناً، سيما في ظل توفر المدير العمومي على عدد من الأدوات والآليات التدبيرية التي من شأنها أن تسعفه في ذلك، كما سيأتي بيان ذلك. لكن، وقبل الخوض في هذه النقطة، جدير بالبيان أن الممارسين بهذا القطاع نوعان اثنان، تبعاً لمعيار الغرض: معيشي، وربحي. النوع الأول يتمثل في مجموع الأشخاص الذين يمارسون أنشطة معيشية غالبيتها مشروعة بغرض توفير لقمة العيش، ومن أمثلته: الباعة المتجولون، النساء مهربي البضائع بالحدود المغربية،... إلخ، أما النوع الثاني، فيتجلى في مجموعة الأفراد والجماعات الممارسين لأنشطة غير مشروعة، كمن يتلقون صفقات المناولة أو يقومون بغسيل الأموال والمتاجرة بالبشر داخل الاقتصاد غير المهيكل. وعلى هذا الأساس، جدير بالإشارة على أنه سيتم

¹ مقتطف من نص الخطاب الملكي الذي واجهه جلالة الملك لمناسبة افتتاح السنة التشريعية، بتاريخ 09 أكتوبر 2020.

² خالد آيت الطالب: حصيلة وآفاق ورش الحماية الاجتماعية و"نظام راميد"، تصريح صحفي، بتاريخ فاتح يناير 2022، منشور بالبوابة الرسمية لوزارة الصحة والحماية الاجتماعية، موقع سابق. (تم الاطلاع: 2023/02/01 الساعة 00:01)

التركيز على النوع الأول، نظرا لسهولة الوصول إليهم واحصائهم، على خلاف النوع الثاني الذي تبقى مسألة تحديده صعبة جدا، وينبغي أن تسلك مسالك جنائية زجرية للحد من اتساع رقعته. على العموم، فإن المدير العمومي وفي سياق تعميمه للتغطية الصحية¹، يمكنه اعتماد آلية الإحصاء من خلال السجل الوطني للسكان والسجل الاجتماعي الموحد لجرد هذه الفئة، وتحديد عددها بشكل شبه دقيق، استنادا كذلك لطلبات الدعم التي تم تقديمها خلال فترة الحجر الصحي، والتي أظهرت كما سبق البيان وجود قرابة 5 ملايين أسرة مغربية تعمل بهذا المجال، وذلك من خلال العمل على التدقيق في المعلومات المصرح بها بالطلب الأول المتعلق بالدعم العمومي، ومقارنتها بالمعطيات المصرح بها إبان التسجيل بالسجل الوطني للسكان ومن بعده السجل الاجتماعي الموحد بعد حصوله على معرفه الخاص، على اعتبار أن هذه الفئة من تستفيد من خدمة المساعدة الطبية (RAMED) التي تم استبدالها بنظام التغطية الصحية الاجبارية عن المرض (AMO).

هذا على المستوى الآليات الرقمية، بمعية إمكانية إصدار وزارة الداخلية أوامر لرجال السلطة المحلية على المستوى الترابي، لأجل حث أعوانهم بغية الجرد العيني والفعلي للباعة المتجولين، وعموم الممارسين بالقطاع غير المهيكل على المستوى الترابي، ومن تم إرسال هذه البيانات بشكل رقمي إلى الوزارة المعنية، لتتكون بذلك قاعدة بيانات رقمية تمكن من التحديد شبه الدقيق للممارسين الفعليين للأنشطة المعيشية بهذا القطاع، وفي سبيل مقارنتها مع التصريحات التي تخصهم في حالة محاولة التحايل.

وهكذا، يمكن للمدير العمومي أن يحدد على الأقل حجم العاملين بالقطاع غير المهيكل المعيشي، ليبقى للمؤسسات المكلفة بمحاربة الفساد والضبط المالي والاقتصادي والاجتماعي، والنيابة العامة وما في حكمها، مهمة رصد الأشكال غير المشروعة في القطاع غير المهيكل، في سبيل حصره والتقليص من حجمه، وبعد تحديد حجم العاملين بالقطاع غير المهيكل المعيشي، يطرح السؤال حول: مقترحات إدماجه بالقطاع المهيكل.

2- سبل تشجيع العاملين بالقطاع غير المهيكل على الاندماج بالقطاع المهيكل

لا شك أن مسألة إدماج القطاع غير المهيكل بالاقتصاد المهيكل بشكل كامل تبقى صعبة، ولكنها ليست بمستحيلة، إذ من شأن إقدام المدير العمومي على القيام بتحفييزات جبائية

¹ للتوسع أكثر في هذه الجزئية، انظر (ي): عرض وزيرة المالية " أمام مجلس النواب، حول: "تنزيل ورش تعميم الحماية الاجتماعية، بتاريخ: 23 فبراير 2023، متوفر على البوابة الرسمية لوزارة الاقتصاد والمالية، مرجع سابق.

واجتماعية، بمعية العمل على رفع الحواجز التي تقف في طريق إدماجه، أن يزيد من جاذبية القطاع المهيكل وتشجيع عدد كبير من الأشخاص الذاتية و الاعتبارية على الاندماج فيه للاستفادة من مزاياه.

وفي سبيل إيضاح الأمر بشكل عملي، ينبغي على المدير العمومي بعد جرده لعدد العاملين بالقطاع غير المهيكل، سواء رقميا أو فعليا، العمل بداية على الترويج لفكرة التضامن والحماية الاجتماعية وأهدافها، وإبراز امتيازاتها، من قبيل الاستفادة من التعويضات العائلية، والأمراض، والتوقف عن العمل، والتقاعد بعد الانتهاء من العمل، هكذا سيتشجع الممارسون بالقطاع غير المهيكل على الانخراط في الورش والإفصاح عن هويتهم وأنشطتهم.

وهنا يجب على المدير العمومي بأن يكون ذكيا، إذ ينبغي عليه العمل على التقنين التدريجي للقطاع، إذ بعد الجرد والترويج للفكرة، يجب إنشاء أسواق نموذجية لهؤلاء الأشخاص، وتمنح لكل منهم بطاقة مهنية خاصة به تتيح له عددا من الامتيازات المحفزة لاندماجه، بالإضافة إلى تشجيع الأفراد منهم على الانخراط في نظام المفاوض الذاتي عبر تقديم قروض بدون فائدة أو بفائدة تفضيلية يشترط للحصول عليها الانخراط في هذا النظام، أو إنشاء شركة صغيرة جدا، مع تمكينهم من الولوج إلى الطلبات العمومية كحافز إضافي، إلى جانب قيام المراكز الجهوية للاستثمار بدورها في عملية المساعدة على الإنشاء والمواكبة بعد ذلك.

ومما لا شك فيه، بأن هذه الحوافز، ستدفع بعدد كبير من العاملين بالقطاع غير المهيكل، في اتجاه القطاع المهيكل للتمتع بامتيازات التغطية الصحية الإجبارية عن المرض، والتأمين على فقدان العمل وما في حكم ذلك. ومن هذا المنطلق، سيتم الآن التعرّيج على أبرز الآثار المترتبة عن إدماج القطاع غير المهيكل بالاقتصاد الوطني الرسمي.

ثانيا: الآثار الإيجابية المترتبة عن إدماج القطاع غير المهيكل بالمغرب

إن إدماج القطاع غير المهيكل في ظل مقترح الاستراتيجية سألغة الذكر، يبقى مسألة وقت فقط، إذ من شأن التشخيص والجرد، ومن ثم التحفيز أن يدفع بغالبية الممارسين بهذا القطاع، في اتجاه القطاع المهيكل، وهي الخطوة التي سيكون لها لا محالة انعكاسات إيجابية على المستويين الاجتماعي والجبايي من جهة (1)، وعلى المستويين الاقتصادي والتنموي من جهة أخرى (2).

1- على مستوى التأسيس للعدالة الاجتماعية والجبائية بالمغرب

يعتبر الاقتصاد غير المهيكل بالمغرب مظهرا من مظاهر انتفاء العدالة الاجتماعية والجبائية كما سبق بيان ذلك، ومن شأن إدماجه بالقطاع المهيكل أن يحقق ولو نسبيا العدالة

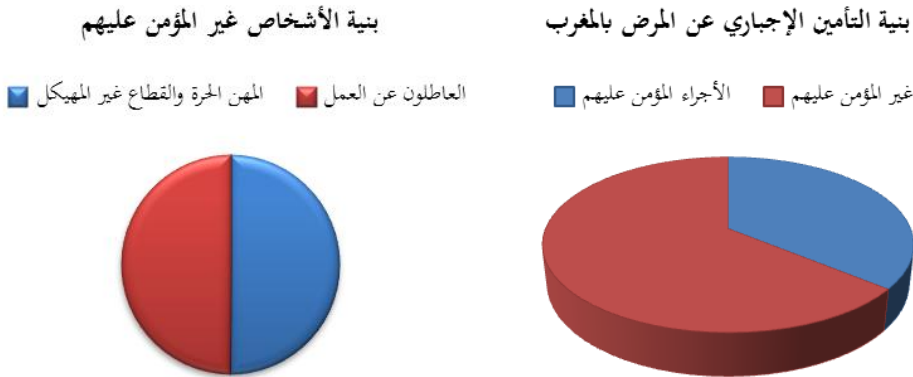
الاجتماعية من جهة أولى، على اعتبار أن جل الممارسين بالقطاع غير المهيكّل إن لم يكن الكل لا يتمتعون بالحماية الاجتماعية، ولا الظروف الملائمة للعمل الإنساني، كما سيتمكن من جهة ثانية من التأسيس للعدالة الجبائية المرجوة، عبر مساهمة هذه الفئة في تحمل الأعباء العمومية للدولة وأشخاصها، وتمويل السياسات العمومية.

وفي السياق ذاته، وتفصيلا للنقطة الأولى، جدير بالذكر أن المغرب قد شرع ومنذ فجر الاستقلال في تأسيس مجموعة من المؤسسات تناط بها مهام تدبير هذا المجال، بحيث شهدت سنة 1959 تأسيس الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بموجب ظهير 1959، غير أن هذا الأخير قد كانت به مجموعة من الثغرات التي دفعت في اتجاه تحيينه عبر الظهير الشريف لسنة 1972، وعبره العمل على استهداف أجراء القطاع الخاص، وتعويضهم عن الأبناء (التعويضات العائلية)، وكذلك التعويض عن المرض العرضي وحالات الحمل والولادة، من خلال التعويضات متوسطة الأمد، فيما تم منح التعويضات طويلة الأمد لفائدة الأجراء الذين أصيبوا بمرض مزمن يحول دون الاستمرارية في العمل، أو في حالة التقاعد، وطبعا يكون ذلك إذا توفرت شروطه، كما يمول هذا الصندوق عن طريق المساهمات المؤداة من طرف الشركة عن كل أجير مصرح به، بمعية الاقتطاعات من أجور المعنيين بالأمر، ولحدود هذا الأجل لم يكن هناك تعميم لكافة الفئات مع تعدد المتدخلين، وعدم وجود ما يسمى بـ "التغطية الصحية الإجبارية"¹.

وقد استمر الوضع على ما هو عليه إلى حدود سنة 2002، حيث تم إصدار مدونة التغطية الصحية الأساسية، والتي تحمل رقم 65.00، إذ نصت على استفادة الأجراء بالقطاع الخاص وأصحاب المهن الخاصة والحرّة، بمعية الطلبة الباحثين والمتقاعدين، وكذلك قدماء الجنود، من التغطية الصحية الإجبارية (AMO)، مع استفادة الفئات المعوزة من نظام المساعدة الطبية (RAMED)، وقد دخل هذا القانون حيز النفاذ سنة 2005، غير أنه تسجل بهذا الخصوص عدة ملاحظات من قبيل: تعدد الجهات المدبرة، بحيث يدبر القطاع الخاص المكتب الوطني للضمان الاجتماعي (CNSS)، في مقابل تدبير ما يخص موظفي القطاع العام من طرف الصندوق الوطني لمنظّمات الاحتياط الاجتماعي (CNOPS)، في حين ظل هناك فراغ تشريعي فيما يخص الجهة المكلفة بتدبير نظام التغطية الصحية لفائدة أصحاب المهن الحرّة بمن فيهم الأشخاص الممارسين بالقطاع غير المهيكّل.

¹ اطلع (ي) على: المجلس الاجتماعي والاقتصادي والبيئي، رأي حول: الحماية الاجتماعية في المغرب، واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية، إحالة ذاتية رقم 34/2018، منشور على البوابة الرسمية للمجلس، مرجع سابق.

عظفا عليه، وعلاقة بالنقطة المرتبطة بتطور الأسباب التي دفعت إلى تعميم الحماية الاجتماعية بدءا بتعميم التغطية الصحية الإجبارية، فإن المدونة المعنية قد استمرت بنواقيسها إلى حدود سنة 2017، بحيث تم إصدار قانونين في سبيل سد الثغرات بمدونة 2002، والحديث هنا عن كل من القانونين: 98.15 و 96.15، بشأن باستفادة المهن الخاصة والجرة هي الأخرى من التغطية الصحية الإجبارية عن المرض، وقد حددت نطاق المستفيدين في المهنيين والأشخاص المستقلين، بالإضافة إلى الأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا، وقد جاء في المادة الثالثة من القانون 98.15 بأنه سيصدر نص تنظيمي يحدد النطاق بشكل دقيق، أي قائمة الأشخاص المعنيين بالأمر، كما نصت مادته السادسة بأن حجم المساهمة سيحدد بحسب كل مهنة على حدة، وأن الحكومة ستقوم بالتواصل مع مهني كل قطاع في احترام لخصوصيته، ما يدل على أهمية النصوص التنظيمية التي وجب أن تخرج في هذا الإطار والزمان، ولكن وللأسف تأخر هذا النص التنظيمي إلى حدود سنة 2019، بحيث حدد قائمة المهن والفئات المستهدفة، غير أن الجائحة قد حالت دون تنزيل الورش حينها.



المصدر: تركيب شخصي على ضوء الأرقام الرسمية لسنة 2018.

وفي الإطار نفسه، ودائما في سياق تحديد مكامن الخلل، والإشكالات التي تعترى هذه القوانين السابقة، لبيان الآثار الإيجابية للإدماج في تحقيق العدالة الاجتماعية، نستحضر الإحصائيات الرسمية الصادرة سنة 2018، بحيث أبرزت الأرقام حينها باستفادة 3.1 مليون موظف عمومي بمعية أسرهم، بالإضافة إلى 73 ألف طالب من التأمين الإجباري عن المرض، تحت إشراف المكتب الوطني لمنظمات الاحتياط الاجتماعي، فيما يستفيد 7 ملايين مستخدم وأجير بالقطاع الخاص بمعية المتقاعدين من هذه الخدمة، تحت إشراف المكتب الوطني للضمان الاجتماعي، كما يستفيد 1.3 مليون موظف/ متقاعد بالجيش المغربي من نظام خاص

بهم، بمعية استفادة 1.8 مليون مغربي من التغطية الصحية الإجبارية عن المرض في إطار تعاقد مع شركات خاصة¹.

ويفسر هذا المعطى بأن 13 مليون و273 ألف مغربي فقط، هم من يستفيدون من هذه الخدمة (مع ملاحظة تعدد الجهات المدبرة)، أي أن نسبة 36.26 بالمائة فقط من تستفيد من التأمين الإجباري عن المرض، وعدم استفادة 63.74 بالمائة، إذ أن 11 مليون مغربي يمتن مهنة حرة أو خاصة، فيما أن 10.9 مليون مغربي آخر لا يشتغل، وهذه المؤشرات التي تعود لسنة 2018، تفسر الاهتمام الكبير بهذه الأخيرة بهذه الفترة على ضوء الخطب الملكية، وفي ظل الحجم الكبير للفئة التي تمارس المهن الحرة والخاصة، بمعية فشل عدد من السياسات العمومية الصحية، ومن بينها نظام المساعدة الطبية².

وفي هذا السياق، جاء الورش الملكي للحماية الاجتماعية، في سبيل تجاوز الإشكالات السابقة، والإشكالات البنيوية التي عرت عنها الجائحة، إذ بعد دخول الجائحة للمغرب لوحظ حجم الضغط الذي عاشته المستشفيات المغربية، وأكدت الظرفية على ضرورة استفادة كل المغاربة من التأمين الإجباري عن المرض، وفي هذا النطاق كان الملك قد أكد في عدة خطب ملكية على ذلك، ورسم خارطة طريق مضبوطة ومحددة موضوعيا وزمانيا، بحيث سبق الشروع في تنزيل ورش الحماية الاجتماعية انطلاقا من تعميم التغطية الصحية، الإصلاح القانوني لسد ثغرات النصوص السابقة، عبر إصدار القانون الإطار رقم 09.21 والمتعلق بالحماية الاجتماعية³، والذي تم عبره استنادا للخطب الملكية تقييد الحكومة بالوقت للحيلولة دون الوقوع في نفس إشكالات السنوات الماضية (تأخر النصوص التنظيمية)، الأمر الذي يفسر الكم الكبير للنصوص القانونية التي صدرت في هذا الصدد، علاوة على ذلك فقد تم تحديد لائحة الفئات والأجل في بدء استخلاص المساهمات الخاصة بالنسبة للمهن الحرة والخاصة، وذلك ابتداء من فاتح 2020، بحيث انطلقت بفئة المهندسين، ثم المقاولين الذاتيين والمؤثقيين...، انطلاقا من شهر فبراير 2022، فالفنانين شهر أبريل من نفس السنة، غير أنه ورغم ذلك يجب على البرلمان التدخل لنسخ مقتضيات القوانين السابقة وفي مقدمتها مدونة 2002، لكي يستفيد المواطنون المغاربة المستفيدين من نظام راميد من النظام الجديد (من المتوقع أن تكون خلال يونيو 2022)، إذ

¹ Agence National De L'Assurance Maladie, Rapport Annuel Globale De L'AMO 2018, <https://anam.ma>, Page : 11.

² Même REFERENCE.

³ 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 6975-22 شعبان 1442 (5 أبريل 2021)، الصفحة: 2178.

ستتكلف الدولة بأداء مساهماتهم، وعبره تعميم النظام، وتوحيد الجهة المكلفة بالتدبير، إذ ستناط مهمة تدبيره بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

عطفا عليه، فإن هذا المعطى من شأنه تعزيز مبدأ المساواة، بحيث سيستفيد كافة المغاربة على قدم المساواة من نفس الامتيازات، دون تمييز أو تحيز، بحيث يمكن للمستفيد من الخدمة الاختيار بين القطاعين العام والخاص، ولكن وفق الضوابط القانونية المنظمة طبعا، وجدير بالذكر والبيان أنه في سبيل تجاوز إشكالية عدم دمج الأشخاص الذاتية العاملة بالمهن الخاصة أو الحرة (يعملون لحسابهم الخاص)، والخاضعة للنظام الجزافي، تم إدراج تدبير عمومي جبائي عبر القانون المالي لسنة 2021، يتمثل في الجمع بين الضريبة المهنية والضريبة على الدخل، مع مساهمة تكميلية في ضريبة واحدة تسمى المساهمة المهنية الموحدة، والتي بموجها يقوم المستفيد بتبرئة ذمته من الضرائب والاستفادة من التغطية الصحية لقاء المبلغ التكميلي، مع جديد يتمثل في توحيد النسبة بدل اعتماد التصاعدية، وثبيتها في 10 بالمائة، غير أن الإشكال هنا، يتمثل من جديد في تأخر إصدار النص التنظيمي المحدد للكيفيات، وهو الأمر الذي عالجته القانون الإطار سالف الذكر، وعلاوة على ذلك يمكن لهذا الورش أن يمكن من هيكلة القطاع غير المنظم، وفقا لمقترح الاستراتيجية سالفه الذكر.

بذلك، فإن تعميم التغطية الصحية الاجبارية عن المرض، ليشمل كل المغاربة بمن فيهم الأشخاص العاملين بالقطاع غير المهيكل، يعتبر جزء لا يتجزأ من ورش الحماية الاجتماعية، إذ تم تعميم التغطية الصحية تدريجيا سنتي 2021-2022، لتشمل 22 مليون مستفيد إضافي التي تحدثنا عنها سلفا (أصحاب المهن الحرة والخاصة، المستفيدون من خدمة راميد)¹، ومن تم الشروع في تعميم التعويضات العائلية برسم سنتي 2023-2024، لتشمل حوالي 7 ملايين طفل في سن التمدرس، أما بالسنة الأخيرة والمتمثلة في سنة 2025، فسيتم العمل على توسيع قاعدة المنخرطين في أنظمة التقاعد، من خلال إدماج 5 ملايين مغربي من الساكنة النشيطة غير المتوفرة على حق التقاعد، بالإضافة إلى تعميم التعويض عن فقدان الشغل ليشمل كل شخص متوفر على عمل قار، بحيث ستخصص لهذا الورش اعتمادات مالية سنوية مهمة، تتمثل في 51 مليار درهم، 14 مليار درهم منها تخصص لتعميم التغطية الصحية الإجبارية عن المرض².

¹ للتعق أكثر في هذه الجزئية، انظر(ي): عرض وزيرة المالية حول: "تنزيل ورش تعميم الحماية الاجتماعية"، مرجع سابق.
² خالد آيت الطالب: حصيلة وآفاق ورش الحماية الاجتماعية و"نظام راميد"، تصريح صحفي، بتاريخ فاتح يناير 2022، منشور بالبوابة الرسمية لوزارة الصحة والحماية الاجتماعية، موقع سابق. (تم الاطلاع: 2022/07/01 الساعة 00:01)

يتضح من خلال ما تم عرضه، أنه سيتولد عن إدماج القطاع غير المهيكل عبر ورش الحماية الاجتماعية، عدالة اجتماعية تتمثل في تمتع كافة المغاربة بنفس الامتيازات والضمانات على حد سواء، بما في ذلك التعويضات العائلية، التقاعد...إلخ. أما من زاوية العدالة الجبائية، فمن شأن الكشف عن هوية الأشخاص الممارسين بالقطاع غير المهيكل وإدماجهم، المساعدة في تخفيف الضغط الجبائي من خلال توسيع الوعاء الضريبي وزيادة عدد المساهمين، وعبره التأسيس للعدالة الجبائية المرجوة المتمثلة في مساهمة الجميع في تحمل الأعباء العامة للدولة وتمويل السياسات العمومية بشكل تضامني ووفقا للوسائل التي يمتلكونها، كما سيدر ذلك موارد جبائية إضافية لفائدة خزائن المنظمات العمومية المعنية.

وإلى جانب الآثار الإيجابية الاجتماعية والجبائية جراء إدماج القطاع غير المهيكل، نجد كذلك تلك الآثار الإيجابية على الحياة الاقتصادية والتنموية.

2- على مستوى العدالة الاقتصادية والتنموية بالمغرب

من شأن إدماج القطاع غير المهيكل بالقطاع المنظم، أن ينهي جملة الإشكالات الاقتصادية والتنموية، وعكس المعادلة (؟؟؟)، من خلال جعل القطاع غير المهيكل قاطرة للتنمية المحلية، والقضاء على إشكالية المنافسة غير المشروعة بين الباعة المتجولين وباقي الأشخاص الذاتية والاعتبارية العاملة بالاقتصاد المهيكل، إذ سيخضع كل هؤلاء بعد إدماجهم للقوانين المنظمة للمنافسة والأسعار، وهذا سيكون له آثار إيجابية كذلك على الجودة.

بالإضافة إلى ما تم ذكره، ستشهد الحياة الاقتصادية رواجاً، نتيجة لانتقال الرواج والحركية التي تشهدها أزقة وأماكن امتهان القطاع غير المهيكل إلى الأسواق المنظمة، وبذلك ستتحرك الأموال بالاقتصاد المهيكل، وهو الأمر الذي سينعكس بشكل إيجابي على الاقتصاد الوطني، إذ سيزداد العرض نتيجة لازدياد الطلب، وبالنتيجة الرفع من الإنتاج والمردودية بالوحدات الهيكلية لتنتعش معه الدورة الاقتصادية، وبالمقابل ارتفاع حجم الموارد الجبائية، بمعية كسب رهان التنمية الاجتماعية والاقتصادية بالبلاد. لكن كيف ذلك؟!

المعادلة بكل بساطة تتمثل في أن زيادة الطلب يقابلها زيادة في الإنتاج، ما يعني الحاجة لليد العاملة، وعبره توفير فرص شغل قارة، الشيء الذي سيكون له انعكاسات على المستويين الاجتماعي والاقتصادي للأسر، إذ بتوفير فرص العمل والزيادة في الأجور يزداد استهلاك الأسر، وبالنتيجة انتعاش الدورة الاقتصادية وكسب رهان التنمية الاقتصادية.

ختاماً، يستنبط بأن القطاع غير المهيكل يعتبر معضلة حقيقية ذات انعكاسات سلبية على الحياة الاقتصادية والتنموية سيما المحلية، وكذلك شكل من أشكال الاعدالة الاجتماعية

والجباية، استنادا لخروجه عن المبادئ الدستورية، غير أن مسألة إدماجه أو على الأقل التقليل من حجمه تبقى متاحة في ظل الأدوات التدييرية المتوفرة، وعبر ورش الحماية الاجتماعية، الشيء الذي سترتب عنه عدد من الآثار الإيجابية من قبيل: التأسيس لعادلة اجتماعية وجباية حقيقية، ووضع لبنة من لبنات التنمية الاقتصادية محليا ووطنيا.

وفي هذا السياق، وبناء على النتائج المتوصل إليها، يقترح ما يلي:

1. القيام بعملية التشخيص الدقيق لحجم الاقتصاد غير المهيكل المعيشي، استنادا للأدوات التدييرية المتاحة، بالموازاة مع القيام بعملية الإحصاء، واستغلال الرقمنة وورش الحماية الاجتماعية لهذه الغاية، مع العمل على الحد من الأنشطة غير المشروعة بالاقتصاد غير المهيكل.
 2. التعبئة الإعلامية للترويج لامتيازات الانخراط في ورش الحماية الاجتماعية، مع اشتراط الانتقال من القطاع غير المهيكل إلى شكل قانوني (مقاول ذاتي، شركة أشخاص..)، في سبيل الاستفادة من امتيازات هذه الأخيرة، بمعية امتيازات أخرى جباية وتمويلية، يقدم المدير العمومي على تقديمها تحفيزا لذلك.
 3. التمكين الفعلي لهذه الوحدات من الولج للطلبات العمومية الشيء الذي سيتولد عنه توفير لفرص الشغل، بمعية تشجيع باقي الأشخاص الذاتية والاعتبارية على اتخاذ الشكل القانوني للمقاول الذاتي أو مقولة صغيرة جدا لأجل الولج إليها.
 4. الانتباه إلى إشكالية الامتيازات الريعية، إذ للحيلولة دون ذلك، وتفادي معالجة مشكل بمشكل أعمق منه، يجب على كل شخص ذاتي كان أم اعتباري راغب في الاستفادة من هذه الامتيازات الالتزام بتحقيق غايات محددة على المدين المتوسط والبعيد.
- وبالنتيجة لذلك، لربما تستفيد الدولة من نسبة اليد العاملة النشيطة العاملة بالقطاع غير المهيكل، بعد انتقالها إلى الاقتصاد الوطني المنظم، وتوجيهها إلى أوجه الخصاص عبر آلية الاستثمارات العمومية والتحفيزات الجباية. وفي هذا الصدد، يطرح التساؤل التالي: أي دور للمجالس الجهوية للاستثمار على المستوى الجهوي في محاربة الاقتصاد غير المهيكل، ومساعدة الراغبين بالانتقال من هذا القطاع إلى القطاع المنظم في انشاء مقاولاتهم ومواكبتهم في سبيل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الجهوية؟ وما آفاق الميثاق الجديد للاستثمار في التخفيف من التفاوتات المجالية والفوارق المجالية من جهة، والتأسيس للأمن الغذائي والصحي والطاقي بمعية التخلص من معضلي المديونية والعجز؟

لائحة المصادر والمراجع

1. كتاب

- السعدية بورايت وكريم لحرش: "شرح القانون الضريبي المغربي"، من تقديم أحمد بوعشيق، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مكتبة الرشاد- سطات، طبعة 2022م.

2. النصوص القانونية والتنظيمية:

- المرسوم الملكي رقم 330.66 المتعلق بسن نظام عام للمحاسبة العمومية، الصادر في 10 محرم 1387 (21 أبريل 1967)، الجريدة الرسمية عدد 2843، بتاريخ 26 أبريل 1967، الصفحة: 810.
- ✓ الوثيقة الدستورية لسنة 2011، الصادر بتنفيذها الظهير الشريف رقم 1-1-91، في 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011)، الصفحة 3600.
- 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)، الصفحة: 2178.
- القانون رقم 20.25 بسن تدابير استثنائية لفائدة المشغلين المنخرطين بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والعاملين لديهم المصريح بهم، المتضررين من تداعيات تفشي جائحة فيروس كورونا "كوفيد - 19"، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.9 ، في 29 من شعبان 1441 (23 أبريل 2020)، الجريدة الرسمية عدد 6877 للسنة التاسعة بعد المائة، بتاريخ 3 رمضان 1441 (27 أبريل 2020)، الصفحة: 2298.
- ❖ المرسوم رقم 2.20.331 صادر في 30 من شعبان 1441 (24 أبريل 2020) بتطبيق القانون رقم 20.25، في 29 من شعبان 1441 (23 أبريل 2020)، الجريدة الرسمية عدد 6877 للسنة التاسعة بعد المائة، بتاريخ 3 رمضان 1441 (27 أبريل 2020)، الصفحة: 2299.

3. المجلات والمقالات:

- أحمد مدني احميدوش: "إشكالية العدالة الضريبية في النظام الضريبي المغربي وسؤال النموذج التنموي المأمول"، المساطر الضريبية بين تحدي الأمن القانوني والقضائي الضريبي وسؤال العدالة والتنمية الجبائية، سلسلة مؤلفات جماعية في المادة الضريبية، سلسلة

منشورات مختبر السياسات العمومية بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية، جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء، الطبعة الأولى: 2021.

- السعدية بورايت: "الأبعاد السوسيوإلوجية للنص الضريبي: أية مداخل لتحقيق الأمن الضريبي؟"، الضريبة والدولة - التاريخ، الإكراهات والتحديات، مركز تكامل للدراسات والأبحاث، مطبعة النجاح الجديدة-الدار البيضاء، مكتبة المعرفة مراكش، الطبعة الأولى: 2021.
 - لمياء الغاز، ياسمين بوزينب: "القطاع غير المهيكل: الخصائص الرئيسية ووتيرة التطور"، مختصرات المندوبية السامية للتخطيط، قسم الدراسات العامة، مديرية التوقعات والمستقبلية، عدد 16، 2 مارس 2021.
4. التقارير والمداخلات الرسمية:

- المجلس الاجتماعي والاقتصادي والبيئي، رأي حول: الحماية الاجتماعية في المغرب، واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية، إحالة ذاتية رقم 34/2018.
- المجلس الاجتماعي والاقتصادي والبيئي: مقارنة مندمجة للحد من حجم الاقتصاد غير المنظم بالمغرب، رأي استشاري، إحالة ذاتية، الصادر بتاريخ 30 يونيو 2021.
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي، التقرير السنوي لسنة 2020، متوفر بالبوابة الرسمية للمجلس.
- اجتماعات لجنة اليقظة الاقتصادية، متوفرة على البوابة الرسمية لوزارة الاقتصاد والمالية. (تم الاطلاع في 2023/11/14 على الساعة 00:43)
- خالد آيت الطالب: حصيلة وآفاق ورش الحماية الاجتماعية و"نظام راميد"، تصريح صحفي، بتاريخ فاتح يناير 2022.
- خالد آيت الطالب: حصيلة وآفاق ورش الحماية الاجتماعية و"نظام راميد"، تصريح صحفي، بتاريخ فاتح يناير 2022.
- سعد الدين العثماني، الجواب على سؤال عادي حول: "القطاع غير المهيكل"، المقدم من فريق الأصالة والمعاصرة بمجلس النواب، الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة- مجلس النواب، بتاريخ 27 نونبر 2017.

- عرض وزيرة المالية حول: "تنزيل ورش تعميم الحماية الاجتماعية"، أمام مجلس النواب، بتاريخ: 23 فبراير 2023،
- كلمة وزير الاقتصاد والمالية أمام غرفتي البرلمان في إطار تقديم مشروع قانون المالية المعدل لسنة 2020.
- محسن جازولي، جواب عن سؤال حول: "النهوض بالاستثمار ببلادنا"، مجلس النواب، بتاريخ 10 يناير 2022.
- محمد بنشعبون: عرض لتقديم مشروع قانون المالية المعدل لسنة 2020، جلسة عمومية مشتركة لغرفتي البرلمان، بتاريخ 9 يوليوز 2020.
- وزارة الاقتصاد والمالية، مذكرة تقديم لمشروع قانون المالية المعدل لسنة 2020.
- وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، ميزانية المواطن: مشروع قانون المالية لسنة 2021.

5. البوابات الإلكترونية الرسمية:

- البوابة الرسمية لوزارة الاقتصاد والمالية: <https://www.finances.gov.ma>.
- البوابة الإلكترونية الرسمية للمجلس الاجتماعي والاقتصادي والبيئي: <http://www.cese.ma>.
- البوابة الرسمية للرئيس الحكومة، <http://www.cg.gov.ma>.
- البوابة الوطنية، <http://www.maroc.ma>.
- البوابة الإلكترونية الرسمية للبنك المركزي المغربي: <https://www.bkam.ma>.
- البوابة الإلكترونية الرسمية لمنظمة العمل الدولية: <https://www.ilo.org/global>.
- البوابة الرسمية للمندوبية السامية للتخطيط، <http://www.hcp.ma>.
- البوابة الإلكترونية الرسمية لمنظمة أوكسفام أمريكا: <https://www.oxfamamerica.org>.

❖ المراجع باللغة الفرنسية:

1. Rapport :

- Agence Nationale De L'Assurance Maladie, Rapport Annuel Global De L'AMO 2018, <https://anam.ma>.

الصحة والحماية الاجتماعية بالمغرب، الواقع والمأمول

نوال عباسي

باحثة بسلك الدكتوراه في القانون العام،

جامعة محمد الأول وجدة

Abstract

The Social Protection Workshops have expressed interest in enhancing individuals' right to health by emphasizing the mandatory extension of health coverage. This is particularly relevant given that Morocco's healthcare sector has faced challenges related to human resources and infrastructure for years, hindering the effectiveness of programs and strategic plans. Despite these constraints, the imperative to meet citizens' increasing demand for healthcare services has prompted the Social Protection Workshops to advocate for compulsory health coverage

Keyword: helath; social protection; Social development; Social state.

ملخص

أبدى ورش الحماية الاجتماعية اهتمامه بتعزيز حق الأفراد في الصحة من خلال التنصيص على اجبارية تعميم التغطية الصحية الاجباري، خصوصا وأن قطاع الصحة بالمغرب يعاني منذ سنوات من مجموعة من الاختلالات المتعلقة بالموارد البشرية والبنوية التي تعرقل نجاعة البرامج والمخططات الاستراتيجية المرتبطة به في ظل تزايد الطلب على الخدمات الصحية من قبل المواطنين، الامر الذي وضع الرهان أمام ورش الحماية الاجتماعية في تعميم التغطية الصحية الاجبارية بالرغم من الاكراهات التي يفرضها واقع الحال.

الكلمات المفتاحية: الصحة؛ الحماية

الاجتماعية؛ التنمية الاجتماعية؛ الدولة الاجتماعية

مقدمة:

يتربع موضوع الاهتمام بالقطاع الصحة على قائمة الالتزامات المرتبطة بالدولة تجاه مواطنيها، وهو ما يتجلى بوضوح في الفصل 31 من الدستور المغربي¹ الذي يؤكد على ضرورة عمل الدولة بجميع مقوماتها على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات، على قدم المساواة، من الحق في العلاج والعناية الصحية، والحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة، لاسيما وأن مفهوم العناية الصحية لم يعد يتعلق فقط بعدم المرض أو العلاج منه، بل اتسعت دائرته لتشمل مجموعة من

¹ الدستور المغربي، صادر في 30 يوليوز 2011، بناء على الظهير الشريف رقم 91-11-1 الصادر في 29 يوليوز 2011 بتنفيذ نص الدستور، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليوز 2011.

المفاهيم المتداخلة فيما بينها وتشمل توفير العلاج والتأمين الصحي، وسهولة الاستفادة من الخدمات الطبية وتجويدها، وهو ما أكد عليه دستور الصحة العالمي حينما عرف الصحة بأنها حالة من اكتمال السلامة بدنياً وعقلياً واجتماعياً، لا مجرد انعدام المرض أو العجز¹.

وحيث أن ضرورة تنمية القطاع الصحي صارت ملحة ومستعجلة لاسيما بعد الواقع الذي أبانت عليه جائحة كوفيد 19، تم الإعلان عن ورش الحماية الاجتماعية بالمغرب بتعليمات ملكية سامية تضمنها الخطاب الملكي السامي بمناسبة افتتاح الدورة التشريعية بتاريخ 9 أكتوبر 2020²، الذي صدر بمقتضاه القانون الإطار المتعلق بورش الحماية الاجتماعية³، والذي أعطى الأولوية في تنزيله لتعميم التأمين الاجباري الأساسي عن المرض، باعتباره خيارا استراتيجيا مهما يهدف إلى تعزيز السياسة الصحية بالمغرب.

ونظرا للأهمية التي يكتسبها موضوع تأهيل القطاع الصحي بالمغرب لاسيما في ظل تنزيل ورش الحماية الاجتماعية، فإننا نتساءل حول تأثير التحديات والاكراهات التي يواجهها القطاع على تنزيله ونجاعته بما يتلاءم مع المرجعيات الدولية، وعليه سوف تتم مناقشة هذه الإشكالية من خلال التصميم الآتي:

المطلب الأول: المرجعيات الدولية لتأهيل السياسة الصحية بالمغرب

المطلب الثاني: تموقع الحق في الصحة في ورش الحماية الاجتماعية بالمغرب

¹ دستور منظمة الصحة العالمية، ص 1، (Sans titre-1 (who.int)، تاريخ الزيارة 18 فبراير 2024 على الساعة الرابعة مساء.

² تضمن الخطاب الملكي السامي ما يلي: "إننا نحرص دائما على تلام تحقيق التنمية الاقتصادية، بالنهوض بالمجال الاجتماعي، وتحسين ظروف عيش المواطنين.

لذلك، دعونا لتعميم التغطية الاجتماعية لجميع المغاربة.

وهو مشروع وطني كبير وغير مسبوق، يتركز على أربعة مكونات أساسية:

- أولا: تعميم التغطية الصحية الاجبارية، في أجل أقصاه نهاية 2022، لصالح 22 مليون مستفيد إضافي، من التأمين الأساسي على المرض، سواء ما يتعلق بمصاريف التطبيب والدواء، أو الاستشفاء والعلاج.

- ثانيا: تعميم التعويضات العائلية، لتشمل ما يقارب سبعة ملايين طفل في سن الدراسة، تستفيد منها ثلاثة ملايين أسرة.

- ثالثا: توسيع الانخراط في نظام التقاعد، لحوالي خمسة ملايين من المغاربة، الذين يمارسون عملا، ولا يستفيدون من معاش.

- رابعا: تعميم الاستفادة من التأمين على التعويض على فقدان الشغل، بالنسبة للمغاربة الذين يتوفرون على عمل قار.

ولهذه الغاية، ندعو للتشاور الواسع، مع جميع الشركاء، واعتماد قيادة مبتكرة وناجعة لهذا المشروع المجتمعي، في أفق إحداث هيئة موحدة للتنسيق والإشراف، على أنظمة الحماية الاجتماعية."

³ ظهير شريف رقم 1.21.30 صادر في 9 شعبان 1442 (23 مارس 2021) بتنفيذ القانون - الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، صادر بالجريدة الرسمية عدد 6975 صادر ب 22 شعبان 1442 الموافق ل 5 أبريل 2021.

المطلب الأول: المرجعيات الدولية لتأهيل السياسة الصحية بالمغرب

يحتل القطاع الصحي مكانة متميزة في أولويات السياسات العمومية بالمغرب، وقد تجلّى ذلك في مجموعة من البرامج والاستراتيجيات التي أبدت العناية بهذا القطاع على مر الحكومات السابقة، وذلك ارتكازا على مجموعة من المرجعيات التي تحتم تأهيل القطاع الصحي بالمغرب سواء كانت دولية (فقرة أولى) أو وطنية (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: أهمية تأهيل القطاع الصحي في المرجعيات الدولية

بدى الاهتمام بالقطاع الصحي في الميثاق الوطني لحقوق الانسان بعد الكوارث البشرية التي خلفتها الحرب العالمية، وتجلّى ذلك في التنصيص على هذا الحق بصراحة في المادة 25 منه، حيث تضمنت ما يلي: "لكلّ شخص حقّ في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهة له ولأسرته، وخاصةً على صعيد المأكل والملبس والسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية، وله الحقّ في ما يأمن به الغوائل في حالات البطالة أو المرض أو العجز أو التمرّل أو الشيخوخة أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه. للأمم المتحدة والطفولة حقّ في رعاية ومساعدة خاصّتين. ولجميع الأطفال حقّ التمتع بذات الحماية الاجتماعية سواء وُلدوا في إطار الزواج أو خارج هذا الإطار". إن يلاحظ من هذا الفصل هو أن الحق في الصحة ليس حقا فردانيا بل هو حق متصل بتوفير مجموعة من الشروط الأساسية الواجب تحقيقها للتمكن منه، حيث بدأ بإشارة واضحة الى الحق في الصحة ثم تطرق الى حقوق أخرى لازمة وضرورية لتحقيقه، وهذا يؤكد على المفهوم الحديث والنظرة الشاملة للحق في الصحة الذي خرج من الدائرة الضيقة والمفهوم التقليدي المتمثل في "عدم المرض"، إلى دائرة أوسع ومفهوم أشمل يتعلق بتوفير مستوى معيشة ومأكل وملبس ومسكن تضمن تحقيق الحق في الصحة.¹

وتأكيدا على ما سبق، فقد انبثق عن الميثاق العالمي لحقوق الانسان مجموعة من المواثيق الدولية الأخرى التي تؤكد على ضمان الحق في الصحة لجميع الأفراد، ويتعلق بالأمر تحديدا بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي تضمنت المادة 12 منه

¹ احمد عطا الله الصفطي، ضمانات الحق في الصحة في القانون الدولي لحقوق الانسان، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية. مج. 8، (العدد الخاص بمؤتمر) (أيلول 2022) المؤتمر العلمي الدولي: الحماية القانونية للإنسان في ضوء التقديم الطبي والتكنولوجي، جامعة مدينة السادات، مصر، 2022، ص 8، [article_258904_b9129ac229f144ecc2870908b086fcea.pdf](https://www.ekb.eg/article_258904_b9129ac229f144ecc2870908b086fcea.pdf)، تاريخ الزيارة 16 فبراير 2024 على الساعة الرابعة مساء.

ما يلي: "تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى من الصحة الجسمية والعقلية يمكن بلوغه.

تشمل التدابير التي يتعين على الدول الأطراف¹ في هذا العهد اتخاذها لتأمين الممارسة الكاملة لهذا الحق، تلك التدابير اللازمة من أجل: لعمل علي خفض معدل موتي المواليد ومعدل وفيات الرضع وتأمين نمو الطفل نموا صحيا، تحسين جميع جوانب الصحة البيئية والصناعية، الوقاية من الأمراض الوبائية والمتوطنة والمهنية والأمراض الأخرى وعلاجها ومكافحتها، وتهيئة ظروف من شأنها تأمين الخدمات الطبية والعناية الطبية للجميع في حالة المرض."

إن ما يمكن ملاحظته من هذه المادة هو عبارة "حق كل إنسان"، الأمر الذي يفيد بأن مسؤولية الدولة في ضمان هذا الحق يشمل جميع الافراد، بغض النظر عن وضعياتهم القانونية أو جنسهم أو معتقداتهم أو حتى جنسياتهم، لأن الحق في الصحة هو حق مجرد وعام لا يمكن المناقصة أو المزايدة عليه، وهو التوجه نفسه الذي اعتمدته مجموعة من المعاهدات الأخرى نذكر منها على سبيل المثال ما يلي:

- اتفاقية الحد من كل أشكال الميز العنصري؛
- اتفاقية القضاء على كل أشكال التمييز ضد النساء؛
- اتفاقية حقوق الطفل؛
- اتفاقية حماية حقوق كل العامل المهاجرين وأفراد عائلاتهم؛
- اتفاقية حماية حقوق الأشخاص في وضعية إعاقة.

يتبين إذن من خلال ما سبق بأن الجهود الدولية قد تكثفت لأجل الإحاطة بكل الجوانب المتعلقة بالحفاظ على صحة الافراد مهما اختلفت وضعياتهم وأجناسهم، الا أن هذه الجهود تتطلب الحرص على تفعيل والتنزيل من خلال التزام الدول الأعضاء بها وتدعيمها ماديا من قبل صناديق التمويل الدولية لاسيما صندوق النقد الدولي بإعانات مناسبة ذات فوائد تلائم اقتصادات الدول النامية بالخصوص.

¹ صادق المغرب على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية في 3 ماي 1979.

الفقرة الثانية: دور المنظمات الدولية في ضمان الحق في الصحة

تتولى المنظمات الدولية المنبثقة عن الأمم المتحدة العناية بجميع الحقوق التي تضمنها الميثاق العالمي لحقوق الإنسان على رأسها الحفاظ على حق الأفراد في الصحة، والحقوق المرتبطة بتوفير رعاية صحية ملائمة تشمل الوقاية من الأمراض والتأمين الغذائي والعلاجي، بالإضافة إلى الحق في اللوج إلى الخدمات الطبية وغيرها، وفي هذا الإطار سوف نسلط الضوء على أهم منطمتين تتوليان مباشرة تكريس هذا الحق وهما المنظمة العالمية للصحة (أولا)، ومنظمة العمل الدولية (ثانيا).

أولا. منظمة الصحة العالمية

تعد منظمة الصحة العالمية اواهم منظمة دولية متخصصة في مجال الصحة العامة حيث تم انشائها عام 1946 بناء على دعوة من المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الا أنها لم تخرج الى النور في ابريل 1948 بعد اكتمال ايداع ستة وعشرين دولة من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على دستور المنظمة¹.

تهتم منظمة الصحة العالمية بتعزيز الصحة والوقاية من الأمراض على المستوى العالمي، وذلك من خلال المهام المناطة بها المتعلقة بالخصوص بتوجيه وتنسيق جهود الدول الأعضاء في مجالات الصحة العامة والوقاية من الأمراض، من خلال متابعة التهديدات الصحية العالمية عبر رصد ومراقبة للأمراض والفيروسات المعدية وغير المعدية في جميع أنحاء العالم، وتبادل المعلومات المتعلقة بالأمراض والابئة بهدف اتخاذ الإجراءات الوقائية والملائمة، والبحث في مجال الصحة وتطوير المعرفة العلمية المتعلقة بتعزيز المعايير الدولية للسلامة الصحية والجودة في تقديم الرعاية الصحية، بالإضافة إلى الحرص على ضمان الامن الغذائي والمائي والعلاج، حيث يتم تنزيل كل هذه الأهداف بالتعاون مع الدول الأعضاء والشركاء الدوليين المهتمين بتخليق الحياة الصحية وتأهيلها².

ثانيا. منظمة العمل الدولية

تحظى منظمة العمل الدولية بدور هام في تكريس الحق في الصحة من خلال العديد من الجوانب والمبادرات التي تقوم بها، ويتجلى ذلك بوضوح فيما يلي:

¹ للمزيد من المعلومات يمكن الاطلاع على تاريخ منظمة الصحة العالمية من خلال الموقع الالكتروني الاتي : [تاريخ المنظمة \(who.int\)](https://www.who.int/ar/about-us/history)، تاريخ الزيارة 19 فبراير 2024.

² للمزيد من المعلومات يمكن الاطلاع على دستور منظمة الصحة العالمية.

- الحفاظ على الصحة والسلامة المهنية: تقدم منظمة العمل الدولية توجيهات ومعايير دولية لتعزيز السلامة والصحة في مكان العمل، هذا يشمل وضع القوانين والتشريعات التي تحمي العمال من المخاطر المهنية وتعزز بيئة عمل صحية وآمنة.
- محاربة الامراض المهنية: تسعى المنظمة إلى تعزيز التوعية والوقاية من الأمراض المهنية والحد من انتشارها من خلال تبادل المعرفة والتوجيهات والتدريب.
- تكريس الحق في التغطية الصحية: تدعم منظمة العمل الدولية الجهود التي تهدف إلى توفير التغطية الصحية الشاملة للعمال وأسرههم، مما يشمل الرعاية الصحية الأساسية والوقاية من الأمراض والعلاج المناسب وضمان المساواة في الوصول إلى الخدمات الصحية، بما في ذلك التصدي للتمييز فيما يتعلق بالجنس والعمر والطبقة الاجتماعية والمكانة الاقتصادية.
- وعليه فإن وجود هذه المرجعيات الدولية الرئيسية يركز على ضرورة التزام جميع الدول الأطراف بما ورد في الاتفاقيات والمعاهدات الخاصة بها فيما يتعلق بالحفاظ على الحق في صحة الأفراد، الأمر الذي يتجلى بوضوح في القوانين الداخلية لهذه الدول التي تركز ضرورة الحفاظ على هذا الحق وتكريسه، الا أن الاشكال يتجاوز التنصيص عنه في القوانين الى توفير الاليات والدعامات الأساسية لتعزيزه لاسيما فيما يتعلق بالاستراتيجيات الكبرى وتوفير الموارد اللازمة لتقديم الخدمات الصحية للأفراد بما يتناسب مع المعايير الدولية والإنسانية.

المطلب الثاني: تموقع الحق في الصحة في ورش الحماية الاجتماعية بالمغرب

يقتضي النهوض بالمنظومة الصحية بالمغرب وتيسير ولوج مختلف الفئات الاجتماعية إليها، توحيد إجراءات البرامج المتعلقة بها، وجعلها أساسا لتنزيل منظومة متكاملة للحماية الاجتماعية، بالإضافة إلى الحرص على ضمان فعاليتها ونجاعتها في الرفع من مستوى المحددات الاجتماعية للولوج إلى الحق في الصحة، كما أطرته منظمة الصحة العالمية، باعتباره "حالة من اكتمال السلامة البدنية والعقلية والاجتماعية، لا مجرد انعدام المرض أو العجز"¹.

وبناء عليه، فقد نال موضوع الحق في الصحة مكانة بارزة في الأهداف المتعلقة بتنزيل ورش الحماية الاجتماعية، ويتعلق الامر بتعميم التغطية الصحية، وهو ما يشكل رهانا قويا أمام التحديات التي يعرفها هذا القطاع بالمغرب، الامر الذي يدعو الى البحث في مظاهر تعزيز هذا

¹ مجلس المستشارين، المجموعة الموضوعاتية المؤقتة الخاصة بالأمن الصحي، تقرير موضوعاتي حول الامن الصحي كمدخل لتعزيز مقومات الصحة الوطنية، يوليوز 2022، ص 16.

الحق تحت ظل تنزيل ورش الحماية الاجتماعية (فقرة أولى)، أمام التحديات المتعددة التي تواجه تنزيله وبلوغ الأهداف المرجوة منه (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: مظاهر تعزيز الحق في الصحة في ورش الحماية الاجتماعية

جاء ورش الحماية الاجتماعية بالمغرب لتكريس مقومات الدولة الاجتماعية من خلال تكريس مجموعة من الحقوق اللازمة والضرورية لضمان الحياة الكريمة للأفراد، وعلى رأسها ضمان الحق في الصحة والولوج إلى الخدمات الطبية، وهذا ما تجلى بوضوح في الاستهلال في تنزيل هذا الورش بتعميم التغطية الصحية لجميع من المواطنين من خلال التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الذي انطلق سنة في أواخر سنة 2021¹، بناء على التوجهات السامية الصريحة التي جاءت وردت في مقتطف الخطاب الملكي الاتي: "...دعونا لتعميم التغطية الاجتماعية لجميع المغاربة. وهو مشروع وطني كبير وغير مسبوق، يركز على أربعة مكونات أساسية - أولاً: تعميم التغطية الصحية الإجبارية، في أجل أقصاه نهاية 2022 لصالح 22 مليون مستفيد إضافي، من التأمين الأساسي على المرض، سواء ما يتعلق بمصاريف التطبيب والدواء، أو الاستشفاء والعلاج..."²

وقد شهد المغرب قبل الإعلان عن ورش الحماية الاجتماعية مجموعة من البرامج الصحية مثل برنامج المساعدة الطبية "راميد"، الذي وبالرغم من الصدى الإيجابي الذي حظي به، غلا أنه لم يسلم من الاختلالات والاعتلالات التي باتت تشكل تحدياً لبلوغ المقاد التي وجد لأجلها، وهو الأمر الذي أشار إليه الخطاب الملكي الاتي حين تضمن ما يلي: "...تصحيح الاختلالات التي يعرفها تنفيذ برنامج التغطية الصحية" RAMED، بموازاة مع إعادة النظر، بشكل جذري، في المنظومة الوطنية للصحة، التي تعرف تفاوتات صارخة، وضعفاً في التدبير..."³، وعليه فإن واقع الحال بين بأن القطاع الصحي في حاجة ماسة إلى إصلاحات عميقة تبدأ من توحيد الأهداف والاستراتيجيات المتعلقة به، وتجميع جميع الأهداف السابقة في برنامج واحد له أهداف موحدة، ترصد له ميزانية واضحة وشاملة، وهذا ما أكدت المادة 13 عليه من القانون الإطار المتعلق بورش الحماية التي تضمنت ما يلي: "تخول الآلية القائمة على التضامن المنصوص عليها في البند (ب)

¹ المرسوم رقم 2.21.929 بتطبيق المادة 14 من القانون رقم 98.15 المتعلق بنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بفئات المهنيين و العمال المستقلين و الأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطاً خاصاً، صادر بالجريدة الرسمية عدد 7043 مكر، بتاريخ 24 ربيع الآخر 1443 الموافق لـ 30 نونبر 2021، ص 9854.

² مقتطف من الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية العاشرة بتاريخ 9 أكتوبر 2020.

³ مقتطف من الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى 19 لعيد العرش المجيد بتاريخ 29 يوليوز 2018.

من المادة 11 أعلاه، حق الاستفادة من خدمات الحماية الاجتماعية المتعلقة بالتأمين الإجباري الأساسي عن المرض ومن التعويضات المخصصة للحماية من المخاطر المرتبطة بالطفولة أو من التعويضات الجزافية. وترتكز هذه الآلية على الأداء المسبق للاشتراكات من طرف الدولة لفائدة الأشخاص المعنيين، وذلك من خلال الموارد التالية:

- المخصصات المالية من ميزانية الدولة؛
- العائدات الضريبية المخصصة لتمويل الحماية الاجتماعية؛
- الموارد المتأتية من إصلاح نظام المقاصة؛
- الهبات والوصايا".

وتأسيساً على ذلك فقد أقدم المشرع على اصدار 3 قوانين¹ أخرى تبسط الجزء المتعلق بتعميم التغطية الصحية الذي تضمنه ورش الحماية الاجتماعية، نذكر على سبيل المثال إقدام المشرع على تعديل القانون المتعلق بالتغطية الصحية بالمغرب من خلال اصدار القانون رقم 00-65 المتعلق بالتأمين الإجباري الأساسي عن المرض الذي تضمن مجموعة من مقتضيات المتعلقة بهذا القطاع باعتباره اللبنة الأساسية الذي تقوم عليه الحماية الاجتماعية في ميدان الصحة بالمغرب، تتضمن تبسيط اليات تمويل هذا البرنامج سواء عن طريق المساهمة أو التعاضد، ضماناً لتمكين المواطنين على حد سواء من الاستفادة من خدمات القطاع الصحي وفقاً لما نصت عليه المادة الأولى من هذا القانون²، وهو الامر الذي يتماشى مع التوجيهات الدولية التي تدعو إلى عدم التمييز بين الافراد في الاستفادة من الخدمات الصحية وتوفير الاليات اللازمة للاستفادة منها بالشكل المناسب.

¹ يتعلق الأمر بالقوانين الآتية:

القوانين الأربعة المنظمة لنظام التغطية الصحية الإجبارية ونظام المعاشات الخاصين بالعمال غير المأجورين (القانون رقم 98.15 و 30.21 الخاصان بالتأمين الإجباري عن المرض والقانونان 99.15 و 31.21 المتعلقان بنظام المعاشات)؛ القانون الخاص بالتأمين الإجباري عن المرض (رقم 27.22 المعدل للقانون رقم 65.00 ؛ القانون المتعلق بالتأمين الإجباري عن المرض الخاص بالأشخاص القادرين على تحمل واجبات الاشتراك الذين لا يزالون أي نشاط مأجور أو غير مأجور رقم 60.22.

² لمادة 1- (غيرت وتمت بالمادة الثالثة من القانون رقم 22-27 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 65-22-1 بتاريخ 30 من ربيع الآخر 1444 (25 نوفمبر 2022): ج. ر. عدد 7147 مكرر بتاريخ 5 جمادى الأولى 1444 (30 نوفمبر 2022) ص 7673) :: يقوم تمويل الخدمات المتعلقة بالعلاجات الصحية على مبادئ التضامن والإنصاف قصد ضمان استفادة جميع سكان المملكة من الخدمات المذكورة. ولهذه الغاية، يحدث تأمين إجباري أساسي عن المرض يقوم على مبدأي المساهمة والتعاضد في تحمل المخاطر بالنسبة للأشخاص القادرين على تحمل واجبات الاشتراك، وعلى مبدأ التضامن بالنسبة للأشخاص غير القادرين على تحملها. وفي هذا الإطار يجب تمكين الأشخاص المؤمنين من الحصول على هذا التأمين دون أي تمييز بسبب سنهم أو جنسهم أو طبيعة نشاطهم أو مستوى وطبيعة دخلهم أو سوابقهم المرضية أو مناطق سكنهم.

وقد عمل المشرع في هذا الإطار على تحويل جميع المستفيدين السابقين من نظام "راميد" إلى نظام التأمين الاجباري الأساسي عن المرض داخل جدولة زمنية حددت في سنة، حيث ستتحمل الدولة ما يفوق 6 ملايين درهم نفقات المنخرطين الغير قادرين على تحمل التكاليف، وهذا ما يعكس تصور الدولة الاجتماعية التي يلقي على عاتقها التدخل من أجل توفير الخدمات الاجتماعية والصحية منها على الخصوص لأفرادها، تناغما مع مضامين الفصل الأول من دستور 2011 الذي يؤكد على البعد الاجتماعي للدولة¹.

غير أنه بالرغم من محاولة المشرع إخراج ترسانة قانونية متكاملة متعلقة بالقطاع الصحي، مازالت بعض الفراغات التشريعية تطرح مجموعة من الإشكاليات المتعلقة باحترام الجدولة الزمنية المتعلقة بتعميم التغطية الصحية، ويتعلق الامر بالأساس بتوسيع التغطية لجميع الفئات المعنية من الاجراء أو العمال الغير أجراء، بالإضافة إلى وجود مجموعة من الأنظمة المتعلقة بالتغطية الصحية الأخرى² التي قد تساهم بانصهارها داخل برنامج التأمين الاجباري عن المرض، بشكل موحد بعيدا عن التشتت، في الرفع من قيمة المساهمة في تغطية تكاليفه واستدامة التمويل.

¹ ينص الفصل الأول من دستور 2011 على ما يلي:

"نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية، ديمقراطية برلمانية واجتماعية.

يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة..."

² يتكون قطاع التعاضد بالمغرب الذي يوفر تغطية صحية تكميلية من 28 تعاضدية:

- تعاضديات القطاع العام: التعاضدية العامة لموظفي الإدارات العمومية، الهيآت التعاضدية لموظفي الإدارات والمصالح العمومية بالمغرب، التعاضدية العامة للتربية الوطنية، تعاضدية الجمارك والضرائب غير المباشرة، تعاضدية القوات المساعدة، الجمعية الأخوية للتعاون المشترك وميتم موظفي الأمن الوطني، تعاضدية القوات المسلحة الملكية، تعاضدية الوحدات الصحية لموظفي وأعوان القطاع العام بالمغرب، تعاضدية مكتب استغلال الموانئ، تعاضدية القوات المساعدة، التعاضدية العامة للبريد والمواصلات
- 7تخص مستخدمي القطاع شبه العام التعاضدية العامة للبريد و المواصلات، تعاضدية مكتب الموانئ، تعاضدية الاحتياط الاجتماعي للسككيين، تعاضدية البنك الشعبي، تعاضدية العمل الاجتماعي. ، الصندوق التعاضدي التكميلي للعمل الاجتماعي، تعاضدية الاحتياط والعمل الاجتماعي لمستخدمي الخطوط الملكية المغربية
- 5محدثة في القطاع الخاص : الصندوق التعاضدي المهني المغربي، تعاضدية الإسعاف الطبي للتبغ
- 5تغطي الأشخاص الذين يزاولون مهنة حرة : التعاضدية العامة للصيادلة ومهنيي قطاع الصحة، التعاضدية الوطنية للفنانين. ، التعاضدية العامة لهيآت المحامين بالمغرب.

الفقرة الثانية: تحديات تعميم النظام الاجباري الاساسي ع المرض في المغرب

يطرح موضوع تعميم التأمين الاجباري الاساسي عن المرض بالمغرب مجموعة من التحديات في مواجهة الرهانات الكبرى المنتظرة منه، ويتعلق الامر خصيصا بما يلي:

1- استدامة التمويل

تتعلق نجاعة تدبير القطاع الصحي بالمغرب بوضع وتنفيذ خطة استراتيجية محكمة، تتدخل فيها مبادئ الحكامة والعقلنة في التدبير وتوفير تمويل كافٍ لتغطية التكاليف المرتبطة به، ولما تم الإعلان عن تعميم التأمين الاجباري الاساسي عن المرض، تم تحديد الموارد المالية المتعلقة به من جهة، والاعلان عن الميزانية المخصصة لتنزيل هذا البرنامج والتي فاقت 9 ملايين درهما حسب قانون مالية سنة 2023، إلا أن هذا التمويل الضخم لا يرتبط بقطاع جامد، بل بقطاع حيوي يستهدف فئة كبيرة من الأفراد، الأمر الذي يطرح سؤال توفير الموارد المالية اللازمة التي من شأنها أن تمول هذا البرنامج على المدى المتوسط والطويل، خصوصا وأن الطلب سوف يتزايد على الوحدات الصحية بالمغرب، وهو ما ينتج عنه ضرورة البحث عن موارد مالية من شأنها المساهمة في بلوغ الأهداف الكبرى المرهونة بإنجاح التغطية الصحية لجميع المواطنين، بعيدا عن رهن هذا القطاع بالتقلبات الاقتصادية والمالية على الصعيدين المحلي والدولي، بالإضافة إلى ضرورة اشراك الجهات في المساهمة في البحث عن الحلول الملائمة لضمان تمويل هذا القطاع إطار حكماي وتمشيا مع مبدأ الجهوية المتقدمة، تفاديا لأي اختلالات مالية يمكن ان تتعرض لها الصناديق الخاصة المتعلقة بالتأمين الصحي بالمغرب.

2- البنية التحتية للقطاع الصحي

يقتضي الاهتمام بالقطاع الصحي بالمغرب وتعميم التغطية الصحية على المواطنين توفير بنية تحتية مناسبة تساهم في تعزيز العرض الاستشفائي والعلاجي بجل الوحدات الصحية في المغرب، بعيدا عن التفاوتات المجالية التي تؤدي إلى عدم توزيع مناسب لجودة العروض الطبية بين الجهات¹، حيث أن تعميم التأمين الاجباري الاساسي عن المرض سوف يساهم في الرفع من نسبة الإقبال على العروض الاستشفائية، الأمر الذي من شأنه أن يشكل ضغطا عليها وعلى

¹ تضم الخريطة الصحية 19 583 مؤسسة للرعاية الصحية الأولية، وتوزع على مستوى جهات المملكة وفق الشكل الاتي: 69 مؤسسة بجهة طنجة تطوان الحسيمة، 39 بالجهة الشرقية، 78 بجهة فاس مكناس، 39 بجهة الرباط سالتنيطرة، 38 بجهة الدار البيضاء سطات، 52 بجهة بني ملال خنيفرة، 57 بجهة درعة تافيلالت، 52 بجهة مراكش أسفي، 73 بجهة سوس ماسة، 17 بجهة كلميم واد نون، 3 بجهة العيون الساقية الحمراء، ومؤسسة واحدة بجهة 20 الداخلة واد الذهب، يمكن الاطلاع على الموقع الاتي للمزيد من المعلومات [Offre de soins de Santé \(sante.gov.ma\)](http://Offre de soins de Santé (sante.gov.ma))، تاريخ الزيارة 18 فبراير 2024، على الساعة العاشرة مساء.

العاملين بها، بالإضافة إلى مجموعة من الاختلالات الأخرى المتعلقة برقمنة الإدارة الصحية، والافتقار إلى بعض التجهيزات الطبية الأساسية أو عدم صيانتها بشكل صحيح الأمر الذي ينعكس على جودة تقديم الخدمة للمواطن، دون إغفال الولوج إلى سلة العلاجات الذي يعرف نوعا من التخبط وعدم الهيكلية، حيث يجب الالتزام بجدية بدراسة تحليلية دقيقة لخرائط الأمراض والأوبئة المنتشرة على المستوى الوطني، و تحيين الحاجيات الوطنية، والتبرؤ لحدوث أزمات صحية، بالإضافة الى ضرورة ووضع سياسية دوائية واضحة، واعتمادها بقانون، تفاديا لتعدد النصوص القانونية والتنظيمية المؤطرة لعملية إنتاج وتسويق واستعمال الأدوية والمستلزمات الطبية، وتبسيط النصوص التنظيمية المتعلقة بها¹.

3- تعزيز الموارد البشرية

تشير الأرقام المتوفرة إلى وجود نقص مهول في الموارد البشرية، حيث يصل عدد الأطر الطبية والصحية العاملة في القطاع العام 14 359، تتوزع بين 3 569 طبيبا عاما، و193 10 طبيبا مختصا، 37 376 ممرضا، بينما يتوفر القطاع الخاص على 5 472 أطباء عامون، و9 061 طبيبا مختصا².

من خلال استقراء هذه المعطيات المتعلقة بتوزيع الموارد البشرية سواء العاملة بالقطاع العام أو القطاع الخاص على المستوى الجهوي، يتبين مدى الخصاص الذي يعرفه القطاع، وذلك على مستويين: أولهما ضعف في التأطير الطبي، قياسا بمعايير منظمة الصحة العالمية التي تحدد عدد الأطر الطبية لكل 10000 نسمة، بحيث أن التأطير الطبي بالمغرب يمثل نسبة 6.02 طبيب لكل 10، ويرجع ذلك إلى عدة أسباب من بينها يلاحظ أن ضعف كثافة الأطباء والممرضين بالمنظومة الصحية يعود إلى ضعف في المناصب المالية المخصصة لهذا القطاع، حيث تبرز الأرقام أن عدد المناصب المالية المفتوحة ظلت ثابتة في 4000 منصب، خلال السنوات المالية 2018، و2019، بالإضافة إلى غياب إقبال الأطباء على الانخراط في أسالك الوظيفة العمومية، مقابل ارتفاع عدد الاستقالات المقدمة من طرف العاملين به³.

¹ مجلس المستشارين، تقرير المجموعة الموضوعاتية المؤقتة الخاصة بالأمن الصحي، م، ص 109.

² للمزيد من المعلومات يمكن الاطلاع على الموقع الاتي : [Offre.de.soins.de.Santé\(sante.gov.ma\)](http://Offre.de.soins.de.Santé(sante.gov.ma))، تاريخ الزيارة 18 فبراير 2024 على الساعة العاشرة والربع مساء.

³ مجلس المستشارين، تقرير المجموعة الموضوعاتية حول الامن الصحي كمدخل لتعزيز مقومات السيادة الوطنية، يوليو 2022، ص 54.

يقتضي إذن البحث عن حلول مناسبة لتعزيز موارد هذا القطاع، توفير مناخ مناسب للعمل، والرفع من الأجور والتعويضات، والزيادة في عدد كليات الطب والصيدلية ومراكز التكوين، وغيرها من الإجراءات التي من شأنها أن تشجع منبري الصحة من الاستقرار بالمغرب والعمل في ظروف ملائمة، وهو ما أشار إليه تقرير النموذج التنموي الجديد الذي اقترح ضرورة الزيادة نسبة العاملين في قطاع الصحة بنسبة 4,5 لكل 1.000 نسمة بحلول سنة 2035، مقابل 2 لكل 1.000 نسمة حاليا، الأمر الذي يستدعي تكوين 38 3.600 طبيب و7.100 ممرض سنويا في المتوسط¹.

إن تعزيز بنية الموارد الصحية في القطاع الصحي بات ذو استعجالية واهمية قصوى في ظل الظروف الراهنة، لأن نجاعة ورش الحماية الاجتماعية بالمغرب رهين بتوفير بنية تحتية تتلائم مع الأهداف المنشودة.

¹ تاريخ الزيارة 18 فبراير 2024 على الساعة (csmd.ma)، التقرير العام تقرير العام للنموذج التنموي الجديد ص 101 العاشرة والتصف مساء.

خاتمة

يتطلب تعزيز وتجويد القطاع الصحي بالمغرب تكثيف الجهود على جميع المستويات للوصول إلى نتائج مهمة ومرضية للأفراد، وهذا ما لا يمكن بلوغه إلا بتأهيل العنصر البشري كدرجة أولى، بالإضافة إلى بنية تحتية تستجيب لتطلعات الورش وتطلعات الأفراد، وهذا رهين بتوفر موارد مالية مهمة في تنفق في إطار معقلن وحكماتي ، حتى يتمكن جميع المعنيين بتعميم التغطية الصحية الاجبارية الاستفادة من خدمات ذات جودة ، وعليه فإن تحقيق هذا المبتغى رهين بضرورة تجاوز مجموعة من الإشكاليات التي يعاني منها القطاع ، لعل أبرزها الاختلالات المالية ، ونجاعة البرامج المرتبطة بقطاع الصحة بالإضافة إلى مشكل التفاوتات المجالية التي تؤثر على توزيع الوحدات الصحية بالمغرب والاطر الطبية كذلك.

وعليه فإن ورش الحماية الاجتماعية بالمغرب هو فرصة تمكن من تدارك هذه التحديات والاستفادة من البرامج السابقة المتعلقة بالقطاع الصحي سواء كانت تلك التجارب ناجعة أم لا، دون إغفال تشجيع الاستثمار في المجال الصحي لاسيما ما يتعلق بمجال الادوية والتكوينات الصحية.

لائحة المراجع

- دستور منظمة الصحة العالمية.
- الدستور المغربي، صادر في 30 يوليوز 2011، بناء على الظهير الشريف رقم 1-11-91 الصادر في 29 يوليوز 2011 بتنفيذ نص الدستور، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليوز 2011.
- الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى 19 لعيد العرش المجيد بتاريخ 29 يوليوز 2018.
- الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الخامسة من الولاية التشريعية العاشرة بتاريخ 9 أكتوبر 2020.
- ظهير شريف رقم 1.21.30 صادر في 9 شعبان 1442 (23 مارس 2021) بتنفيذ القانون - الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، صادر بالجريدة الرسمية عدد 6975 صادر ب 22 شعبان 1442 الموافق ل 5 أبريل 2021.
- المرسوم رقم 2.21.929 بتطبيق المادة 14 من القانون رقم 98.15 المتعلق بنظام التأمين الإجباري الأساسي عن المرض الخاص بفئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا، صادر بالجريدة الرسمية عدد 7043 مكرر، بتاريخ 24 ربيع الآخر 1443 الموافق ل 30 نونبر 2021.
- احمد عطا الله الصفطي، ضمانات الحق في الصحة في القانون الدولي لحقوق الانسان، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية. مج. 8، (العدد الخاص بمؤتمر) (أيلول 2022) المؤتمر العلمي الدولي: الحماية القانونية للإنسان في ضوء التقديم الطبي والتكنولوجي، جامعة مدينة السادات، مصر، 2022.
- مجلس المستشارين، المجموعة الموضوعاتية المؤقتة الخاصة بالأمن الصحي، تقرير موضوعاتي حول الامن الصحي كمدخل لتعزيز مقومات الصحة الوطنية، يوليوز 2022.
- التقرير العام للنموذج التنموي الجديد.
- [Offre de soins de Santé \(sante.gov.ma\)](http://sante.gov.ma)

مستجدات المنظومة القانونية لسياسة التعمير بالمغرب

بين الإصلاح الشمولي والتعديلات الجزئية

حمدواي زهير

دكتور في القانون العام

وباحث في مجال التعمير

Abstract

Several reform initiatives have been launched aiming at a comprehensive review of the legal framework governing urban planning policies in Morocco. The goal is to adopt an urban policy capable of addressing various aspects of urban phenomena and enacting effective measures to cleanse the built environment of harmful practices. One of the key initiatives is the preparation of an Urban Code. Despite the importance of these initiatives, they have not come to fruition due to constraints and obstacles faced in urban planning legislation. As a result, there have been only partial amendments to existing legal texts and the issuance of a range of separate legal and regulatory texts, some of which have drawn principles and rules from the draft Urban Code.

Keywords: Urban Planning Laws-comprehensive reform -partial amendments.

ملخص

تم إطلاق العديد من المبادرات الإصلاحية تروم إجراء مراجعة شاملة للإطار القانوني الذي يحكم سياسة التعمير بالمغرب، وذلك بهدف تبني سياسة تخطيطية قادرة على ضبط الجوانب المتعلقة بالظاهرة العمرانية، وسن أحكام فعالة في تطهير الإطار المبني مما يشوبه من ممارسات ضارة به، أهمها ورش إعداد مدونة التعمير. ورغم أهمية هذه المبادرات، فإنه لم يكتب لها الخروج إلى حيز الوجود اعتبارا للإكراهات والمعوقات التي يواجهها التشريع في مجال التعمير، مما نجم عنه الاقتصر على تعديلات جزئية للنصوص القانونية الحالية، وإصدار مجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية متفرقة استمدت البعض منها مبادئها وقواعدها من مشروع مدونة التعمير.

الكلمات المفتاحية: قوانين التعمير - إصلاح شمولي - تعديلات جزئية.

مقدمة

يكتسي قطاع التعمير أهمية كبرى في السياسات العامة بالمغرب على اعتبار أنه يتولى التخطيط والتأطير المجالي لكافة الأنشطة المرتبطة بالحاجيات الأساسية واليومية للسكان، كما يساهم بشكل ملحوظ في تحسين منسوب الاستثمار واستقطاب الرساميل، مما يجعل منه أحد القطاعات الاستراتيجية التي تشكل رافعة للتنمية ببلادنا في مختلف أبعادها.

وقد اهتم التشريع المغربي بتنظيم المجال الترابي والتحكم فيه من خلال ترسانة قانونية عرفت تطورا مستمرا إلى أن أصبحت في شكلها الحالي، برزت أولى تجلياتها إبان فترة الحماية

بصدور الظهير الشريف بتاريخ 16 أبريل 1914 المتعلق بتصنيف الأبنية وتوسيع المدن وفي الواجبات والضرائب المفروضة على الأبنية وما يلحق بها¹، حيث تلتها مجموعة من النصوص القانونية، ثم ظهير 25 يونيو 1960 بشأن توسيع نطاق العمارات القروية² كأول نص قانوني مغربي بعد الاستقلال يهتم بتأطير التعمير بالعالم القروي.

ومع بداية التسعينيات تم استصدار قانونين جديدين بتاريخ 17 يونيو 1992 ويتعلق الأمر بالقانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير³ والقانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات⁴، إلى جانب مرسوميها التطبيقيين⁵، كمنظومة قانونية أنهت تطبيق القوانين الموروثة عن عهد الحماية والتي أبانت عن عجزها في تقديم حلول عملية للمشاكل التي تطرح بحدة أمام قطاع التعمير.

ويهدف تبني سياسة تعميرية فعالة في ضبط الجوانب المتعلقة بالظاهرة العمرانية، وسن أحكام قادرة على تطهير الإطار المبنى من الممارسات الضارة به، تم إطلاق العديد من الأوراش الإصلاحية ترمي إلى مراجعة شاملة للمنظومة القانونية المؤطرة لسياسة التعمير بالمغرب، أهمها ورش إعداد مدونة التعمير. إلا أنه رغم أهمية هذه الأوراش فإنه لم يكتب لها النجاح ولم يتم المصادقة عليها نظرا للصعوبات المرتبطة بالتشريع في مجال التعمير، مما ترتب عليه الاقتصار على تعديلات جزئية للنصوص القانونية الجاري بها العمل في هذا المجال، وإصدار مجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية متفرقة استمدت البعض منها مبادئها وقواعدها من مشروع مدونة التعمير.

وسنتطرق في هذا المقال لأهم مستجدات المنظومة القانونية للتعمير بالمغرب سواء تعلق الأمر بالنصوص القانونية السارية المفعول أو مشاريع القوانين التي لم يكتب لها أن تخرج لحيز الوجود وذلك من خلال محورين:

¹ ج.ر عدد 51، السنة الثانية، ص.173.

² ظهير شريف رقم 1.60.063 بتاريخ 30 من ذي الحجة 1379 (25 يونيو 1960) بشأن توسيع نطاق العمارات القروية، ج.ر عدد 2489 بتاريخ 13 محرم 1380 (8 يوليوز 1960)، ص.2098.

³ الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.92.31 صادر في 15 من ذي الحجة 1412 (17 يونيو 1992)، ج.ر. عدد 4159 بتاريخ 14 محرم 1413 (15 يوليو 1992)، ص.887.

⁴ الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.92.7 صادر في 15 من ذي الحجة 1412 (17 يونيو 1992)، ج.ر. عدد 4195 بتاريخ 14 محرم 1413 (15 يوليو 1992)، ص.880.

⁵ مرسوم رقم 2.92.832 صادر في 27 من ربيع الآخر 1414 (14 أكتوبر 1993) لتطبيق القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير، ج.ر عدد 4225 بتاريخ 4 جمادى الأولى 1414 (20 أكتوبر 1993)، ص.2061.

مرسوم رقم 2.92.833 صادر في 25 من ربيع الآخر 1414 (12 أكتوبر 1993) لتطبيق القانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، ج.ر عدد 4225 بتاريخ 4 جمادى الأولى 1414 (20 أكتوبر 1993)، ص.2057.

المحور الأول: الترسنة القانونية المؤطرة لسياسة التعمير بالمغرب: أية مستجدات؟

المحور الثاني: مشاريع قوانين في مجال التعمير لم يكتب لها الميلاد

المحور الأول: الترسنة القانونية المؤطرة لسياسة التعمير بالمغرب: أية مستجدات؟

شهدت المنظومة القانونية للتعمير بالمغرب مستجدات هامة أبرزها صدور القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير (الفقرة الأولى)، بالإضافة لمجموعة من النصوص التنظيمية ذات الصلة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: القانون المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير

أمام استفحال ظاهرة الاختلالات العمرانية التي صاحبت النمو الديموغرافي الذي عرفه المغرب من جهة وحركة التمدن السريع من جهة أخرى، فضلا عن الطلب المتزايد على السكن في الوسط الحضري، كان معه لزاما على الدولة إعادة النظر في منظومة مراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء، حيث تم سن نص قانوني طال انتظار إخراجه إلى حيز الوجود، ويتعلق الأمر بالقانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء¹ كلبنة أخرى في صرح الترسنة القانونية المؤطرة لمجال التعمير، والذي أحدث تنقيحات وتغييرات على مستوى مجموعة من مقتضيات النصوص القانونية الثلاثة الرئيسية المنظمة لقطاع التعمير بالمغرب همت كلا من:

■ القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير؛

■ القانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات؛

■ الظهير الشريف الصادر بتاريخ 25 يونيو 1960 بشأن توسيع نطاق العمارات القروية.

وهو إجراء مهم للغاية منه إضفاء نفحة تجديدية على هذه النصوص، وخلق إطار قانوني موحد قادر على تقديم أجوبة قانونية لمجموعة من الإشكالات المطروحة على مستوى منظومة ضبط وزجر المخالفات التعميرية.

ويجد هذا القانون أساسه في ستة مرتكزات² وهي:

¹ اعتمده مجلس الحكومة بتاريخ 23 مايو 2013، ثم أحيل على البرلمان الذي تدارسه وأغنى مضامينه، وتمت المصادقة عليه بالبرلمان بتاريخ 2 غشت 2016، وصدر الأمر بتنفيذه من خلال الظهير الشريف رقم 1.16.124 الصادر في 21 من ذي القعدة 1437 (25 أغسطس 2016)، ونشر بالجريدة الرسمية عدد 6501 بتاريخ 17 ذو الحجة 1437 (19 سبتمبر 2016)، ص. 6630.

² عرض ألقاه وزير التعمير وإعداد التراب الوطني أمام لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة بمجلس النواب، بمناسبة دراستها لمشروع قانون 66.12 يتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء، بتاريخ نوفمبر 2013.

أولاً: التوجهات الملكية السامية المتضمنة في الخطاب الملكية السامية والتي تحت على التزام السلطات الحكومية المعنية، بالحزم والفعالية، والتطبيق الصارم للقانون؛

ثانياً: دستور فاتح يوليوز 2011 ولا سيما الفصل 31 منه الذي ينص على أن الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية تعمل على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات، على قدم المساواة، من مجموعة من الحقوق من بينها، السكن اللائق، فضلاً عن الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة بالإضافة إلى التنمية المستدامة؛

ثالثاً: البرنامج الحكومي؛

رابعاً: المخطط التشريعي؛

خامساً: استراتيجية القطاع المتمثلة في تكثيف العرض، تأهيل الطلب، تعزيز آليات مراقبة وزجر كل أشكال البناء غير القانوني؛

سادساً: متطلبات المواكبة العملية لأوراش التنمية الكبرى التي تعرفها بلادنا.

ومن حيث المستجدات فقد تضمن القانون الجديد تعديلات مهمة انصبت أساساً على الرفع من منسوب الأثر الردعي والزجري لارتكاب المخالفة التعميرية، مقابل إقرار دفتر الورش كآلية وقائية لتفادي ارتكاب المخالفات، وضمان حسن تنفيذ الأشغال وفق التصاميم المرخصة، بهدف خلق نوع من التوازن بين البعد الوقائي والبعد الزجري لعملية المراقبة. كما أتى هذا القانون بمقتضيات قانونية جديدة تقضي بتحديد مسطرة واضحة ودقيقة لمعينة المخالفات وتوضح المسؤوليات المنوطة بالمتدخلين بالورش بما يضمن إنجاز الأشغال وفق التصاميم التي سلمت على أساسها الرخص، فضلاً عن التمييز بين منظومة ترخيص مشاريع البناء والتجزيء وتقسيم العقارات ومنظومة مراقبة هاته المشاريع ومعينة المخالفات المرتكبة بشأنها، هذا بالإضافة إلى إحداث جهاز موحد للمراقبة يعمل تحت الإشراف الوظيفي للنياحة العامة وتقنين عملية هدم البناء غير القانوني وذلك عبر إحداث لجنة إدارية مكلفة بالهدم ووضع مسطرة خاصة بذلك.

وبالإضافة إلى ما سبق، تضمن هذا القانون مجموعة من المقتضيات همت بالأساس استحداث نوع جديد من الرخص الإدارية، ويتعلق الأمر برخصة الإصلاح ورخصة التسوية ورخصة الهدم بهدف تقنين بعض الممارسات التي كانت تتم خارج الضوابط القانونية، حيث ربط هذا القانون إجراءات وكيفيات تسليم هذه الرخص بضرورة استصدار نصوص تنظيمية.

الفقرة الثانية: نصوص تنظيمية عززت الترسنة القانونية للتعمير

تعززت المنظومة القانونية المتعلقة بالتعمير بإصدار مرسومين، الأول يتعلق بالموافقة على ضابط البناء العام المحدد لشكل وشروط تسليم الرخص والوثائق المقررة بموجب النصوص التشريعية المتعلقة بالتعمير والتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات والنصوص الصادرة لتطبيقها، الذي نسخ المرسوم رقم 2.13.424 الصادر في 24 ماي 2013 بالموافقة على ضابط البناء العام، منذ أن تم الشروع في العمل بأحكامه ابتداء من اليوم الأول من الشهر السادس الذي تلى تاريخ نشره بالجريدة الرسمية (أي ابتداء من الثامن من شهر يناير 2020) عملاً بمقتضيات المادتين 2 و3 من ذات المرسوم¹.

ويشكل هذا المرسوم الجديد الخاص بضابط البناء العام لبنة جديدة في مسلسل إصلاح منظومة رخص التعمير، راهن من خلالها واضعوه على تجاوز مجموعة من الإشكاليات العملية التي خلفها ما يقارب ست سنوات من تطبيق مقتضيات ضابط البناء العام المؤرخ في 24 ماي 2013، فضلاً عن التنصيص على باقي الإجراءات والشروط المتعلقة بتسليم الرخص المستحدثة، ويتعلق الأمر برخص الإصلاح² والهدم³ وتسوية البنايات غير القانونية⁴.

وقد واكب المشرع المستجدات التي عرفها ضابط البناء العام باستصدار مرسوم مهم، ويتعلق الأمر بالمرسوم رقم 2.18.475 بشأن تحديد إجراءات وكيفيات منح رخص الإصلاح والتسوية والهدم⁵، ويشكل خطوة أساسية في مسلسل إصلاح منظومة الرخص والأذون المتعلقة

¹ مرسوم رقم 2.18.577 صادر في 08 شوال 1440 (12 يونيو 2019) بالموافقة على ضابط البناء العام المحدد لشكل وشروط تسليم الرخص والوثائق المقررة بموجب النصوص التشريعية المتعلقة بالتعمير والتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات والنصوص الصادرة لتطبيقها، ج.ر. عدد 6793 بتاريخ 5 ذو القعدة 1440 (08 يوليو 2019)، ص. 4852.

² تسلم هذه الرخصة لإنجاز أشغال طفيفة بمبنى قائم، دون تغيير الغرض المعد له المبنى أو إحداث تغييرات تنصب على العناصر المنصوص عليها في الأنظمة الجاري بها العمل، وكذا إنجاز أشغال من أجل إقامة منشآت موسمية أو عرضية.

³ تسلم هذه الرخصة من أجل القيام بأي هدم كلي أو جزئي لبناية من البنايات الموجودة داخل المناطق الخاضعة للإلزامية الحصول على رخصة البناء.

⁴ تم إقرار هذه الرخصة بهدف إضفاء الصبغة القانونية على البنايات المقامة بدون ترخيص أو خلافا لرخصة البناء. وقد حدد المرسوم رقم 2.18.475 المتعلق بتحديد إجراءات وكيفيات منح رخص الإصلاح والتسوية والهدم أجل إيداع ملف طلب الرخصة في سنتين ابتداء من تاريخ دخول هذا المرسوم حيز التطبيق (هذا الأجل انتهى بحلول تاريخ 08 يناير 2022).

وتكمن الغاية المتوخاة من وراء سن هذا المرسوم أحكام استثنائية محددة في الزمن تهم تسوية وضعية البنايات غير القانونية، حسب المذكرة التقديمية للمرسوم، في كون هذا الإجراء اعتمدته السلطات العمومية كحل مؤقت في أفق مراجعة المنظومة القانونية المعمول بها في مجال مراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء، لاسيما مقتضيات المتعلقة برخصة التسوية. إلا أنه لحد الساعة لم يتم مباشرة أي مراجعة لهذه المنظومة.

⁵ مرسوم رقم 2.18.475 صادر في 08 شوال 1440 (12 يونيو 2019) يتعلق بتحديد إجراءات وكيفيات منح رخص الإصلاح والتسوية والهدم، ج.ر. عدد 6793 بتاريخ 5 ذو القعدة 1440 (08 يوليو 2019)، ص. 4850.

بالتعمير من شأنها أن تساهم في سد الفراغ القانوني الحاصل في هذا الباب ومعالجة مجموعة من الإشكاليات التي طفت على سطح الممارسة، هذا علاوة على التنصيص على الإجراءات والشروط المتعلقة بتسليم الرخص الجديدة بالإضافة إلى مواكبة المجهودات المبذولة من قبل الدولة للحد من انتشار البناء غير القانوني.

ونشير في هذا الإطار إلى أنه لم تتحقق كافة الأهداف المرجوة من رخصة التسوية بسبب مجموعة من الإكراهات، ولتجاوز هذا الوضع ومعالجة الإشكالات الناتجة عنها تم استصدار المرسوم رقم 2.23.103 بشأن منح رخص التسوية المتعلقة بالبنائات غير القانونية¹ بغرض منح فرصة جديدة لتسوية وضعية البنايات غير القانونية وإدماجها في النسيج العمراني، وذلك من خلال فتح أجل جديد لإيداع ملفات طلبات الحصول على الرخصة لمدة سنتين إضافيتين ابتداء من تاريخ نشر هذا المرسوم بالجريدة الرسمية.

ويرمي المرسوم رقم 2.23.103 السالف الذكر، علاوة على فتح المجال مرة أخرى أمام إمكانية تسوية وضعية البنايات غير القانونية، إلى نسخ المادة 7 من المرسوم رقم 2.18.475 السالف الذكر، والتي كانت تفرض شرط عدم تحرير محضر مخالفة بشأن البنايات غير القانونية من أجل قبول طلب الحصول على رخصة التسوية.

وفي إطار تطبيق مقتضيات القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء، واستكمال تنزيل منظومة المراقبة وزجر مخالفات التعمير والبناء، تم استصدار المرسوم رقم 2.19.409 المتعلق بتحديد كفايات مراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء²، والذي نص على عدد من المقتضيات منها تحديد إجراءات وكفايات تخويل صفة ضابط الشرطة القضائية لمراقبي التعمير، وكذا صلاحياتهم ونطاق اختصاصهم وطرق وكفايات مزاوولتهم لمهام المراقبة ومعاينة المخالفات، بالإضافة إلى تحديد قائمة أعضاء اللجنة الإدارية المكلفة بهدم الأبنية والأشغال موضوع المخالفة، وكذا تحديد طرق وكفايات تنفيذ عملية الهدم وكذا شروط وضوابط إفراغ تلك البنايات من معتمريها.

ومن أجل تطبيق أحكام القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير والقانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات والظهير الشريف رقم 1.60.063

¹ مرسوم رقم 2.23.103 صادر في 17 شوال 1444 (08 ماي 2023) بشأن منح رخص التسوية المتعلقة بالبنائات غير القانونية، ج.ر. عدد 7194 بتاريخ 20 شوال 1444 (11 ماي 2023)، ص. 4700.

² مرسوم رقم 2.19.409 صادر في 9 صفر 1441 (8 أكتوبر 2019) يتعلق بتحديد كفايات مراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء، ج.ر. عدد 6859 بتاريخ 29 جمادى الآخرة 1441 (24 فبراير 2020)، ص. 1033.

المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية، المتعلقة بدفتر الورش، تم استصدار المرسوم رقم 12.17.395 الذي حدد المقصود بالإدارة المختصة بإعداد نموذج دفتر الورش، المنصوص عليها في القوانين المذكورة، ويتعلق الأمر بكل من السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير والسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.²

المحور الثاني: مشاريع قوانين في مجال التعمير لم يكتب لها الميلاد

لندارك مكانم الخلل في منظومة التعمير الحالية وملء فراغاتها القانونية، أعدت السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير والإسكان مشاريع قوانين لم ترى النور حتى الآن أهمها مشروع قانون رقم 29.18 بشأن تنظيم عمليات البناء (الفقرة الأولى)، ومشروع قانون تحت رقم 34.21 بتغيير وتتميم القانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مشروع قانون بشأن تنظيم عمليات البناء

لتجاوز نقص التأطير القانوني والتنظيمي على مستوى قطاع البناء، لا سيما فيما يتعلق بضمان سلامة المباني، ومتانتها وقدرتها على أداء الوظائف المنوطة بها، والمدة الزمنية التي يفترض أن تستغرقها قبل انتهاء صلاحيتها، ويهدف إخضاع عملية البناء إلى تقنين شامل يؤثر مجموع مسلسل البناء بدءا بجودة المواد المستعملة، ومرورا بالتعريف بكافة المتدخلين وتدقيق مهامهم، وانتهاء بأساليب وتقنيات الإنجاز وشروط تدبير الأوراش، وذلك بهدف صيانة الحقوق، وتحديد المسؤوليات، وتوفير الضمانات القانونية الكافية لتأمين جودة وسلامة واستقرار ومتانة ومقاومة واستدامة المباني³، وبالموازاة مع التحولات التي عرفتها قوانين التعمير، تم إعداد مشروع قانون خاص بالبناء ويتعلق الأمر بمشروع قانون رقم 29.18 بشأن تنظيم عمليات البناء، والذي لم يكتب له الخروج إلى أرض الواقع ولم يتجاوز مرحلة المشروع إلى غاية تاريخ تحرير هذه السطور. وتتلخص الإسهامات الأساسية لمشروع هذا القانون فيما يلي:

¹ مرسوم رقم 2.17.395 صادر في 11 من ذي القعدة 1442 (22 يونيو 2021) بتطبيق أحكام القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير والقانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات والظهير الشريف رقم 1.60.063 المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية، المتعلقة بدفتر الورش، ج.رعد 7004 بتاريخ 4 ذو الحجة 1442 (15 يوليو 2021)، ص. 5428.

² وقد نص هذا المرسوم بمقتضى المادة الثانية منه على أن تحديد نموذج دفتر الورش سيتم بمقتضى قرار مشترك بين وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة ووزارة الداخلية، على أن يتم نشره لاحقا بالجريدة الرسمية، إلا أن هذا القرار لم يتم نشره لحد الساعة، مما نجم عنه تأخر في سريان وإنتاج مفعول هذا المرسوم.

³ مذكرة تقديم بخصوص مشروع قانون رقم 29.18 يتعلق بتنظيم عمليات البناء.

- تعريف مجموعة من المفاهيم الواردة في مشروع القانون (البناء، المهندس المختص، الجودة والسلامة والاستقرار والاستدامة في المبنى...);
- التنصيص على ضرورة استجابة مواد البناء المستعملة للمواصفات والمعايير التقنية المعتمدة؛
- تحديد المعنيين بمسك الوثائق والبطاقات التقنية المتعلقة بمواد البناء المستعملة؛
- توضيح العلاقات بين المتدخلين في عملية البناء أثناء مرحلة تنفيذ الأشغال ومسؤولياتهم؛
- ربط استمرار الأشغال بعد توقفها لمدة تفوق ستة أشهر بضرورة إنجاز خبرة يعدها مهندس مختص تثبت عدم تأثير التوقف على عناصر الجودة والسلامة والاستقرار والمتانة والمقاومة والاستدامة في المبنى؛
- تحميل الملاك مسؤولية صيانة المبنى؛
- إحداث لجنة تقنية مختصة في إبداء الآراء التقنية حول الأساليب المبتكرة في البناء تحت رئاسة السلطة الحكومية المكلفة بالسكنى.

الفقرة الثانية: مشروع قانون بتغيير القانون المتعلق بالتجزئات والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات

من أجل تجاوز الإكراهات والصعوبات العملية الناتجة عن تفعيل بعض مقتضيات القانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، لا سيما فيما يتعلق بأجل سقوط الإذن بإحداث التجزئات العقارية المنصوص عليها في المادة 11 من هذا القانون¹، وما يثيره من إشكالات على مستوى الممارسة الميدانية تجلت بالأساس في توقف بعض مشاريع التجزئات خصوصاً ذات المساحات الكبيرة، إما بسبب عدم قدرة بعض المجزئين على إتمام أشغال التجهيز داخل الأجل القانوني المحدد في ثلاث سنوات، أو لأسباب خارجة عن إرادتهم كالقوة القاهرة والحادث الفجائي وإما لإكراهات قانونية وإدارية، وبتسلم أشغال التجهيز، وبالتقسيم العقاري بالإضافة إلى التجزئات التي تنجز أشغالها بصفة تدريجية، أعدت السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير مشروع قانون تحت رقم 34.21² بتغيير وتتميم القانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات يتضمن بين دفتيه ثلاث مواد، يرمي إلى إيجاد

¹ نصت المادة 11 من القانون رقم 25.90 على سقوط الإذن في القيام بإحداث التجزئة سواء كان صريحاً أم ضمناً إذا انقضت ثلاث سنوات، ابتداء من تاريخ تسليمه أو من تاريخ انتهاء أجل ثلاثة أشهر في حالة الترخيص الضمني، دون أن يكون المجزئ قد أنجز أشغال التجهيز المحددة بموجب نفس القانون.

² لم يعرف طريقه إلى المصادقة والنشر بالجريدة الرسمية حتى الآن.

الحلول القانونية والعملية المناسبة لتجاوز الإشكالات المذكورة عن طريق تغيير وتتميم أحكام المواد 11 و22 و23 و24 و27 و28 و29 و32 و58 من القانون 25.90، فضلا عن إضافة فصل رابع مكرر والمعنون تحت "أحكام خاصة بالتجزئات التي تنجز فيها الأشغال بصفة تدريجية".

وبصفة عامة فإن مشروع هذا القانون جاء بمجموعة من التعديلات، يمكن ذكر أهمها في النقاط التالية:

- تحديد آجال الإذن في القيام بالتجزئة حسب مساحة الأرض المقامة عليها مشروع التجزئة، وذلك على النحو التالي:
 - ثلاث سنوات بالنسبة للتجزئة التي لا تتعدى مساحتها عشرين هكتارا؛
 - خمس سنوات بالنسبة للتجزئة التي لا تتعدى مساحتها عشرين هكتارا ولا تتعدى مائة هكتار؛
 - سبع سنوات بالنسبة للتجزئة التي تفوق مساحتها مائة هكتار؛
- عدم احتساب مدد التوقف ضمن الأجل القانوني المخصص لإنجاز أشغال التجهيز المنصوص عليها في المادة 18 من القانون رقم 25.90 سالف الذكر، وذلك في حالة ما إذا كان سبب التوقف راجع للقوة القاهرة أو الحادث الفجائي المنصوص عليهما في قانون الالتزامات والعقود أو لسبب آخر خارج عن إرادة صاحب التجزئة، شريطة ألا تتجاوز هذه التوقفات مدة سنة؛
- تحديد أجل يتعين داخله على صاحب التجزئة تقديم تصريح بانتهاء الأشغال؛
- إلحاق طرق التجزئة وشبكات الماء والمجاري والكهرباء والمساحات غير المبنية المغروسة بالأملأك العامة للجماعة المعنية بمجرد التسليم المؤقت لأشغال التجهيز؛
- إلزام صاحب التجزئة بتقديم ضمانات لتأمين إصلاح العيوب التي يمكن أن يسفر عنها التسلم النهائي، ومن تم تحقيق المزيد من الضمانات لفائدة الجماعة المعنية والمستفيدين من التجزئة؛
- إدخال تعديلات على أحكام المادة 58 من القانون رقم 25.90 السالف الذكر تحدد حالات معينة لا تخضع للإلزامية الحصول على إذن بالتقسيم¹؛

¹ في هذا الإطار اقترح مشروع القانون رقم 34.21 إدخال تعديلات مهمة على أحكام المادة 58 من القانون رقم 25.90 تتجلى باستثناء الحالات التالية من الخضوع للإلزامية الحصول على إذن بالتقسيم:

- كل قسمة عقار نتج عنه توزيع الإرث بين الورثة؛
- كل تقسيم لملكية عقارية؛
- في ملك الدولة أو الجماعات الترابية بقصد استخراج جزء أو عدة أجزاء منها مبنية أو غير مبنية؛
- تملكها الدولة على الشياخ؛
- كل استخراج لقطع أرضية؛

— منح الإمكانية لبعض أصحاب التجزئات العقارية الذين لم يتمكنوا من إتمام إنجاز أشغال التجهيز داخل الآجل القانوني بصفة استثنائية من آجال إضافية وفق شروط معينة.

وعلى الرغم من إيجابيات المستجدات القانونية التي أتى بها مشروع هذا القانون، إلا أنه لم يخل من بعض الملاحظات التي أصبحت مدار النقاش بين المهتمين والمتخصصين، أهمها، إغفال مسألة الأجل المنصوص عليها في الفصل 12 من الظهير الشريف الصادر بتاريخ 25 يونيو 1960 بشأن توسيع نطاق العمارات القروية بالإضافة إلى عدم التطرق لمسألة الأجل القانوني لصلاحية رخصة إقامة المجموعات السكنية؛ هذا ومن بين النقائص التي شابت المشروع، أنه جاء في المادة 1-42 من مشروع القانون أنه "كما يجوز الترخيص بالقيام بالبناء بهذه التجزئات وتسليم رخص السكن قبل الانتهاء من إنجاز أشغال التجهيز..."، والملاحظ أن هذه المادة لم تشر إلى شهادة المطابقة، والحال أن مشاريع التجزئات قد تتضمن مرافق كالمسجد والحمام إلى غير ذلك من مكونات المشروع التي قد تستلزم هذه الشهادة وليس رخصة السكن؛ أيضا من بين الملاحظات ربط مشروع القانون شكل الاتفاق المتعلق بإنجاز أشغال التجهيز بصفة تدريجية المنصوص عليه في المادة 42-1 بصدر نص تنظيمي، وهذا من شأنه تأخير تطبيق هذا المستجد المهم إلى حين صدور النص التنظيمي المذكور.

في ضوء ما سبق، ومن خلال استعراض أهم مستجدات الترسانة القانونية المؤطرة لسياسة التعمير بالمغرب، نستشف أن المغرب يحاول تبني سياسة فعالة في معالجة المشاكل العمرانية التي تعرفها المدن المغربية. إلا أن هذه المجهودات لم تعط ثمارها على مستوى أرض الواقع، فالتشريع التعميري ما زال يعاني من مجموعة من الأعطاب، عملت على تشخيصها العديد من التقارير الرسمية، وأثار الانتباه إليها الباحثون والممارسون والمهنيون. وما زال غياب الانسجام والتوازن السمة التي تطبع المجال المغربي، مما أضحت معه الحاجة ملحة أكثر من أي وقت مضى، لإدخال إصلاح عميق وجذري وشامل على المنظومة القانونية للتعمير، بدل اكتفاء المشرع بإصلاحات جزئية للنصوص القانونية المعمول بها.

• بقصد تفويتها للدولة بالتراضي أو عن طريق نزع الملكية لإنجاز تجهيزات عمومية؛
مقامة عليها مساكن فردية أو جماعية في ملك الدولة، بقصد تفويتها لشاغلها.

المراكز الجهوية للاستثمار ورهان جذب الاستثمارات الجهوية

إسماعيل الرزاوي

باحث في القانون العام والعلوم السياسية
جامعة محمد الخامس / الرباط

سهايم لمغريات

باحثة بسلک الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية
جامعة محمد الخامس / الرباط

ملخص:

ضرورة تعبئة كل الإمكانيات المتاحة من أجل تشجيع جلب الاستثمارات و كذا توصيات النموذج التنموي الجديد الذي أفرد حيزا واسعا لهذا الجانب وهو ما افرز مجموعة من المستجدات الهامة كالميثاق الجديد للاستثمار وصندوق محمد السادس للاستثمار الى جانب اخراج القانون رقم 47.18 المتعلق بالمراكز الجهوية.

وادراكا لأهمية ذلك، عملت المملكة المغربية خلال السنوات الأخيرة باعتبارها وجهة استثمارية مميزة تتمتع بموقع جغرافي متميز و تنعم باستقرار أمني وسياسي كما أنها تحظى بمناخ اعمال جذاب الى تدعيم ترسانته القانونية والمؤسسية لكي تواكب مختلف التحولات و المتغيرات الاقتصادية الدولية وذلك في انسجام تام مع التوجهات الملكية السامية التي ما فتئت تؤكد على

بناء عليه، شكل اصلاح وإعادة هيكلة المراكز الجهوية للاستثمار ثورة حقيقية بالنسبة للاستثمار على المستوى الترابي و علامة بارزة لجذب المزيد من الاستثمارات الجهوية و الدفع بعجلة التنمية الترابية وتعزيز جاذبية الجهات حيث حاول هذا الإصلاح تجاوز مظاهر الاختلالات وأوجه القصور التي عرفت هذه المراكز في صيغتها الأولى ولبعث دينامية جديدة في عملها لتأهيلها تقوم بالأدوار المنوطة بها على أكمل وجه، وهو ما تأتى بإصدار القانون رقم 47.18 الذي حمل مجموعة من المستجدات المهمة حيث حسن من موقع المراكز الجهوية للاستثمار وخول لها صلاحيات جديدة لتسهيل الاستثمار على المستوى الجهوي.

تلازما مع ما سبق، تحاول هذه المداخلة تسليط الضوء بشكل خاص على المراكز الجهوية للاستثمار ورهانها القائم على تعزيز جاذبية الجهة في جذب الاستثمارات وتحسين مناخ الأعمال على صعيد الجهة وفق ما يصبو اليه ورش الجهوية المتقدمة، كما تحاول الورقة رصد أهمية المراكز الجهوية للاستثمار في اعداد وبلورة المخططات التنموية على الصعيد الجهوي ودعم دينامية النمو الجهوي لخدمة ظهور أقطاب اقتصادية جديدة.

كلمات مفتاح: المراكز الجهوية للاستثمار - الاستثمار الجهوي - التنمية المحلية - قانون 47.18

Abstract :

As is well known, regional investment is an essential lever for achieving territorial development and economic recovery and an essential source of development at the national level, as the entities represent the appropriate vessel for achieving these desired purposes, and a locomotive for development.

Aware of the importance of this, in recent years, the Kingdom of Morocco has worked as a distinct investment destination with a distinct geographical location and security and political stability, as well as an attractive business climate to strengthen its legal and institutional

arsenal in order to keep pace with the various international economic changes and changes, in full conformity with the Royal directives that have been affirmed on the need to mobilize all available resources in order to encourage the attraction of investments, as well as the recommendations of the new development model, which has devoted a wide space to this side, which has produced a series of important developments such as the new investment charter and Mohammed VI Fund for Investment, as well as the enactment of Law No. 47.18 on regional centers.

Accordingly, the reform and restructuring of the regional investment centers was a real revolution for investment at the territorial level and a milestone to attract more regional investments and push the wheel of territorial development and enhance the attractiveness of the regions, as this reform tried to overcome the imbalances and shortcomings of these centers in its first form and to revive a new dynamic in the region its work to rehabilitate it is performing the roles assigned to it to the fullest, which comes with the issuance of Law No. 47.18, which carried a series of important developments as it improved the location of regional investment centers and gave them new powers to facilitate investment at the regional level.

In conjunction with the above, this intervention attempts to highlight in particular the regional centers of investment and its bet based on enhancing the attractiveness of the region in attracting investments and improving the business climate at the level of the region, as desired by the advanced regionalization workshops. The paper also attempts to monitor the importance of regional centers for investment in the preparation and elaboration of development plans at the regional level and support the dynamism of regional growth to serve the emergence of new economic poles.

Keywords : Regional Investment Centers - Regional Investment - Local Development - Law 47.18

مقدمة:

يشكل الاستثمار الجهوي رافعة أساسية لتحقيق الانتعاش الاقتصادي وتحقيق التنمية في بعدها الترابي كما يشكل رافدا أساسيا من روافد التنمية على المستوى الوطني على اعتبار ما تمثله الجهات من وضعية متميزة حيث تشكل قاطرة للتنمية.

وإدراكا لأهمية ذلك، عمل المغرب خلال السنوات الأخيرة على تهيئة كل الظروف المساعدة لتأهيل الاستثمار على المستوى الجهوي وذلك في انسجام تام مع التوجهات الملكية السامية التي دعت إلى ضرورة إصلاح وإعادة هيكلة المراكز الجهوية للاستثمار باعتبارها المحرك الرئيس للتدبير اللامتمركز للاستثمار وذلك تنزيلا لورش الجهوية المتقدمة التي انخرطت فيه بلادنا وتعزيزا للدينامية التي تعيشها على مستوى جعل الاستثمار رافعة للاقتصاد الوطني.

بناء عليه، شكل إصلاح وإعادة هيكلة المراكز الجهوية للاستثمار ثورة حقيقية بالنسبة للاستثمار على المستوى الترابي و علامة بارزة لجذب المزيد من الاستثمارات الجهوية و الدفع بعجلة التنمية الترابية وتعزيز جاذبية الجهات حيث حاول هذا الإصلاح تجاوز مظاهر الاختلالات وأوجه القصور التي عرفت هذه المراكز في صيغتها الأولى ولبعث دينامية جديدة في عملها لتأهيلها تقوم بالأدوار المنوطة بها على أكمل وجه، وهو ما تأتى بإصدار القانون رقم 47.18 الذي حمل مجموعة من المستجدات المهمة حيث حسن من موقع المراكز الجهوية للاستثمار وخول لها صلاحيات جديدة لتسهيل الاستثمار على المستوى الجهوي.

تلازما مع ما سبق، سنحاول في هذه المداخلة من خلال محورين تسليط الضوء بشكل خاص على المراكز الجهوية للاستثمار ورهانها القائم على تعزيز جاذبية الجهة في جذب الاستثمارات وتحسين مناخ الأعمال على صعيد الجهة وفق ما يصبو إليه ورش الجهوية المتقدمة، كما سنحاول رصد أهمية المراكز الجهوية للاستثمار في اعداد وبلورة المخططات التنموية على الصعيد الجهوي ودعم دينامية النمو الجهوي لخدمة ظهور أقطاب اقتصادية جديدة.

المحور الأول: محدودية المراكز الجهوية للاستثمار وضرورة الإصلاح

إن إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار يعد مدخلا أساسيا لجذب المزيد من الاستثمار الجهوي حيث يعد ذلك من صلب مهامها، وقد أبانت المراكز الجهوية عن محدوديتها في تحقيق الأهداف المتوخاة من إحداثها بالنظر للمتغيرات الحاصلة على المستوى الاقتصادي الدولي أو على المستوى الوطني الداخلي حيث تطور الجهة و أصبح لزاما على هذه المراكز مواكبة هذه التحولات .

أولا: سياق أحداث المراكز الجهوية للاستثمار

أحدثت المراكز الجهوية للاستثمار على إثر الرسالة الملكية بتاريخ 9 يناير 2002، الموجهة إلى الوزير الأول والمتعلقة بالتدبير اللامركزي للاستثمار، حيث جاء بين ثناياها.. " فقد قررنا أن تحدث، تحت مسؤولية ولاية جلالتنا على الجهات، مراكز جهوية للاستثمار تتولى نوعين من المهام الرئيسية أحدهما للمساعدة على إنشاء المقاولات والآخر لمساعدة المستثمرين، وتكون بالتالي من شباكين اثنين¹". وهو ما تمخض عنه إحداث ما مجموعه 16 مركزا جهويا للاستثمار حسب التقسيم الجهوي السائد آنذاك و تحت مسؤولية الولاية، وتهدف هذه المراكز الى تحقيق مهمتين رئيسيتين تتعلق الأولى بالمساعدة على انشاء المقاولات ، و الثانية بدعم الاستثمار بواسطة شباكين اثنين².

و ظلت هذه الرسالة الملكية تمثل الاطار المرجعي لعمل المراكز الجهوية للاستثمار كما ترجمت الرسالة بشكل واضح الاهتمام الملكي الخاص بإنعاش الاستثمار و النهوض به باعتباره وسيلة فعالة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في انسجام تام مع المفهوم الجديد للسلطة . ان ما يزيد من أهمية وحرص المغرب على جعل الاستثمار الجهوي مكونا أساسيا لتحقيق التنمية المتوازنة بين مختلف مناطق المملكة هو اعتماد الدولة الجهوية المتقدمة كأسلوب في تدبير الشأن العمومي و الترابي، باعتبارها شريكا أساسيا في التنمية الى جانب الدولة. وقد ارتكز دستور 2011 على هذا المقترح بإقراره للجهوية المتقدمة كمستوى ترابي يتمتع باختصاصات وموارد و إمكانيات مهمة، ويحتل الصدارة على باقي الجماعات الترابية الأخرى في مجال اعداد وتبعية برامج التنمية الجهوية ، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب. ويشكل معه هذا الإقرار الدستوري مرجعية أساسية تعطي للجهة مرتبة سامقة تتجاوز مجرد الاعتراف بها كجماعة ترابية الى فاعل أساسي على المستوى التنموي و الاستثماري.

لقد كان على عاتق هذه المراكز الجهوية مواكبة التحولات القائمة على مستوى الجهات، فكما هو معلوم، تبرز الجهة³ اليوم كفاعل رئيسي و قاطرة للتنمية ، وكأداة محورية لتدبير و جذب وتنشيط الاستثمار وذلك لسببين، يتعلق الأول بقدرة الجهة على تحويل مجال ترابي الى اطار يعمل على حفظ التوازنات الاقتصادية ، وتحسين المناخ الاستثماري قصد الرفع من وتيرة

¹ الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى الوزير الأول في موضوع التدبير اللامركزي للاستثمار، بتاريخ 9 يناير 2002

² تقييم تجربة المراكز الجهوية للاستثمار، التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2015، ص 72

³ تعتبر الجهة جماعة ترابية خاضعة للقانون العام وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري و المالي، وتشكل أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة باعتباره تنظيما لا مركزيا يقوم على الجهوية المتقدمة . " المادة 3 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 الصادر في رمضان 1436 هـ (7 يوليو 2015).

استقطاب الاستثمارات الوطنية و الأجنبية، كما هو الحال في بعض النماذج الدولية التي تبنت الجهوية بمفهومها الواسع (النموذجين الاسباني والإيطالي كمثال) . والسبب الثاني هو ما يفرضه الوضع الاقتصادي الراهن المتسم بالتنافسية الشديدة والذي أصبح معه الفاعلون الاقتصاديون (المستثمرون) يتخذون قراراتهم و مبادراتهم الاستثمارية ليس بناء على الفرص و المزايا التي تقدمها الدول فحسب، وانما تعدى الأمر الى الجهات المكونة للدولة ومدى الاختيارات و المزايا التي تقدمها جهة على حساب جهة أو حتى دولة أخرى.

لأجل ذلك كان الرهان كبيرا على المراكز الجهوية للاستثمار لتحقيق التنمية على المستوى الترابي وجذب الاستثمار الجهوي وذلك وفق التصور القائم على مغرب الجهات¹ الى جانب الانتظارات التي كانت موجهة الى هذه المراكز من أجل جعل الجهة قادرة على جلب الاستثمارات بناء على تطبيق استراتيجية الذكاء الترابي² على اعتبار ان مهمة الترويج والتسويق تعتبر من بين الاختصاصات التي تضطلع بها المراكز الجهوية للاستثمار من خلال عرض ما يميزه من مكونات طبيعية، جغرافية، اقتصادية، بشرية ثقافية تؤهله لمنافسة باقي المجالات الترابية لجلب الرساميل الوطنية والعالمية، فالتسويق يجعل من التراب سواء كان مدينة، مقاطعة او جهة، بضاعة يمكن إخضاعها لقواعد و ميكانيزمات السوق بإدخال بعض المفاهيم كعوامل فالتسويق الترابي، كأداة الجذب والجودة والإشهار والمنتج³.

لكن ومنذ لحظة تأسيس المراكز الجهوية للاستثمار الذي اتسم بانطلاقة يمكن ان يقال عنها أنها جيدة، تأرجحت هذه التجربة بين النجاح و القصور وبالتالي لم تكن هذه المؤسسات في مستوى الفلسفة و الأهداف الذي أحدثت من أجلها ولم تتمكن من تحقيق النتائج و التطلعات الكامنة وراء انشائها. بالنظر الى اختلالات التي شابت عملها وهو ما يحيلنا الى الحديث عن ورش اصلاح هذه المراكز و إعادة هيكلتها وفق التصور الملكي السامي.

¹Raffach Soumia, les regions et les CRIS : quel role de développement et de promotion d'investissement régional ? (مجلة منازعات الأعمال - العدد 18 نونبر 2016) , p 142

² يهدف الذكاء الترابي الى جعل الجهة قادرة على جلب الاستثمارات و توجيهها بفعالية نحو تحقيق الإقلاع الاقتصادي، وتحقيق التنمية الاجتماعية عبر تأهيل الجماعات الترابية بصفة عامة وترقيتها الى مستوى الجماعات المقاولاتية والاقتصادية والمتضامنة اجتماعيا و المستدامة ايكولوجيا و المتحركة في التقنيات المعلوماتية والتكنولوجيا الحديثة. لبنى الوزاني الشاهدي ، الذكاء الترابي رافعة للتنمية الجهوية، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، فاس .السنة الجامعية 2018-2019، ص 6

³ نورة القدوري، الذكاء الترابي ورهان جلب الاستثمار الجهوي، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، تطوان ، السنة الجامعية 2019 / 2020 ، ص 89

ثانيا: ورش اصلاح المراكز الجهوية للاستثمار

ليس من باب الانصاف ان نحكم على تجربة المراكز الجهوية للاستثمار في صيغتها الأولية بالفشل التام، بل كانت لها نتائج إيجابية سواء فيما يتعلق بعدد المقاولات المنشأة و المشاريع الاستثمارية المرخص لها .. كما يعود لهذه المراكز الفضل في تعزيز جاذبية و إشعاع بعض المدن المغربية دوليا والتعريف بمؤهلاتها، وعلى اثر ذلك أدرج البنك الدولي في تقريره الصادر خلال شهر دجنبر 2015 مدينتي طنجة ومكناس كمدينتين ذات تنافسية وجاذبية على مستوى منطقة شمال إفريقيا والشرق الأوسط.. لكن ما نعيشه اليوم في ظل المتغيرات الاقتصادية الدولية وطموح المغرب الكبير في جعل الاستثمار رافعة اساسية لتحقيق التنمية فرض تحديث واصلاح هذه المراكز لكي تواكب هذه التحولات.

تلازما مع ذلك ، يتعين على المراكز الجهوية للاستثمار ان تواكب دينامية الاستثمار الجديدة التي انخرطت فيها بلادنا ،ويهدف تتبع وتقييم عمل هذه المراكز، قام المجلس الأعلى للحسابات بإعداد تقرير يشخص فيه بشكل عميق مختلف الاكراهات التي حالت دون تحقيق هذه المراكز الجهوية للاستثمار للأهداف المتوخاة منها. اذ اتضح أن بعضا من هذه المراكز أصبحت عائقا امام عملية الاستثمار عوض ان تشكل الية للتحفيز بسبب التطور الواقع للمجتمع والمقولة والقطاع الخاص و الاطار القانوني. لم تعد المراكز الجهوية قادرة على الاستمرار كما كانت في البداية و الاستجابة لمتطلبات المغرب الجديد وهو ما استوجب القيام بإصلاح هيكلي كبير يهدف الى ترصيد المكتسبات المتراكمة لهذه المراكز واستخلاص الدروس الكفيلة بتجاوز المعوقات والمشاكل التي أبانت عنها الممارسة العملية وأيضا اقتراح اليات مبتكرة للتطوير.

ومن جملة الاكراهات المرصودة التي أعاققت عمل المراكز الجهوية للاستثمار خاصة فيما يتعلق بجذب الاستثمارات الجهوية نذكر؛

أ. الاكراهات المتعلقة بالمساعدة على احداث المقاولات

- محدودية تمثيلية الإدارات لدى الشباك الوحيد؛
- غياب نظام وحيد لأداء مصاريف احداث المقاولات؛
- قصور عملية المساعدة في انشاء شركات الأشخاص الذاتيين؛
- غياب تتبع المقاولات المنشأة ومواكبتها في باقي مراحل نشاطها؛
- تسجيل نتائج متباينة للشباك الوحيد المخصص للمساعدة على انشاء المقاولات.

ب. الاكراهات المتعلقة بدعم الاستثمار

- ضعف اشراك المراكز الجهوية للاستثمار في اعداد وتنفيذ السياسات الوطنية للتنمية؛
 - ضعف دور المراكز الجهوية للاستثمار في تنزيل وتطبيق السياسات الوطنية على المستوى الترابي؛
 - عدم اشراك المراكز الجهوية للاستثمار في تنزيل وتطبيق السياسات الوطنية على المستوى الترابي؛
 - عدم اشراك المراكز الجهوية للاستثمار في وضع سياسة التنمية المحلية؛
 - ضعف دور المراكز الجهوية للاستثمار في دعم جاذبية الجهات؛
 - اختصاصات غير دقيقة للمراكز الجهوية للاستثمار في ميدان التسويق الإقليمي¹.
- من هنا جاء الخطاب الملكي بمناسبة حلول الذكرى 18 لعيد العرش (29 يوليوز 2017) ، صريحا حيث دعا الى ضرورة اصلاح المراكز الجهوية للاستثمار و تأهيلها للقيام بمهامها في تحفيز الاستثمار و النهوض بالتنمية . كما أشار الملك الى المشاكل التي تعيق عمل هذه المراكز ، قائلا "... ان من بين المشاكل التي تعيق تقدم المغرب ، هو ضعف الإدارة العمومية ، سواء من حيث الحكامة ، او مستوى النجاعة أو جودة الخدمات ، التي تقدمها للمواطنين. وعلى سبيل المثال ، فان المراكز الجهوية للاستثمار تعد ، باستثناء مركز أو اثنين ، مشكلة و عائقا امام عملية الاستثمار ، عوض ان تشكل الية للتحفيز ، ولحل مشاكل المستثمرين ، على المستوى الجهوي ، دون الحاجة للتنقل الى الإدارة المركزية. وهو ما ينعكس سلبا على المناطق التي تعاني من ضعف الاستثمار الخاص وأحيانا من انعدامه ، ومن تدني مردودية القطاع العام ، مما يؤثر على ظروف عيش المواطنين..."

وتبعاً لذلك اعطى الملك بتاريخ 11 ديسمبر 2017 تعليماته لرئيس الحكومة للعمل مع مختلف القطاعات المعنية ، ومع المجلس الأعلى للحسابات ، قصد رفع مقترحات للنظر الملكي السامي بخصوص اصلاح المراكز الجهوية للاستثمار ، وتأهيلها للقيام بمهامها في تحفيز الاستثمار و النهوض بالتنمية واستغلال الإمكانيات الاستثمارية الكبيرة التي يتيحها الاقتصاد الوطني ، ومواكبة التطور الذي يعرفه المغرب.

كما دعا الملك الى "... الإسراع بإخراج الميثاق الجديد للاستثمار ، وبتفعيل اصلاح المراكز الجهوية للاستثمار ، وتمكينها من الصلاحيات اللازمة للقيام بدورها ، مثل الموافقة على القرارات بأغلبية الأعضاء الحاضرين ، عوض الاجماع المعمول به حاليا ، وتجميع كل اللجان المعنية

¹ جواب رئيس الحكومة خلال الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة بمجلس النواب حول " اصلاح المراكز الجهوية للاستثمار أثره على التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهات " ، تاريخ الاثنين 7 يونيو 2021 ، ص 12

والاستثمار في لجنة جهوية موحدة ، وذلك لوضع حد للعراقيل و التبريرات التي تدفع بها بعض القطاعات الوزارية. و اعتماد نصوص قانونية تنص: من جهة على تحديد أجل أقصاه شهر، لعدد من الإدارات، للرد على الطلبات المتعلقة بالاستثمار ، مع التأكيد على عدم جوابها داخل هذا الأجل ، يعد بمثابة موافقة من قبلها.¹

وقد التزمت الحكومة كما جاء على رئيس حكومتها بـ " تقوية القدرات التدييرية للمراكز الجهوية للاستثمار و تحسين تموقعها، وتخويلها صلاحيات جديدة لتسهيل الاستثمار على المستوى الجهوي، وذلك انطلاقا من القناة يكون هذا الإصلاح يشكل رافعة أساسية لتعزيز و تشجيع الاستثمار والذي يعد بدوره مدخلا هاما لإنتاج الثروة و احداث فرص الشغل.

وفق ذلك، عملت الحكومة على اعمال سلسلة من التدابير في سبيل اطلاق ورش اصلاح شامل وتحديث كلي لمنظومة التدبير اللامتمركز للاستثمار وللرفع من أداء المراكز الجهوية للاستثمار من خلال تشكيل لجنة وزارية تضم وزارة الداخلية و الأمانة العامة للحكومة و باقي القطاعات المعنية والتي انكبت بإشراف رئيس الحكومة، على اعداد خطة وخارطة طريق اصلاح المراكز الجهوية للاستثمار.

وقد أسهمت هذه التدابير المتخذة في تفعيل الخطة المندمجة لإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار و منظومة تدبير و تحفيز الاستثمار على المستوى الجهوي ، من خلال اصدار القانون رقم 47-18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار، واعتماد المرسوم التطبيقي له، والشروع في تفعيل مقتضياته.²

لقد مر ورش اصلاح المراكز الجهوية للاستثمار بمراحل مهمة سنستعرضها وفق مقارنة كرونولوجية:

- ✓ 30 يوليوز 2017: الخطاب الملكي بمناسبة حلول الذكرى 18 لعيد العرش المجيد
- ✓ يناير 2018: اجتماعات اللجنة الوزارية المشرفة على ورش الإصلاح
- ✓ 29 يوليوز 2018: الخطاب الملكي بمناسبة حلول الذكرى 19 لعيد العرش المجيد
- ✓ 22 يناير 2019: الاعتماد و المصادقة بالبرلمان على مشروع قانون رقم 47-18 يتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار و بإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار
- ✓ 2 ماي 2019: الاعتماد و المصادقة على المرسوم التطبيقي للقانون 47-18

¹ مقتطف من الخطاب الملكي الموجه الى الأمة بمناسبة الذكرى الـ 19 للعرش المجيد بتاريخ (29 يوليوز 2018).

² اصلاح المراكز الجهوية للاستثمار ، التنزيل وحصيلة السنة الأولى، يوليوز 2021، ص 12

- ✓ 11 دجنبر 2017 : تقرير المجلس الأعلى للحسابات بشأن تقييم نجاعة المراكز الجهوية للاستثمار المقدم للملك
- ✓ 19 أبريل 2018 : تقديم النسخة الجديدة للإصلاح من قبل رئيس الحكومة للملك
- ✓ 2 غشت 2018 : اعتماد مشروع قانون رقم 47-18 يتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار في مجلس الحكومة
- ✓ 21 فبراير 2019 : نشر القانون رقم 47-18 في الجريدة الرسمية رقم 6754

المحور الثاني: أدوار المراكز الجهوية للاستثمار في ضوء قانون 47.18 وانعكاس ذلك على جذب الاستثمار الجهوي

من المنتظر ان تقود عملية الإصلاح التي شملت المراكز الجهوية للاستثمار الى تغيير عميق على مستوى أدائها و نجاعتها بما يخول لها جذب و استقطاب المزيد من الاستثمارات على المستوى الجهوي، وبالفعل فقد بدأت جهود الإصلاح تأتي ثمارها بعد اصدار القانون 47.18 بفترة قصيرة. حيث انعكس ذلك على إيجابا على مردوديتها.

بناء عليه سنتناول في هذا المحور المداخل المهمة التي استهدفها هذا الإصلاح وانعكاس ذلك على دينامية النمو الجهوي وعلى الاستثمارات الجهوية ، قبل ان نضع بعض المقترحات والتي نراها مفيدة لتجويد عمل المراكز الجهوية للاستثمار .

أولاً: إعادة تنظيم المراكز الجهوية للاستثمار وتعزيز مهامها

أ. احداث مؤسسات عمومية جهوية للاستثمار

تم تحويل الاطار التنظيمي للمراكز الجهوية للاستثمار من " مصالح الدولة المسيرة بطريقة مستقلة " الى " مؤسسات عمومية " تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، تشرف على تدبيرها مجالس للإدارة ذات تركيبة متنوعة ، تضم مختلف الفاعلين على المستوى الجهوي ، وذلك بهدف ضمان حكمة جيدة لهذه المراكز، مع الإبقاء على التسمية الحالية لهذه المؤسسات " المراكز الجهوية للاستثمار "

ب.إعادة تحديد مهام المراكز الجهوية للاستثمار

تم تعزيز موقع المراكز الجهوية للاستثمار باعتبارها المخاطب الرئيسي للمستثمرين و الإدارات على المستوى الترابي ، من خلال المهام التالية:

- المعالجة المندمجة للملفات الاستثمار في كافة مراحلها: احداث المقاولات، منح الرخص المرتبطة بممارسة الأنشطة الاقتصادية...؛

- المواكبة الشاملة للمقاولات، ولاسيما الصغرى منها و المتوسطة ، بهدف ضمان استدامة أنشطتها، وتذليل الصعوبات التي تواجهها، خاصة فيما يتعلق بالولوج الى العقار ، والموارد البشرية المؤهلة، والتمويل ، والدعم المالي والتقني؛
- التسوية الودية للنزاعات الناشئة بين الإدارات والمستثمرين، وتوجيه المستثمرين الى طرق الطعن المتاحة، ورصد الاكراهات والعراقيل المشتركة التي تتطلب حلولاً عامة؛
- الاسهام في بلورة و تنزيل استراتيجية تحفيز الاستثمار على المستوى الجهوي، وكذا برامج التنمية الجهوية بتنسيق مع الأطراف المعنية؛
- الاسهام في برمجة العرض القطاعي في مجال الدعم الموجه للاستثمار على المستوى الجهوي؛
- تسويق جاذبية الجهة تجاه المستثمرين المغاربة و الأجانب بتنسيق مع كافة الأطراف المعنية، لاسيما الجهة والوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات و الصادرات.

ج. إرساء هيكلية تنظيمية ملائمة

من أجل تمكين المراكز الجهوية للاستثمار من الاضطلاع بالمهام المنوطة بها على أحسن وجه، تم تمكينها من هيكلية تنظيمية ملائمة، تستوعب كافة المهام المسندة اليها، حيث نص القانون 47.18 على ضرورة تضمين المخطط التنظيمي للمراكز على الخصوص القطبين التاليين:

✓ " قطب دار المستثمر "

بوصفه المخاطب الرئيسي و الوحيد للمستثمرين و الفاعلين في كافة مراحل حياة المقولة وفق منطق الشباك الوحيد و الاجباري، الذي يضم كافة المصالح الإدارية للدولة من أجل المعالجة المندمجة لملفات الاستثمار و المواكبة الشاملة للمقاولات، والتسوية الودية للنزاعات الناشئة بين الإدارات و المستثمرين.

✓ " قطب تحفيز الاستثمار و العرض الترابي "

يضطلع المركز الجهوي للاستثمار بالإسهام في بلورة و تنزيل استراتيجية تحفيز الاستثمار على المستوى الجهوي، وكذا برامج التنمية الجهوية بتنسيق مع الأطراف المعنية والاسهام في برمجة العرض القطاعي في مجال الدعم الموجه للاستثمار على المستوى الجهوي وتسويق جاذبية الجهة.

د. إرساء اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار

- تم دمج كافة اللجان الجهوية المرتبطة بالاستثمار في لجنة جهوية موحدة للاستثمار، بهدف تحسين وملاءمة مساطر اتخاذ القرار، وهكذا تم تنظيم عمل هذه اللجنة كما يلي:
- اعتبار اللجنة الجهوية الموحدة للاستثمار اللجنة الوحيدة المكلفة بمعالجة ملفات الاستثمار على المستوى الجهوي؛
 - إيداع ملف وحيد ومبسط على مستوى المراكز الجهوية للاستثمار، باعتبار المخاطب الوحيد والاجباري؛
 - اعتبار القرارات المتخذة على مستوى اللجنة الجهوية الموحدة للاستثمار نهائية ملزمة لكافة أعضائها؛
 - الزامية تعليل كافة القرارات السلبية للجان الجهوية الموحدة للاستثمار؛
 - فتح إمكانية الطعن في قرارات اللجنة امام الوالي على المستوى الترابي، وعند الاقتضاء أمام لجنة القيادة التي يرأسها رئيس الحكومة

هـ. قيادة وتتبع ورش اصلاح المراكز الجهوية للاستثمار

في اطار تنزيل مشروع اصلاح المراكز الجهوية للاستثمار، تم إرساء لجنة للقيادة¹، لتتولى قيادة اصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وتتبع تنفيذه، و النظر في اقتراحات المراكز الرامية الى تسوية الصعوبات التي قد تعترضها اثناء القيام بمهامها، وتبسيط المساطر الإدارية المتعلقة بالاستثمار، وتوفير عرض مندمج و جذاب للاستثمار على صعيد الجهة، وكذا البت في الطعون في قرارات اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار و دراسة تقارير تقييم أداء هذه المراكز.

لقد واكب اصلاح المراكز الجهوية للاستثمار جملة من الإصلاحات الهيكلية ويتعلق الأمر بتنزيل ميثاق اللاتمركز الإداري و اصدار وتفعيل القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر و الإجراءات الإدارية و اعداد مشروع قانون رقم 54.19 يتعلق بميثاق المرافق العمومية و اخراج ميثاق جديد للاستثمار ، الى غير ذلك من الإصلاحات المهمة².

¹ تتكون هذه اللجنة التي يرأسها رئيس الحكومة، من وزير الداخلية ، وزير الاقتصاد و المالية وإصلاح الإدارة، وزير الصناعة والاستثمار و التجارة و الاقتصاد الأخضر و الرقمي و الأمين العام للحكومة

² جواب رئيس الحكومة خلال الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة بمجلس النواب حول " اصلاح المراكز الجهوية للاستثمار أثره على التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهات " ، تاريخ الاثنين 7 يونيو 2021، ص 19

ثانياً: دينامية النمو الجهوي في خلق أقطاب اقتصادية جديدة

ان تحليل البنية الجهوية للنتائج المحلي الإجمالي الاسمي، يظهر ان جهة الدار البيضاء - سطات سجلت أكبر نسبة من حيث المساهمة في الناتج الداخلي الخام خلال الفترة 2001 - 2020، وذلك بنسبة من 32 في المائة ، تليها جهات الرباط - سلا القنيطرة (16.7 في المائة) و طنجة - تطوان - الحسيمة (10.3 في المائة) و فاس - مكناس (9.1 في المائة) وتساهم هذه الجهات الأربع بما يناهز (68.7 في المائة) من الناتج الداخلي الخام الوطني، وهو ما يعكس واقعاً يجب تصحيحه لتحقيق الاندماج المجالي ، هذا الهدف يتماشى مع توصيات النموذج التنموي الجديد التي تدعم دور الجهات ك مجال لاقتراح وتنزيل السياسات العمومية بشكل فعال ومندمج وتؤكد هذا المسار مع انبثاق جهات تساهم بشكل ملموس في النمو الاقتصادي. حيث أنع واعتماداً على معدل النمو الاسمي، تسجل الجهات التي تساهم بشكل أقل في خلق الثروة أكبر دينامية بمعدلات تفوق المتوسط الوطني (4.7 في المائة) خلال الفترة 2001- 2020، وهي جهات الداخلة - وادي الذهب (9.9) والعيون - الساقية الحمراء (9.8) ودرعة - تافيلالت وكلميم - واد نون (5.4 في المائة لكل منهما) وسوس - ماسة (5 في المائة) بالإضافة الى ذلك سجلت جهة طنجة - تطوان - الحسيمة باعتبارها من الجهات الأربع الأكثر مساهمة في خلق الثروة الوطنية، وتيرة نمو أعلى من متوسط المعدل الوطني (5.8 في المائة) وذلك بفضل المجهودات المبذولة لجعل هذه الجهة منصة صناعية وتجارية جديدة للبلاد

هكذا ، ستساهم الديناميات الجديدة المسجلة في تقليص الفوارق المجالية لتوزيع الثروة على المستوى الجهوي، حيث أن 5 جهات من أصل 12 جهة حققت ناتجاً داخلياً خاماً لكل فرد، يتجاوز المستوى الوطني (26.575 درهم للفرد) خلال الفترة 2001- 2020 ويتعلق الأمر بكل من جهات الداخلة - وادي الذهب (61.905) والدار البيضاء - سطات (43.516 درهم للفرد) و الرباط - سلا - القنيطرة (32.573 درهم للفرد) والعيون - الساقية الحمراء (32.123 درهم للفرد) وكلميم واد نون (27.948).

اما من حيث تطور معدل النمو، فقد حققت جهة العيون - الساقية الحمراء أعلى معدل نمو لمؤشر الناتج الداخلي الخام المتاح للفرد بمعدل سنوي يناهز (7.4 في المائة خلال الفترة 2001- 2020) ، تليها جهات درعة تافيلالت (4.7) ثم كلميم واد نون و طنجة - تطوان - الحسيمة (4.5 في المائة لكل منهما) و سوس - ماسة (3.6 في المائة) . في حين سجلت جهة الرباط - سلا - القنيطرة معدلاً يعادل المستوى الوطني (3.5 في المائة) أما بالنسبة لباقي الجهات فقد ظل معدل تطور هذا المؤشر أقل أهمية مقارنة بالمعدل الوطني، ويتعلق الأمر بكل من جهات

فاس - مكناس ومراكش - اسفي بمعدل (3.2 في المائة) لكل منهما، كما سجلت جهة الدار البيضاء - سطات (3.1 في المائة) و جهة الشرق (3 في المائة) وجهات الداخلة - واد الذهب و بني ملال - خنيفرة (2.7 في المائة لكل منهما) وهي ادنى المعدلات . وهو ما انعكس على تطور دينامية النمو التي أصبحت تسير في اتجاه تقارب الجهات وذلك في اطار مسلسل الاستدراك الذي تعرفه الجهات الأكثر دينامية مقابل تراجع الأقطاب التقليدية.¹

كما تلعب المراكز الجهوية للاستثمار دورا هاما في وضع وتنزيل مخططاتها للاتمرکز الإداري. مع الحرص على المزيد من اشراك المراكز الجهوية للاستثمار في وضع و تنزيل مخططاتها الاقتصادية على المستوى الترابي، واستشارتها خلال مراحل وضع التصور والتخطيط للمساعدات والتحفيزات المالية ذات البعد الترابي الموجهة لدعم المستثمرين والمقاولات.

يتعين على المراكز الجهوية للاستثمار تكثيف مجهوداتها من أجل تعزيز و تطوير مهام المواكبة و المتابعة التي تعد أساسية لتحفيز الاستثمار، خاصة بالنسبة للمقاولات الصغيرة جدا و الصغيرة والمتوسطة، ولا سيما من خلال مواصلة تبسيط المساطر و تحسين التواصل و توفير المعطيات الخاصة بالمؤهلات الاقتصادية للجهة، مع مواكبة الجماعات الترابية وتعزيز التواصل معها، بما يمكن من تحقيق التكامل فيما بينها في مجال تعزيز الاستثمار و تحسين مناخ الأعمال على صعيد الجهات.²

ومن المنتظر ان تساهم المراكز الجهوية للاستثمار بشكل أكبر في جذب الاستثمار الجهوي بعد ان تصبح خاضعة للمسؤولية المباشرة لرئاسة الحكومة، الى جانب تبعيةها للوزارة المنتدبة المكلفة بالاستثمار والانتقائية وتقييم السياسات العمومية، وذلك بموجب تصور جديد تعمل الحكومة على تفعيله، بعد مرور أزيد من أربع سنوات على صدور القانون الخاص بإصلاح المراكز. لقد ارتفع حجم الاستثمار بشكل ملحوظ بعد اصدار القانون 47.18 بنسبة بلغت 154 في المائة اذ انتقل من 59.7 مليار درهم الى 151.8 مليار درهم بالمقارنة مع سنة 2019 مما يعكس دور هذه المراكز في التحفيز الاقتصادي للجهات.

ثالثا: بعض المقترحات لتطوير عمل المراكز الجهوية للاستثمار

ما نقترحه من اليات لتطوير عمل المراكز الجهوية للاستثمار في سبيل جذب استثمارات جهوية أكبر.

¹ مشروع قانون المالية لسنة 2023 ، (مذكرة حول التوزيع الجهوي للاستثمار) ، وزارة الاقتصاد و المالية ، ص 9

² نورة القدوري، الذكاء الترابي ورهان جلب الاستثمار الجهوي، مرجع سابق، ص 50

- ينبغي إرساء منظومة مندمجة للدفع بعجلة الاقتصاد على مستوى الجهات من خلال دعم المقاولات وخلق فرص الشغل على المستوى الجهوي. ان الارتقاء بهذه المراكز يجب ان يستحضر اقتراحات لجنة النموذج التنموي الجديد من خلال تخصيص صناديق لدعم وتشجيع الأنشطة الاقتصادية الجهوية و النهوض بالاستثمارات و انشاء المقاولات حسب الأولويات الجهوية.

- كما يتعين التنزيل السليم على مستوى اصلاح الإدارة وتبسيط المساطر و تفعيل اللامركزية وبالتالي فان جذب الاستثمار الجهوي رهين بمجموعة من الشروط لعل ابرزها تنزيل ميثاق اللاتمرکز الإداري بالشكل الذي يجعل مختلف المصالح اللامركزية في قلب استراتيجية المراكز الجهوية للاستثمار، وبالتالي لا بد من تنسيق مختلف السياسات وانخراط مختلف الإدارات في اطار الشباك الوحيد لما يقتضيه الأمر من تسهيل المساطر و تقليص الأجل والتقليص أيضا من عدد المتدخلين بالإضافة الى التقييم و التتبع المستمر للأعمال المنجزة .

- ضرورة خلق التفاعل المطلوب بين مخططات هذه المراكز و البرامج التنموية الجهوية.
- ضرورة اغناء هذه المراكز الى الموارد البشرية و كفاءات ومهارات متخصصة مع توفير الوسائل الضرورية لعملها و خصوصا الوسائل المالية الكافية والقانونية الضرورية .
- كما يتعين توفير العقار و جعله في متناول المستثمرين علاوة على توفير البنية التحتية المعلوماتية وكذا البنية اللوجيستكية و التجهيزات الأساسية على قدم وساق بين مختلف الجهات.

- ضرورة ان تكون هذه المراكز مبادرة و منفتحة على المشاريع و متواصلة بشكل جيد للتعريف بإمكانية الجهة وخصوصياتها¹.

ان مغرب الجهات يستدعي بأن يكون الأفق هو تنمية كل جهات المملكة وداخل الجهات نفسها وبالتالي يتعين ضرورة استهداف كل أقاليم الجهة وخاصة الأقاليم ذات الامتداد القروي و الجبلي بدل الاستهداف للمدن بعينها ولما لا احداث ملحقات لهذه المراكز بالمناطق المقصية من كل اهتمام وتنمية، فالتحول القادم للمغرب لا بد أن يمر حتما عبر الجهات ، وهنا يجب التأكيد على ضرورة تموقع مراكز الاستثمار الجهوية داخل مخططات ورش الجهوية داخل مخططات ورش الجهوية المتقدمة، لان تحفيز الاستثمار لا يمكن ان يعطي الثمار كاملة ما لم تصبح مراكز الاستثمار فاعلا رئيسيا في عملية التنمية الاقتصادية المستدامة في كل جهات المملكة ، كما يجب إيجاد اليات للتعاون الجيد بين المراكز و السلطات سواء المنتخبة أو المحلية التابعة للدولة .

¹ مداولات مجلس النواب المغربي ، دورة ابريل 2021 ، محضر الجلسة الثامنة والتسعين بعد المائتين

خاتمة

ان التنافسية اليوم أصبحت تجبر الدول على تحسين عرضها الترابي - الاقتصادي اذا ما ارادت تشجيع الاستثمار على المستوى الجهوي. وكمدخل لهذا التقويم تبرز أهمية وقيمة المراكز الجهوية للاستثمار كرؤية جديدة لتدبير الاستثمار اللامركز حيث يظل استقطاب الاستثمار على المستوى الجهوي من صلب المهام الموكولة لهذه المراكز¹

لأنك ان كل ما تحقق سيكون قيمة مضافة بالنسبة للنموذج التنموي الجديد ، فقد تضمن هذا القانون 47.18 اليات حقيقية عملت على تحفيز و دعم وتشجيع الاستثمارات، عن طريق إعادة هيكلة المراكز و احداث اللجان الجهوية للاستثمار و اللجنة الوزارية للقيادة لتتبع عمل المراكز الجهوية ، في مجال تنفيذ سياسة الدولة على المستوى الجهوي بتنسيق مع الإدارات و الهيئات المعنية، من أجل تجويد الخدمات المقدمة للمستثمرين و التحفيز الاقتصادي للجهات والعرض الترابي المتعلق بالاستثمار، وكذا تسوية الخلافات بين المستثمرين و الإدارات العمومية وهو ما يتماشى مع المستثمرين و مختلف المتدخلين في هذا المجال.

لقد اظهر الإصلاح الخاص بالمراكز الجهوية للاستثمار مردوديته إيجابية لاسيما في الشق المتعلق بجذب الاستثمار الجهوي وقد صاحب هذا الإصلاح انجاز اوراش هيكلية أخرى، كورش ميثاق اللاتمرکز الإداري، تفعيل القانون 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر و الاجراءات الإدارية، متابعة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2016-2025، وإصدار القانون رقم 46.19 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة و الوقاية من الرشوة ، الميثاق الجديد للاستثمار وهو ما يعكس الرؤية الشمولية للإصلاح في سبيل تنزيل الجهوية المتقدمة .

لكن ورغم كل ما تحقق لا يزال العمل كبيرا من أجل استقطاب المزيد من الاستثمارات الجهوية أسوة بما حققته بلادنا اذ باتت مركزا دوليا وقاريا على مستوى جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة.

¹ عبد الواحد انوب، المراكز الجهوية للاستثمار و العلاقات الدولية ، مقاربة إدارية ، مجلة القانون الدستوري و العلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي، العدد 13، نونبر 2021، ص 75

الحكامة الترابية بالمغرب في ضوء ميثاق اللاتمركز الإداري: الواقع والأفاق

أنس محمودي

طالبة باحث بسلك الدكتوراه

جامعة القاضي عياض

Summary:

This intervention aims to address a critical issue, manifested in the question: "To what extent will the Administrative Decentralization Charter contribute to establishing the foundations of territorial governance in Morocco?" This issue will be addressed in the context of the hypothesis that: "If the Administrative Decentralization Charter in Morocco is properly implemented and executed, it will contribute to establishing the foundations of good territorial governance."

To verify this hypothesis, the topic will be addressed through two main axes. The first axis will focus on the current state of territorial governance in Morocco, while the second axis will explore the prospects for overcoming shortcomings in the context of the proper implementation of the National Charter for Administrative Decentralization.

The research paper concluded that there are numerous shortcomings in territorial governance in Morocco, such as the complexity of administrative procedures and the weakness of the administrative services provided. However, the proper implementation of the National Charter for Administrative Decentralization, along with other related texts, could establish true territorial governance.

Keywords: Territorial Governance, Administrative Decentralization Charter, Reality, Prospects, Morocco.

الملخص:

ترمي هذه المداخلة ملاسة إشكالية من الأهمية بما كان، تتجلى في: " إلى أي حد سيساهم ميثاق اللاتمركز الإداري في إرساء دعائم الحكامة الترابية بالمغرب؟"، وهي الإشكالية التي ستنم محاولة معالجتها في سياق فرضية مفادها أن: " إذا ما تم تفعيل ميثاق اللاتمركز الإداري بالمغرب وتنزيله على الوجه الصحيح، فإن ذلك سيساهم في إرساء دعائم الحكامة الترابية الجيدة."

وفي سبيل التحقق من هذه الفرضية سيتم تناول الموضوع من خلال محوران أساسيان، الأول منه يخص للتوقف عند واقع الحكامة الترابية بالمغرب، فيما يتم عبر المستوى الثاني للموضوع التطرق لأفاق تجاوز مكامن القصور في سياق التنزيل السليم للميثاق الوطني للاتمركز الإداري. وقد خلصت الورقة البحثية إلى وجود العديد من الاختلالات التي تعتري الحكامة الترابية بالمغرب من قبيل تعقد المساطر والإجراءات الإدارية، إلى جانب ضعف الخدمات الإدارية المقدمة غير أن التنزيل السليم للميثاق الوطني للاتمركز الإداري بمعية باقي النصوص المتصلة به من شأنه أن يؤسس لحكامة ترابية حقيقة.

الكلمات المفتاحية: الحكامة الترابية، ميثاق اللاتمركز الإداري، الواقع، الأفاق، المغرب.

مقدمة:

عرفت الحكامة الترابية في السنوات الأخيرة تداولاً واسعاً وشيوعاً من طرف العديد من الدارسين والممارسين، سواء في العلوم الاجتماعية والإدارية أو غيرها، حيث يرى فيها هؤلاء الوسيلة الأنجع للوصول إلى التنمية الشاملة والاستقرار الاجتماعي، هذه المحطة تشكل مرحلة لاتخاذ القرار المرتبط بالمشروع التنموي اللامركزي عبر استعمال تقنيات التدبير بالأهداف وكذا التدبير بالنتائج، فالتنمية الترابية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بقدرة الفاعلين المحليين على البرمجة والتخطيط وفق مقاربة تنموية بأهداف ممددة مما يقتضي حكمة ترابية فاعلة.

لقد اكتسب الحديث عن مفهوم الحكامة في السنوات الأخيرة أهمية بالغة، سواء على الصعيد الإعلامي أو السياسي أو المؤسسي، ومرد ذلك إلى سعة تداول المفهوم عبر ربطه بمشكلات وافاق التنمية، هكذا اعتبر البعض الحكامة عاملاً جوهرياً في إصلاح الدولة والمجتمع، وأداة مهمة لترشيد وتدبير الموارد البشرية والمالية، ومدخلاً أساسياً لتحقيق التنمية الترابية، في حين اضفى عليها البعض الآخر طابعاً أيديولوجياً وسياسياً، حيث اعتبرت الحكامة في هذا الطرح بديلاً عن الدولة ذاتها في ظل سيادة العولمة والليبرالية الجديدة، أما الاتجاه الثالث، فقد ارتبطت لديه الحكامة بالتحويلات الجوهرية في الأنساق النظرية الكبرى، وتغيرات مختلف براديغمات العمل العمومي المحلي وممارسة السلطة والحكم، وكذا بتغير وظائف الدولة في الوقت الحالي¹.

لقد انخرط المغرب منذ سنوات عديدة في سيرورة جد مهمة ألا وهي اللامركزية التي تطال بنيات مؤسساته وجهازه الإداري، وبهذا فقد مر تدبير الشأن العام المحلي بالمغرب على مستوى الممارسة والمفهوم من عدة محطات ومراحل متنوعة تم تكريسها انطلاقاً من إصدار العديد من القوانين والمواثيق المؤطرة للامركزية، إلا أن التجربة أبانت عن قصور ومحدودية تلك النصوص وذلك أمام الإكراهات المفروضة على الجماعات الترابية، خاصة وأن دورها لم يعد يكمن فقط في أداء الخدمات للمرتفق والتسيير التقليدي للمرافق ذات الطابع الإداري المحض والقيام ببعض الأشغال المحلية، بل إن وضعيتها قد تجاوزت هذا النطاق لكي تكتسح ميادين ومجالات اقتصادية كانت من اختصاص الدولة والقطاع الخاص، ونظراً للتطورات المتلاحقة والتي لامست العديد من الميادين، فقد أصبح من المفروض على الجماعات الترابية أن تتولى القيام بعدة وظائف اقتصادية تقوم من خلالها بالمساهمة الفعلية في التنمية المحلية².

¹ سيداتي حميدي، الحكامة الترابية ورهانات التنمية على ضوء الجبهة المتقدمة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2018/2019 ص 27

² سيداتي حميدي، الحكامة الترابية ورهانات التنمية على ضوء الجبهة المتقدمة، مرجع سابق ص 28

والمغرب بدوره كباقي دول العالم الثالث أصبح يولي اهتماما كبيرا لهذا الموضوع على اعتبار ان تدبير الشأن العام معضلة أساسية لا يمكن ان تخرج من أزمتها الخانقة إلا باعتماد تسيير عقلاني للحكم وبالتالي وجب ادخال آليات عقلانية جديدة في ممارسة تدبير الشأن العام. وقد جاء في الخطاب الملكي ما يلي "... وسيظل نجاحنا في هذه المسارات، بل وفي كل الاصلاحات التي اطلقناها رهينا بأخذنا بالحكمة الجيدة، باعتبارها الآلية الناجعة لتحقيق المواطنة المثلى. وفي هذا الشأن نؤكد على الالتزام بروح المسؤولية والشفافية والمراقبة والمحاسبة والتقويم في ظل سيادة القانون وسلطة القضاء بما هو جدير به من استقلال ونزاهة وفعالية"¹.

ومن أجل تحقيق الحكامة الترابية، لابد من اعتماد ميثاق اللاتمرکز الإداري، وتنزله بشكل رافعة أساسية لدعم الحكامة الترابية من خلال ضمان نجاعة أكبر في تدبير الشأن المحلي وتحقيق الإلتقائية في السياسات العمومية وفي برمجة مختلف المشاريع القطاعية، وذلك في انسجام تام مع البرامج التنموية للجماعات الترابية².

من خلال هذا التقديم يمكن طرح الإشكالية التالية:

إلى أي حد سيساهم ميثاق اللاتمرکز الإداري في إرساء دعائم الحكامة الترابية بالمغرب؟ بالنسبة للأسئلة الفرعية المرتبطة بالموضوع:

- ما هي المعوقات التي تعترض نظام اللاتمرکز الإداري بالمغرب؟
 - كيف لنطاق اللاتمرکز الإداري المساهمة في تجاوز هذه المعوقات؟
- أما فيما يخص فرضية البحث فتتمثل في:

إذا ما تم تفعيل ميثاق اللاتمرکز الإداري بالمغرب وتنزله على الوجه الصحيح، فإن ذلك سيساهم في إرساء دعائم الحكامة الترابية.

المحور الأول: مظاهر قصور الحكامة الترابية بالمغرب

عرف المغرب منذ الإستقلال توجهها لتكريس سياسة اللامركزية في إطار توزيع السلطات والصلاحيات ما بين الدولة التي لم تعد قادرة على تدبير الشأن العام وحدها والجماعات الترابية خاصة الجهة بموجب دستور 2011، وذلك تعزيزا للحكامة الترابية، فالنموذج المغربي يمثل تنظيم ترابي قائم على الجهوية المتقدمة، لكن في المقابل ظلت سياسة اللاتمرکز الإداري بعيدة عن هذا التقدم.

¹ مقتطف من خطاب العرش 30 يوليوز 2005

² سعد العثماني، الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسات العامة بتاريخ: 2018/01/23

ورغم الجهود المبذولة لخلق نظام للامركز يساهم في تحديث الإدارة المحلية من جهة، ويساير التوجهات التنموية المحلية من جهة ثانية، فإن واقعه مازال يحتاج إلى مجهودات قصد تكييفه مع المستجدات التي شهدها المغرب على المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وللوقوف عند واقع هذا النظام ستحاول رصد بعض القصور التي تعاني منها سياسة اللامركز الإداري، والتي حالت دون أن تساير التطورات التي تعرفها اللامركزية، بحيث سنتطرق المعوقات القانونية والهيكلية في (الفقرة الأولى)، على أن نرصد المعوقات المرتبطة بهيمنة الإدارة المركزية بخصوص اتخاذ القرارات وكذا في التوزيع الغير متكافئ للموارد البشرية والمادية بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية في (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المعوقات القانونية والهيكلية

تعرف سياسة اللامركز الإداري مجموعة من التحديات والعوائق التي تحول دون قيامها بوظائفها المرجوة، وتحقيق الحكامة الترابية، ومنها تلك المرتبطة بعدم مواكبتها للتطور الكبير على مستوى اللامركزية الإدارية في شقها القانوني وأيضاً العوائق المرتبطة بالوسائل التنظيمية كالترسيم غير المتكافئ مجالياً والتمثيلية غير المتوازنة للوزارات على المستوى الترابي.

أولاً: النقص على مستوى الميكانيزمات القانونية المؤطرة لمجال اللامركز

من بين مفارقات التنظيم الإداري بالمغرب، أنه بالموازاة مع إخضاع نظام اللامركزية لعملية تقنين مفرقة عن طريق القوانين المنظمة لاختصاصات الجماعات الترابية وما ينبثق عنها من مراسيم ومناشير تضبط مجالات عملها، فإن نظام اللامركز الإداري لم يخضع لنفس المنهجية لغياب إطار قانوني شامل يدقق الاختصاصات ويحدد الحدود الفاصلة بين الإدارة الترابية والمصالح اللامركزية والبنيات اللامركزية في شكلها الإداري أو المرفقي¹.

فمختلف الإصلاحات التي شهدتها اللامركزية الإدارية بالمغرب لم تواكب إصلاحات على مستوى اللامركز الإداري وما يدعم هذا الموقف، تماثل رزنامة من النصوص القانونية والتنظيمية الخاصة بتفعيل اللامركزية الإدارية منذ الاستقلال إلى حدود الساعة، مقابل شح النصوص القانونية المؤطرة لهذا التوجه، مع أنها تعرف نوعاً من التشتت، كما يغلب عليها طابع الارتجال، في مقابل ذلك تتبنى المنظومة القانونية اللامركزية على الضبط والانسجام رغم ما يشوبها من قصور وعمومية في صياغة نصوصها²، وهذا ما يعكس تصور سياسة اللامركز

¹ عبد الرفيق زعنون الافاق المرتقبة لميثاق اللامركز الإداري، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 141 ص 140

² ببيعة العربي، " اللامركز الإداري: بين محدودية الدور ومطلب الفعالية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 112-113 شتنبر دجنبر ص 116

الإداري في مخيلة صناع القرار. حيث كونها يجب أن تسبق إطلاق ورش الجهوية المتقدمة، والعكس الذي حصل فإنه أتى كنتيجة لها، مما جعله أقرب إلى كونه إجراء للمواكبة فقط وليس كمنطلق يروم بلوغ الحكامة الترابية¹.

وفي هذا الصدد يشكل الإطار القانوني لسياسة اللاتمرکز الإداري بالمغرب أحد أكبر العوائق والإكراهات التي حالت دون تقدمها وتطورها، فبالرجوع إلى محتوى الدساتير السالفة، نجد أن مجملها لم يولى أي اهتمام لهذه السياسة ولم يشر في أي فصل دستوري للاتمرکز الإداري بصريح العبارة، عدا الفصل 145 من دستور المملكة لسنة 2011 الذي حاول تجاوز هذا الفراغ على مستوى الترسانة القانونية المؤطرة لها.

كذلك ظلت النصوص التنظيمية المرتبطة بسياسة اللاتمرکز الإداري متواضعة، ولم تواكب متطلبات هذه السياسة نظرا للدينامية التي عرفها التنظيم الترابي، حيث إن من بين الأسباب الحقيقية التي ساهمت في عدم النهوض باللاتمرکز بالموازاة مع تطور اللامركزية يعود بالأساس إلى فشل مرسوم 20 أكتوبر 1993، ومرسوم 2 ديسمبر 2005 في إقرار لا تركيز حقيقي². فقد اتسمت هذه النصوص القانونية بالمحدودية كما وكيفا، حيث تم إهمال التأطير الدقيق لمجالات عمل المصالح اللامركزية، التي تم خصها بمراسيم غامضة وموجزة لا تشتمل على الضمانات والآليات الكفيلة بتجسيد إدارة محلية تتوفر فيها مقومات القرب والنجاعة والسرعة ومواكبة عمل الهيئات اللامركزية³.

بحيث إن مرسوم 20 أكتوبر 1993 كأول نص تنظيمي حاول تنظيم اللاتركيز الإداري بشكل شمولي ومباشر، وقد حاول أن يتناول العديد من جوانب اللاتركيز، إلا أن الممارسة أثبتت عكس ذلك، حيث لم يأت بأي تعديل فيما يخص اختصاصات الإدارة المركزية. وأوردها بصيغ عمومية جعل هذه الأخيرة تتدخل في مختلف المجالات، كما أن هذا النص التنظيمي لم يعرف طريقه للتطبيق مباشرة بعد صدوره.

وبالتالي يمكن القول إن مقاربة اللاتركيز من خلال نقل السلطة التقريرية يجعل مرسوم 20 أكتوبر 1993 لا علاقة له إطلاقا باللاتركيز الإداري لأنه حصر اختصاصات المصالح اللامركزية في مجال تنفيذ سياسة الحكومة، وتنفيذ جميع القرارات والتوجيهات والتعليمات

¹ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، 2016 ص 62

² رشدي عبد العزيز، اللاتمرکز الإداري دعامة أساسية في إنجاح الجهوية المتقدمة، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 15 ص 68

³ عبد الرفيع زعنون مرجع سابق ص 142

الصادرة عن السلطات المركزية، هذا علاوة على أنه اختزل قضايا وجوانب نظام التركيز الإداري في ست مواد فقط.¹

ومن أجل تجاوز أعطاب مرسوم 1993 تم إصدار بتاريخ 2 ديسمبر 2005 المرسوم 2.05.1369 المتعلق بتحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري، وما يسجل لهذا المرسوم أنه عبر عن رغبة ملحة في إعطاء سياسة اللاتركيز الإداري دفعة قوية أولاً، من خلال إعادة النظر في ما كان ينص عليه مرسوم 20 أكتوبر 1993 بخصوص التفويض الذي لم يعد من جهة يقتصر على تفويض الإيمضاء، بل أصبح يشمل كذلك تفويض السلطة أو المسؤولية، ومن جهة أخرى لم يعد اختيارياً بل أمسى إلزامياً. وثانياً، من خلال نصه على التصاميم المديرية للاتمركز الإداري التي ينبغي أن يرفعها رؤساء القطاعات الوزارية إلى لجنة تنظيم الهياكل الإدارية واللاتمركز الإداري المحدثة لدى الوزير المكلف بتحديث القطاعات العامة، تم ثالثاً من خلال التغيير الذي حدث في العبارات المستعملة للتعبير عن وحدات اللاتركيز الإداري من عبارة المصالح الخارجية إلى عبارة المصالح اللامركزية.

يمكن القول أن هذا المرسوم عزز من المركزية المفرطة على حساب اللاتركيز الإداري لأنه جعل جميع التصورات للقضايا المحلية ومقاربتها والتعامل معها شئنا مركزياً وليس شئنا محلياً، وهو ما يحد من عمل المصالح اللامركزية، وبالتالي لا يمكن الاعتماد عليها في أن تشكل سنداً حقيقياً ومهما للجماعات الترابية وشريكا حقيقياً لها تمدها بكل ما ينقصها لأداء وظائفها على أحسن وجه والقيام من جانبها بكل ما يهم التنمية المحلية.²

هذا، ولا بد من الإشارة إلى أن مرسوم 2 ديسمبر 2005 وبالرغم من أنه يلزم رؤساء القطاعات الوزارية بتفويض التوقيع وتفويض السلطة في اتخاذ القرارات الإدارية الفردية إلى رؤساء المصالح اللامركزية، فإن هذا الإلزام غير مترجم على مستوى الواقع.

وما يؤخذ أيضاً على مرسوم 2005 أنه لم يشر إلى اللجنة الدائمة للتركيز الإداري التي أحدثها مرسوم 20 أكتوبر 1993 لدى الوزير الأول، وأنشأت لجنة جديدة لدى السلطة الحكومية المكلفة بتحديث القطاعات العامة تسمى بلجنة الهياكل الإدارية واللاتمركز الإداري.

وتجدر الإشارة أيضاً إلى ما تضمنه مرسوم 2 ديسمبر 2005 في مادته العاشرة من توجيه رؤساء القطاعات الوزارية إلى لجنة تنظيم الهياكل الإدارية واللاتمركز الإداري - داخل أجل لا

¹ المكي السراجي، اللاتركيز الإداري في إطار السياسة الجهوية الموسعة، ص. 121.

² عبد الرحيم عاطفي، دور الميثاق الوطني للاتمركز الإداري في دعم ورش الجهوية المتقدمة، ديبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السوسية - الرباط 2019-2020 ص. 51

يتعدى سنة ابتداء من تاريخ العمل بهذا المرسوم، تصاميم مديرية للامركز الإداري، والتي يتعين إنجازها خلال مدة تتراوح بين سنتين وخمس سنوات إلا أن أي قطاع حكومي لم يضع هذه التصاميم، فبقيت لمدة طويلة حبرا على ورق¹.

إن فشل مرسوم 20 أكتوبر 1993 ومرسوم 2 ديسمبر 2005 في إقرار لا تركيز حقيقي يعود كذلك في جانب كبير منه إلى أنهما أغفلا العنصر المتعلق بالعمل، فالمرسوم الأول لم يأت بمقتضيات جديدة في اختصاصات العامل في علاقته بالمصالح الخارجية، وكل ما فعله هو أنه أعاد التذكير في المادة السادسة بما جاء في ظهير 15 فبراير 1977.

وكذلك فعل مرسوم 2 ديسمبر 2005 الذي لم يشر إلى أي اختصاص للعامل في علاقته بالمصالح اللامركزية، واكتفى في المادة الرابعة بالنص على أنه "مع مراعاة مقتضيات الواردة في الظهير 15 فبراير 1977 المتعلقة باختصاصات العمال كما وقع تغييره وتتميمه، تكلف المديريات الجهوية والمديريات الإقليمية والمصالح المكونة لها بتنفيذ جميع المقررات والتوجيهات الصادرة عن السلطات المركزية"، لأن هذا المرسوم اهتم أساسا كما تقرر ذلك مادته الأولى بتحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية كما أن النص القانوني المحوري الذي يتحدث عن العامل هو ظهير 15 فبراير 1977.

إذا في ضوء ما سبق بيانه، يصعب القول بأنه في ظل الترسانة القانونية التي كانت سارية أن هناك فعلا نقلا للسلطة التقريرية للمصالح اللامركزية. وهكذا، فإن اللامركز الحقيقي والفعال يقتضي أن لا تقتصر المصالح اللامركزية على تنفيذ الأوامر والتوجيهات والتعليمات والقرارات المركزية من خلال قرارات أخرى تطبيقية فردية، وإنما أن تقوم هذه المصالح الترابية المحلية التقنية بأدوار مهمة في مجال التنمية الجهوية والترابية حتى تشكل دعما وسندا حقيقيا للمجالس الترابية، وعلى رأسها المجالس الجهوية وهو ما يقتضي تمكينها من جميع الوسائل القانونية والمادية والبشرية للقيام بهذه المهمة.

ثانيا: تعثر سياسات هيكلية الإدارات اللامركزية واللامركزية

بقدر ما تبدو نظريا على الأقل الفكرة التنظيمية التي تشدد على "ضرورة وجود جهاز عمومي واحد يتعهد بمهمة ما أو مجموعة من المهام دون غيره" منطقية وعملية وتتماشى مع مبدأ الفصل بين المسؤوليات، فإنه على مستوى الواقع التديري المغربي تطالها العديد من الاستثناءات، سواء على المستوى المركزي أو اللامركز ذلك أن تضاعف عدد الوزارات بفعل

¹ المكي السراجي، اللامركز الإداري في إطار السياسة الجهوية الموسعة، مرجع سابق ص. 121.

تنامي مجالات تدخل الدولة يؤدي في الغالب إلى تفتيت العمل الإداري على الصعيد المركزي، وما يصاحب ذلك من تعقيد وبطء في التسيير مما ينعكس سلبا على مستوى الانسجام بين عمل كل الوزارات¹.

ويجد هذا الواقع تبريره في طبيعة هيكلية الإدارات المغربية والتي تتشكل عموما وفق نموذج مركزي وتراحي والذي يؤدي إلى مجموعة من التقاطعات العمودية التي تجعل تحقيق وحدة العمل والهدف الذي تستهدفه برامج التنمية المندمجة صعبا، ويصبح التنسيق بين الإدارات الحكومية بل داخل الوزارة الواحدة -إن لم نقل المديرية الواحدة التابعة لها-، صعب أحيانا ومنعدم أو شبه منعدم في حالات أخرى، كما أن هذا المعطى ينطبق أيضا على علاقتها مع فروعها ومع المؤسسات العمومية العامة التي توجد تحت إشرافها، وفي علاقاتها أيضا مع الجماعات الترابية.

وفي هذا الشأن يقول "ميشيل روسي" إن تخصص الهياكل الإدارية وصبغتها العمومية هي المسؤولة عن الحواجز القائمة بين مختلف الإدارات وتجاهلها لبعضها البعض، وهي ظاهرة غير مقبولة تماما لاسيما بعد أن أصبحت العمليات الإدارية في معظم الحالات عمليات مندمجة ومتكاملة،² وبهذا فإنشكالية التنسيق لا تطرح على صعيد الإدارة اللامركزية بل أيضا على صعيد الإدارة المركزية، ويفسر غيابه وتجاهل الإدارات لبعضها البعض بالتخصص القطاعي والصبغة العمودية للقطاعات الوزارية.

ومن أهم معيقات سياسة اللاتمركز الإداري أيضا نجد الاختلال الحاصل على مستوى تمثيلية المصالح اللامركزية للوزارات على المستوى التراحي، حيث إن إحداث هذه المصالح لا يتم بنفس النسق الذي تعرفه الدينامية الحاصلة على مستوى التقسيمات الإدارية المتتالية، على الرغم من وجود متطلبات وحاجيات تستدعي إحداثها. إذ يلاحظ أن بعض الوزارات تفتقد لمصالح لامركزية على صعيد بعض الأقاليم والعمالات، بالرغم من وجود حاجات محلية تستدعي إحداثها، فباستثناء بعض الأقاليم التي تحظى بوضعية امتيازية بفضل أهميتها الاقتصادية أو الجغرافية، فإن عددا من الأقاليم ما تزال تعاني من ضعف البنيات الإدارية، ما يضع من جديد مسألة تقريب الإدارة من المواطنين على المحك.

¹ فؤاد بلحسن، تدابير إصلاح الدولة والإدارة في التجارب الدولية الرائدة، التعاقد واللاتمركز واللاتركيز كنماذج، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية عدد خاص 2018، ص 199

² رشيد أجلاب، أي دور للوالي في أفق النموذج التنموي الجديد على ضوء الميثاق الوطني للاتمركز الإداري، مؤلف حكمة التدبير العمومي بين اللامركزية الترابية واللاتركيز الإداري، المجلة المغربية للرصد القانوني والقضائي، العدد الأول 2020 ص 22

وفي هذا السياق، برزت إلى الوجود إشكالية التوفيق بين انتشار المصالح غير الممرکزة والتقسيمات الإدارية والترابية الجديدة، بحيث أصبحت بعض العملات والأقاليم تفتقر إلى وجود جميع هذه المصالح، وبالتالي غياب إشباع تام لحاجيات المواطنين، مما يخلق لنا خريطة ترابية غير متناسقة التدخلات¹.

ومن آثار هذه الأسباب والنتائج، نجد الوزارة الوحيدة التي تغطي جميع التراب الوطني، هي السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية والتي تعكس استمرار الهاجس الأمني والمحافظة على النظام العام في التصور المركزي للمجال الترابي، كما نجد قلة جد محدودة من الوزارات تغطي نسبيا مصالحها اللاممرکزة التراب الوطني وهي: وزارة المالية وزارة التربية الوطنية وزارة الصحة وزارة التجهيز والنقل، ووزارة العدل.

ثم إن العملات والأقاليم تشكل الإطار الذي يقوم عليه توزيع المصالح اللاممرکزة للوزارات والإدارات المركزية والمؤسسات العمومية، وإذا علمنا أن العملات والأقاليم كثيرا ما يغلب على وجودها الطابع السياسي والأمني، فإن ذلك انعكس حتى على تسيير المصالح العمومية اللاممرکزة الموجودة بالإقليم أو العمالة، اعتبارا لكون العامل أو الوالي هو الرئيس الأول في دائرة نفوذه الترابي، وكذلك رئيسا على رؤساء المصالح اللاممرکزة للوزارات، مما يخلق معه نوعا من التضارب بين العمل بتوجهات العمال والولاية أم تنفيذ السياسة المسطرة من قبل الإدارة المركزية، علاوة على ذلك نجد هيمنة التقسيم الترابي².

كما أن خضوع العامل أو الوالي للسلطة التسلسلية لوزارة الداخلية المقترنة بالمهام السياسية والأمنية، قد يخلق بعض الحزازات بينهم وبين المصالح اللاممرکزة للوزارات فيما يخص وضع التصورات والاستراتيجيات وخطط العمل، وذلك إلى حد التعارض والتصادم، فمن أجل تقوية مركز العامل، وجعله فعلا كما يقتضي ذلك الدستور ممثلا للدولة ومندوب الحكومة في العملات والأقاليم والجهات والساھر على احترام القوانين، ومسؤولا عن تنفيذ قرارات الحكومة، وعن تدبير المصالح المحلية التابعة للإدارات المركزية، ينبغي ربطه مباشرة بالوزير الأول وليس بوزير الداخلية حتى يقوم بدوره على المستوى الجهوي ويشكل مع رؤساء المصالح اللاممرکزة حكومة مصغرة محليا تحت سلطة الحكومة المركزية³.

¹ رشيد أجلاب، دور اللاتمرکز الواسع في مشاريع التنمية الترابية بالمغرب، ص 88

² رشيد السعيد، مدى مساهمة اللاتمرکز الإداري واللامركزية في دعم الجهوية، ديبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي- الرباط 2001-2002 ص 78

³ عبد الرحيم عاطفي، دور الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري في دعم ورش الجهوية المتقدمة، ديبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي- الرباط 2019-2020 ص 58

وبالتالي فإن ربط العامل برئيس الحكومة بدل وزير الداخلية من شأنه أن يعالج الكثير من الأمور التي تقف حاليا حجر عثرة أمام سياسة اللاتركيز الإداري، ومنها الشعور بالحذر من العامل كممثل لوزير الداخلية والميل للانقياد للأوامر الصادرة عن السلطة المركزية عوض تلك الصادرة عن العامل، مما يجعل هذا الأخير في موقع منعزل عن المصالح اللامركزية.¹

الفقرة الثانية المعوقات المرتبطة بهيمنة الإدارة المركزية

لم يفلح تواتر المبادرات والدعوات الحكومية المعبر عنها في المراسيم والمناشير والدوريات والقرارات، في فك تمركز إدارات العاصمة على نفسها وتمنعها أمام مختلف محاولات إعادة توزيع السلطة في اتجاه تقاسمها مع مديرياتها اللامركزية، هذا ما كرس هيمنة الإدارة المركزية لعقود واحتكار سلطة القرار، ونتج عنه عدم الاهتمام بالمصالح اللامركزية في ما يتعلق بتوفير الموارد المالية والبشرية.

أولا: محدودية اتخاذ القرار على المستوى اللامركزي

يندر أن تلتقي الدراسات الأكاديمية، التقارير الرسمية، الخطاب الحكومي والتقارير القطاعية في تقييمها لقضايا الإدارة ومسلسلات الإصلاح كما هو الحال في تقييم سياسات اللاتركيز الإداري، إذ يتكرر الاستنتاج نفسه تقريبا "فشل السياسات المتعاقبة في تطوير التنظيم غير الممركز، على ما يبدو أرست عقود من التركيز المفرط بثقلها الكبير على ظهر كل مبادرة للإصلاح بهذا الشأن فأعاقت تقدمها وهو ما عبر عنه تقرير الخمسينية بصريح العبارة "إن إرث النصف الثاني من القرن الماضي يظل يجسد مركزية مفرطة ومتشددة".²

إذ لا أحد يجادل اليوم في كون نظام اللاتمركز الإداري كان لا يزال متخلفا بالمقارنة مع أسلوب اللامركزية الشيء الذي أدى إلى صعوبات كبيرة على مستوى الأداء العام للإدارة المغربية ذات الطابع التمركزي، ونشوء سلوكيات ضارة أثرت على مستوى اللامركزية، فاللاتمركز الإداري من شأنه أن يوفر إدارة محلية أكثر قربا من المواطنين للتخفيف عن الروتين الإداري وتبسيط المسطر وتسريع التنفيذ...³

وبالتالي، فالعائق الأساسي الذي كان دائما يعترض التنمية الترابية في المغرب، وقيام حكامه ترابية حقيقية هو رغبة احتكار السلطة والعقلية القائمة على المركزية المتحجرة الموجودة لدى

¹ عبد الرحيم عاطفي، دور الميثاق الوطني للتمركز الإداري في دعم ورش الجهوية المتقدمة، مرجع سابق ص 58

² فؤاد بلحسن، تدابير إصلاح الدولة والإدارة في التجارب الدولية الرائدة، التعاقد واللاتمركز واللاتركيز كنماذج، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية عدد خاص 2018، ص 210.

³ رشيد السعيد، مرجع سابق ص 69

مسؤولي الإدارة المركزية ، وهو ما أكده الملك في العديد من خطابه، وذلك عندما قال "... كما نهيى بالحكومة إلى إعداد ميثاق وطني لعدم التمرکز يتوخى إقامة نظام فعال لإدارة لامرکزة، يشكل قطيعة حقيقية مع المركزية المتحجرة¹.

ويتضح هذا التوجه من خلال إجماع الطبقة التكنوقراطية المركزية على التخلي عن اختصاصاتها وصلاحياتها وعدم استعدادها إلى إقتسام جزء من الموارد والإمكانات التي تتحكم فيها مع المصالح اللامرکزة وإن كانت تتبع لها، وهذا الموقف السلبي منتشر بشكل كبير في كل الإدارات المركزية تقريبا، وقد تعزز بشكل قوي بفعل تبني استراتيجيات تنموية من منظور مركزي تضرب في العمق أسس أسلوب اللاتمرکز الإداري التي تقطع مع مختلف الممارسات التي تسعى إلى شل أو إفراغ مسؤولي المصالح اللامرکزة من صلاحياتهم.

ذلك أن أسلوب اللاتمرکز لا يمكن تجزيته أو تجسيده من طرف جهاز واحد، إذ إن كل السلطة المحلية معنية بهذه الحركة القابلة لأن تعطي قفزة جديدة للاتصال والفعالية الإداريين². ينضاف إلى ذلك استهتار المسؤولين المركزيين بمختلف الصلاحيات والمهام، دون فسح المجال لمندوبيهم بالمصالح اللامرکزة للمشاركة في اتخاذ القرارات ذات الصبغة المحلية أو تمكينهم من اعتماد إجراءات تتلائم مع خصوصيات المناطق المعنية، وذلك من خلال اعتماد مبادرات قد تتنافى أحيانا مع ملاحظات المسؤولين المحليين القائمين بتسيير شؤون الإدارة، الأمر الذي يفرغ معه سياسة اللاتمرکز من محتواها، حيث ظلت الإدارة المركزية تحتكر مختلف السلطات والاختصاصات والوسائل المادية والبشرية بشكل تتحول معه المصالح اللامرکزة إلى مجرد أدوات للتنفيذ الآلي وجمع المعطيات، دون أن ننسى ضعف الهامش المتاح لها في اتخاذ القرارات.

وقد جعل هذا الدور الهيمني من الدولة، بمثابة بنية فوق مؤسساتية تمارس صلاحيات هلامية وتتدخل في اختصاصات أجهزة أخرى في غياب التأطير القانوني الدقيق لمستويات تدخل السلسلة المركزية، ولمجالات عمل ممثلها المحليين وكيفيات تمفصل أدوارهم التنسيقية والتمثيلية والتدخلية والرقابية³.

إن هذا المعطى البنيوي، شكل عائقا أمام أي دينامية حقيقية لنقل سلطة التقرير من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي، كما جعل المصالح المركزة في هذا النموذج تعاني من مركب

¹ خطاب المسيرة الخضراء بتاريخ 6 نونبر 2008

² بجيجة العربي، اللاتمرکز الإداري: بين محدودية الدور ومطلب الفعالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مرجع سابق ص 118

³ عبد الرفيع زعنون، مرجع سابق، ص 140

نقص بحكم المهام التنفيذية الموكولة إليها والتي أكسبتها مع مرور الزمن عادة سيئة، تكمن في الاستنجد في كل صغيرة وكبيرة بالإدارة المركزية، وتنتظر بكل سلبية صدور التعليمات التي تحد من جدية اختياراتها ومبادراتها وهي بهذه العادة تنكب على أعمال تديرية محضة دون الالتفاف إلى مشاكل المستقبل أي الانفراد بمهام ميدانية تنفيذية¹.

ثانياً: التوزيع اللامتوازن للموارد البشرية والمادية بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية

تعتبر الموارد البشرية والمالية ركيزة كل عملية تنموية، من منطلق أن قيمة إدارة ما تتوقف على قيمة العنصر البشري الذي يقودها وعلى الإمكانيات المادية من أجل القيام بالنفقات اللازمة، حيث تفترض كل سياسة للقرب توفير الموارد المالية والبشرية الكافية، كما ونوعاً، على المستوى اللامركزي، وإن من بين مؤشرات نجاح نظام اللامركز، ليس فقط الاقتصر على وضع إطار قانوني، بل يجب كذلك منحه إمكانيات مادية وبشرية كافية من أجل التدخل وتنفيذ سياسة الحكومة، كل في مجال اختصاصه، فالحكامة الترابية تقتضي اقتران تحويل الاختصاصات للمصالح اللامركزية بتحويل الاعتمادات والوسائل اللازمة لتنفيذها وإخراجها إلى الوجود².

غير أن نظام اللامركز الإداري بالمغرب في منظوره الكلاسيكي يفتقد لهذا المنطق، فبعض الهيئات العمومية المركزية تحد من سلطة المصالح اللامركزية فيما يتعلق بالموارد البشرية والمالية، إذ قليلة هي الإدارات اللامركزية التي لها هامش من الحرية في اتخاذ القرارات الإدارية والمتعلقة بالجانب المالي³.

بالنسبة للموارد البشرية، يلاحظ ببطء شديد في الإصلاحات ذات البعد الترابي وعلى رأسها إعادة انتشار الموظفين، الذي لم تتقدم الدولة في تنزيله رغم الإصلاحات القانونية التي أدخلت على منظومة الوظيفة العمومية لتسهيل الحركية لاسيما في مستواها الترابي.

وبهذا تبرز مشاكل الجهاز الإداري من خلال عدم كفاية الأطر كما وكيفا، وهذا الإشكال يبرز بالأساس في كون هذه الأطر تشهد تضخم على المستوى المركزي، بينما تعرف خصائص على المستوى الترابي بشكل كبير بالنسبة للأطر العاملة بالإدارات الترابية، حيث يعود السبب الرئيسي لهذه الظاهرة إلى عزوف الموظفين عن قبول التعيينات خارج المراكز الحضرية واعتقادهم أن

¹ عبد الفتاح البجيوي، مؤسسة العامل وفاق عدم التمرکز الإداري بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السطات، 2010-2009 ص 168

² فؤاد بلحسن، التدبير التعاقدی بین الإدارات المركزية والمديريات الغير المركزية، ص 317

³ بجيجة العربي، مرجع سابق ص 118

المناصب السامية لا يمكن الحصول عليها إلا إذا كانوا قريبين من المركز، هذا سبب من الأسباب الرئيسية في عرقلة سياسة اللاتمرکز الإداري، نظرا للانعكاسات السلبية التي ينتجها على مستوى المصالح اللامركزية وتزويدها بالموارد البشرية اللازمة لتنمية ومسيرة اللاتمرکز الإداري¹. كما تعاني الإدارة اللامركزية من سيادة الانتظارية وغياب روح المبادرة، في ظل انحسار الاهتمام وقلة الوسائل والإحساس بوجودها على هامش اهتمامات الدولة والطبقة السياسية، وما يؤكد هذا الموقف الواقع الذي أصبح يستجلبه أسلوب اللاتمرکز من مظاهر للقصور والمحدودية دوره، سواء من خلال ضعف المواد المالية والتقنية التي تدير بها المصالح اللامركزية أو ضعف مستوى كفاءة المشرفين عليها، وفي أبعد الحدود المهام المنوطة بهم ومجالات تدخلهم المحدودة للغاية، في مقابل تنامي دور الدولة على المستوى اللامركزي².

وأيضا عدم مواكبة المهام المسندة للمصالح اللامركزية بالوسائل المادية اللازمة وهذا ما أكده "أندري باريلار" في التجربة الفرنسية، والذي قال أنه من بين ما كان يكرس ضعف كلا من اللاتركيز والمسؤولية على السواء، بنية الإدارة الفرنسية نفسها، إذ أن الوزارات على المستوى المركزي غالبا ما كانت منظمة على شكل مديريات مسؤولة عن المهام ومديريات مسؤولة عن الوسائل، ترسل الأولى دوريات ضاغطة للمصالح اللامركزية، بينما توزع الثانية الوسائل دون مراعاة الأولويات المحددة سلفا، لأنه لا يكون لها اطلاع كاف عليها، وهذا اللاتوافق على المستوى المركزي أفرز باستمرار تشويشا وخللا على المستوى اللامركزي³.

فمعاناة الواقع تحمل بعض المفارقات على اعتبار أن اللاتمرکز المالي يبقى رهينا بضعف أو غياب سلطات القرار أحيانا على الصعيد المحلي في ميدان الالتزام النهائي بالنفقات، الذي يرتبط في غالب الأحيان بالموافقة المسبقة للإدارة المركزية (صفقات عقود اتفاقات...) إذ يوجد بصفة شمولية عدم تناسب ما بين الموارد البشرية والوسائل المالية التي تتوفر عليها المصالح اللامركزية من جهة، وبين سلطات القرار الحقيقية التي تتمتع بها هذه الأخيرة من جهة أخرى.

لذلك، على الإدارة المركزية أن تتخلى عن مبرر قلة وضآلة الوسائل المالية للحفاظ عليها ومركزتها، والعمل على تفويضها للمصالح اللامركزية القادرة على اختيار المشاريع ذات المردودية محليا وجهويا، وهذا يحتم على المصالح اللامركزية ضرورة التوفر على الموارد البشرية الضرورية

¹ العياشي الراضي، إصلاح اللاتمرکز الإداري، 2018-1993 رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال- الرباط 2018-2019 ص 100

² بجيجة العربي مرجع سابق ص 118

³ فؤاد بلحسن، تدابير إصلاح الدولة والإدارة في التجارب الدولية الرائدة، التعاقد واللاتمرکز واللاتركيز كنماذج مرجع سابق ص 122

لكي تتمكن من ممارسة فعالة لمهامها الجديدة المحمولة لها، من خلال إعادة انتشار الموظفين المتمركزين وخاصة منهم المؤهلين الذين يمكن أن يعينوا على الدفع إلى الأمام الوحدة الأساسية المتمثلة في الجهة، إضافة إلى تفويضها موارد ووسائل مالية عبر تركيز الأعمال المالية المتعلقة بالميزانية وبالأمر بالصرف، حتى تصبح سياسة اللاتمركز لازمة عمليا وفعليا للامركزية وأداة فعالة لتحقيق تنمية ترابية مستدامة وشاملة¹.

وبالتالي، لكي يتصف اللاتمركز بالنجاعة والإجرائية يجب أن يكون شاملا وقائما على دعامتين للتدبير الإداري، وهما تدبير الميزانية وتدبير الموارد البشرية، ذلك أن نقل السلطات التقريرية يجب أن تواكبه عملية توفير الموارد البشرية وتحويل للميزانية المناسبة، وأيضا نقل سلطة الأمر بالصرف، مع تحقيق لاتمركز عمليات مراقبة المصادقة والتأشير المسبق فيما يخص الميزانية والحسابات.

إضافة إلى ذلك، فإن العمليات المرتبطة بتدبير الموارد البشرية، وخاصة التوظيف والتعيين في مناصب المسؤولية، وتدبير المسار المهني والحركية، والتكوين، يجب أن تكون لامركزية من أجل تعزيز المنظومة الإدارية الترابية والاستجابة لمتطلبات تنزيل الجهوية².

كما أن منح صلاحيات واسعة للمسؤولين المحليين، من قبيل تفويضهم إمكانية تعيين موظفين جدد أو نقلهم من مكان لآخر أو إخضاعهم لتدريب مهنية، بل الاعتراف لهم بإقرار القيام بزيارات عمل لاستجلاب أفكار ووسائل حديثة وتطبيقها لغاية تحسين جودة العمل والرفع من مستوى المردودية، بدل اقتصر هذه الصلاحيات على السلطة التي لها حق التسمية، خصوصا إذا علمنا أن مختلف البرامج ومخططات التنمية الخاصة بالجماعات الترابية ستتدخل، وإن لم تجد موظفين أكفاء جديرين باتخاذ القرارات اللازمة في المكان والزمان المناسبين معتمدين ما تتطلبها من صلاحيات وأدوات ووسائل³.

وكذلك لتشجيع الموظفين بالالتحاق بالمصالح اللامركزية يجب العمل على تحفيزهم وتحسين وضعيتهم المادية أو على الأقل مساواتها مع نظرائهم العاملين في الإدارات المركزية الذين يتوفرون وحدهم على بعض الامتيازات دون الآخرين العاملين في مختلف المصالح اللامركزية⁴.

¹ الشريف الغيوي، مرجع سابق ص 53

² تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مرجع سابق، ص 83

³ بجيجة العربي، مرجع سابق، ص 122

⁴ عبد الرحيم عاطفي، دور الميثاق الوطني للاتمركز الإداري في دعم ورش الجهوية المتقدمة، مرجع سابق ص 64

المحور الثاني: الحكمة الترابية على ضوء الميثاق الوطني للاتمركز الإداري

تنبني الحكمة الترابية على عدة مبادئ ومقومات تجعلها قادرة على بناء ايدولوجيتها، والتي من شأنها أن تعطى صورة قارة ومستدامة.¹

فالحكمة الترابية ترتكز على أركان وعناصر أساسية بدونها تفقد لونها وانسجامها، ويشكل الميثاق الوطني للاتمركز الإداري رافعة أساسية لدعم الحكمة الترابية من خلال نجاعة أكبر في تدبير الشأن المحلي وتحقيق الإلتقائية في السياسات العمومية وفي مختلف المشاريع القطاعية، وذلك في انسجام تام مع البرامج التنموية للجماعات الترابية.²

وعليه سنتطرق في (الفقرة الأولى)، إلى أهداف والمبادئ التوجيهية للاتمركز الإداري على أن نتناول في (الفقرة الثانية) ميثاق اللاتمركز الإداري وترسيخ الحكمة الترابية.

الفقرة الأولى: الأهداف والمبادئ التوجيهية للاتمركز الإداري

يقوم الأسلوب الجديد للاتمركز الإداري على دعامتين أساسيتين أولاهما تعزيز المعطى الدستوري باعتبار الجهة الفضاء الترابي الملائم والمناسب لتنفيذ وأجراً توجهات السلطات المركزية في ميدان عدم التركيز الإداري، حيث تعتبر على هذا الأساس مستوى ترابيا وسيطا وحلقة مفصلية لتأطير العلاقة بين السلطة الحكومية ومصالحها اللاتمركزية على مستوى الجهة، وثانيها إيلاء مؤسسة والي الجهة الدور المحوري، باعتباره ممثلا للسلطة المركزية على المستوى الترابي انسجاما مع مقتضيات الفصل 145 من دستور المملكة، الذي يعهد لهذه المؤسسة الترابية مهمة تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، والسهر على حسن سيرها ومراقبتها، والعمل على تحقيق إلتقائية السياسات والبرامج والمشاريع العمومية جهويا، بما يحقق النجاعة والفعالية والوصول للأهداف المحددة.

انطلاقا من هاتين الركيزتين الأساسيتين، تتحدد أهداف أسلوب اللاتمركز الإداري الجديد في بلوغ مرامي دقيقة ومتكاملة.

أولا: الأهداف

يهدف اللاتمركز الإداري لمصالح الدولة إلى تحقيق الأهداف التالية³:
التطبيق الأمثل للتوجهات العامة لسياسة الدولة في مجال إعادة تنظيم مصالحها على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم وتحديد المهام الموكولة إلى هذه المصالح.

¹ أحمد بوعشيق، الحكمة المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 121، الرباط 2011 ص101

³ المادة 7 من مرسوم 2.17.618 الميثاق الوطني للاتمركز الإداري

التوطين الترابي للسياسات العمومية من خلال أخذ الخصوصيات الجهوية والإقليمية بعين الاعتبار في إعداد هذه السياسات وتنفيذها وتقييمها.

مواكبة التنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة، والعمل على ضمان نجاعته وفعاليته.

إرساء دعائم راسخة ودائمة لتعزيز التكامل في الوظائف والمهام بين المصالح اللامركزية للدولة والهيئات اللامركزية، ولا سيما منها الجماعات الترابية من خلال السهر على:

- تفعيل آليات الشراكة والتعاون بينها.
- تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة للجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها ومواكبتها في إنجاز برامجها ومشاريعها التنموية.
- ضمان إنقائية السياسات العمومية وتجانسها وتكاملها على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، وتحقيق التعاضد في وسائل تنفيذها.
- تحقيق الفعالية والنجاعة في تنفيذ البرامج والمشاريع العمومية التي تتولى مصالح الدولة اللامركزية على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم الإشراف عليها، أو إنجازها أو تتبع تنفيذها.
- تقريب الخدمات العمومية التي تقدمها الدولة إلى المرتفقين أشخاصا ذاتيين كانوا أو اعتباريين، وتحسين جودتها، وتأمين استمراريتها.

ثانيا: المبادئ والآليات

يستند اللاتمرکز الإداري لمصالح الدولة على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، إلى المبادئ والآليات التالية¹:

- الإنصاف في تغطية التراب الوطني من خلال ضمان التوزيع الجغرافي المتكافئ للمصالح الدولة اللامركزية.
- التفرع في توزيع المهام وتحديد الاختصاصات بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية التابعة لها.
- تخويل الجهة مكانة الصدارة في التنظيم الإداري الترابي وجعلها المستوى البيئي في تنظيم العلاقة بين المستوى المركزي وباقي المستويات الترابية.
- تكريس الدور المحوري لوالي الجهة في تنسيق عمل المصالح اللامركزية للدولة، والسهر على حسن سيرها، ومراقبتها، وتوخي الفعالية والنجاعة في أداء مهامها.

¹ المادة 8 من مرسوم 2.17.618 الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري

- وحدة عمل المصالح اللامركزية للدولة، ضمانا للنجاعة والفعالية، وتحقيقا للإتقائية والتكامل في الإختصاصات الموكولة إليها مع ربط المسؤولية بالمحاسبة في تقييم أدائها.
 - تبسيط إجراءات الولوج إلى الخدمات العمومية، والتعريف بها لدى المرتفقين، ومساعدتهم على إنجاز هذه الإجراءات في ظروف ملائمة.
 - تقرب الخدمات العمومية من المرتفقين والإرتقاء بها وضمان جودتها واستمرارية تقديمها.
 - اقتران نقل الاختصاصات إلى المصالح اللامركزية بتخصيص موارد مالية وبشرية لتمكينها من الاضطلاع بالمهام والصلاحيات المخولة لها.
 - الكفاءة والاستحقاق وتكافؤ الفرص في إسناد مسؤولية تدبير المصالح اللامركزية.
 - إعادة انتشار الموظفين بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية من خلال تشجيع الحركية الإدارية، قصد تمكين المصالح المذكورة من التوفر على الكفاءات اللازمة التي تؤهلها للقيام بمهامها في أحسن الظروف.
- سنحاول الاقتصار على ذكر المبدأين لتالين:

أ- مبدأ التفرع^{1*}:

- يقوم مبدأ التفرع على إسناد الاختصاص المناسب للمستوى الترابي المناسب الذي يمكن أن يمارسه بجودة وفعالية، إذ يساهم بذلك في تنظيم القدرة على اتخاذ القرارات بشكل سريع و فوري، حيث ما يستطيع الأدنى القيام به يترفع عنه الأعلى وما يعجز عنه الأدنى يتولاه الأعلى، وبذلك نجد أن المفهوم في مجال القانون الإداري يشمل إحدى الصور التالية:²
- ✓ اعتبار "الفرعي" كل قاعدة ثانوية مجالها القانون الإداري يشكل جزءا من إحدى النظريات الكبرى لهذا القانون.
 - ✓ اعتبار مبدأ الفرعية أن السلطات اللامركزية تتوفر على اختصاص عام وأن السلطات المركزية لن ولا تمارس إلا اختصاصات محددة، وبالتالي يصبح اللاتمرکز الإداري "قاعدة عامة" لتوزيع الاختصاصات ما بين الإدارة المركزية والمصلحة اللامركزية.

* يعتبر مبدأ التفرع أساسيا في تشكيل هندسة الحكامة الترابية، حيث يقضي بإقرار قاعدة رئيسية للعمل المحلي، وهي قاعدة تحديد وتوضيح الاختصاصات بين الجماعات الترابية والدولة من جهة وبين مختلف أصناف الجماعات الترابية من جهة أخرى، مع إقرار التوازن الضروري في الاختصاصات والصلاحيات والتعاون والاندماج والتضامن فيما بينها، حيث أن كل مستوى ترابي من مستويات الحكامة الترابية يبقى مسؤولا على تنفيذ مسؤولياته في مجال التنمية المستدامة، وهو ما يدفع إلى تجاوز إشكاليات التداخل في الاختصاصات، كما يقوم المبدأ على إعطاء الوحدات اللامركزية الأدنى أي الجماعات الأولية في كل ما يتصل باختصاصات القرب والتنمية المحلية المستدامة، إذ لا تتدخل الدولة إلا عند عجز هذه الوحدات عن تلبية حاجيات ومتطلبات الساكنة المحلية.

² عبد العزيز الهواري، عدم التركيز في إطار الإصلاح الإداري ص 172

إن هدف هذا المبدأ يكمن في القضاء على كل إمكانية للتنازع بين اختصاصات الدولة والجماعات الترابية، وبذلك يمكن تفادي تخبط المسؤولين في طبيعة الاختصاصات والسلطات المرتبطة بالتنظيم الذي يشرفون عليه، حيث تتحقق إحدى أهم مبادئ الحكامة الجيدة والمتمثل في مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، وبذلك يمكن معالجة الإشكالات المرتبطة بسياسة إعداد التراب وسياسة القرب عبر ضمان التجانس والتلازم ما بين الديمقراطية والمجال بالتأكيد على بعدي الحرية والتضامن والمساهمة في تدعيم الديمقراطية لضمان اتخاذ القرارات في المستويات الأكثر قرباً ولضمان شفافية وفعالية نشاط السلطات العمومية¹.

ب مبدأ وحدة عمل المصالح اللامركزية للدولة

يفترض في الإدارة التابعة للدولة، أن تكون قادرة ليس فقط على تمرير سياستها القطاعية عمودياً، بل العمل أفقياً في تنسيق مع باقي المصالح الوزارية لتحقيق سياسات مشتركة تضمن التكامل والإلتقائية في الاختصاصات الموكولة إليها، ذلك أن المشاكل المعقدة التي باتت الدولة تواجهها، تظهر الحاجة المستمرة للعمل المشترك كمبدأ جوهري يحكم الأعمال البين وزارية على أرض الواقع، وبالتالي إشراك أكثر من قطاع يؤدي إلى تحقيق التجانس والفعالية والاقتصاد للنشاط العمومي بفعل التقارب بين المصالح والتفاعل الإيجابي مع باقي مكوناتها وهو ما يحقق:

- ضمان وحدة التمثيلية القطاعية على المستوى الترابي وذلك بإدماج المصالح اللامركزية التابعة لنفس القطاع في بنية إدارية واحدة كلما تعددت هذه المصالح على مستوى نفس المجال الترابي.
 - إحداث مصالح لا ممرضة مشتركة بين وزارتين أو أكثر كلما دعت الضرورة تعزيز انسجام تدخلات الإدارات على مستوى الجهة أو العمالة أو الإقليم للتقليص من المرافق والتنسيق فيما بينها.
- إن هذا التفاعل الإيجابي بين المصالح اللامركزية يمكن أيضاً من تجميع الرسائل البشرية والمادية والتقنية وصولاً للأهداف المحددة.

الفقرة الثانية: الميثاق الوطني للامركز الإداري ومتطلبات الحكامة الترابية

لقد جاء ميثاق اللامركز الإداري كإجابة على العديد من الإكراهات التي تواجه سياسة عدم التركيز الإداري من الناحية التنظيمية والمتمثلة في تعدد المستويات الإدارية وتضخمها واختلاف أهدافها ومراميها التي تباينت من قطاع إلى آخر، مما جعل التدبير المحلي يعرف نوع من التباين بين المتدخلين المحليين يوازيه نفس التوجه بين المصالح المركزية وتمثيلاتها اللامركزية،

¹ عبد العزيز الهواري، عدم التركيز في إطار الإصلاح الإداري مرجع سابق ص 172

مما قد يعمق معه هذا التضارب من خلال هيمنة السلطة المركزية على جل اختصاصات مندوبيها، وبالتالي يجعلهم مجرد أداة تنفيذ لتوجيهات رؤسائهم المركزيين.

أولاً: توضيح العلاقات بين المتدخلين على المستوى الترابي

تكمن أهم المستجدات التي حملها الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري في إعادته النظر في العلاقات التي تربط المتدخلين على المستوى الترابي، إضافة إلى مراجعة العلاقة التي تربط المصالح اللامركزية مع الإدارات المركزية.

هكذا نجد أن الميثاق أعاد من ناحية أولى ترتيب العلاقة بين المصالح اللامركزية والإدارات المركزية بتحديد اختصاصات كل منها بشكل يضمن عدم التداخل بينها ويضمن السلامة والمرونة في العمل، فالإدارات المركزية يعهد إليها بالمهام التي تكتسي طابعاً وطنياً أو تلك التي يتعذر إنجازها من قبل المصالح اللامركزية، في حين أن مهام المصالح اللامركزية تتحدد في السهر على تفعيل توجيهات وقرارات السلطات الحكومية، تنفيذ الاستراتيجيات الوطنية المعتمدة من قبل الدولة، وكذلك تنفيذ السياسات والبرامج والمشاريع العمومية المبرمجة على مستوى الجهة¹.

كما أن الميثاق الوطني أعاد من جهة ثانية ترتيب العلاقة بين المصالح اللامركزية والولاية والعمال، حيث عهد لهؤلاء بدور محوري يتمثل في تنسيق تدخلات وانشطة المصالح اللامركزية وضمان انسجامها²، مع تمكينهم من آلية تقنية مساعدة تتمثل في "اللجنة الجهوية للتنسيق" نقاط بها مجموعة من المهام التنسيقية³.

في مستوى ثالث، ثم توضيح العلاقة التي تربط المصالح اللامركزية مع باقي المتدخلين، من قبيل الجماعات الترابية ومجموعاتها ثم المؤسسات الأخرى حيث أسند للمصالح اللامركزية مهمة تقديم الدعم لهذه الأطراف وتقوية قدراتها مع تأسيس هذه العلاقة على مبدأ التعاقد والشاركة⁴.

ثانياً: اللاتمرکز ومتطلبات الحكامة الترابية

يعد نظام اللاتمرکز الإداري بالمغرب نسقاً متكاملًا، تتداخل فيه مجموعة من العناصر والمكونات وتتفاعل في إطاره العديد من العوامل والمعطيات والمتغيرات التي تترابط فيما بينها لتشكل منظومة متكاملة من العلاقات والتفاعلات المختلفة ذات الارتباط بتدبير الشأن العام المحلي...

¹ المادة 15 من مرسوم 2.17.618 الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري

² المادة 5 من مرسوم 2.17.618 الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري

³ المادة 30 من مرسوم 2.17.618 الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري

⁴ المادة 19 من مرسوم 2.17.618 الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري

فالنهوض بالشأن العام المحلي يركز - بالإضافة للامركزية الترابية - على اللاتركيز الإداري، خاصة وأن هدفهما واحد يتجلى في إنعاش التنمية المحلية وتحقيق الحكامة الترابية، فهذه الأخيرة لا يمكن لها أن تتحقق دون الاعتماد على هاتين المنظومتين، وقصد إيجاد حكامه ترابية قائمة الذات قابلة للحياة والاستمرار، ومن أجل إرساء دعائم الديمقراطية المحلية، وكذا إشراك المواطن في تدبير الشأن العام المحلي، تم الإعلان عن جهوية متقدمة كورش للحكامه الترابية بالمغرب ليتم الإقرار من أجل ذلك بأن اللاتمركز الواسع لازمة حقيقية لقيام ونجاح الجهوية المتقدمة، ولقد حدد الملك في هذا الإطار، ثلاثة أهداف للجهوية المتقدمة وهي ترسيخ الحكامة المحلية الجيدة، وتعزيز القرب من المواطن، وتفعيل التنمية الجهوية المندمجة، الاقتصادية والاجتماعية والثقافية¹.

ولبلوغ تلك الأهداف، ركز الملك على أربع مرتكزات أساسية لا بد منها حتى تكون تلك الجهوية المنشودة بعيدة عن التقليد الحرفي للتجارب الأجنبية في الجهوية، وخصوصا المرتكز الرابع والمتمثل في اللاتمركز الإداري، والذي " لن تستقيم الجهوية بدون تفعيله، في نطاق حكامه ترابية ناجحة قائمة على التناسق والتفاعل، فعلاوة على جوانبه التنظيمية والتقنية، والتي تعتبر هامة وأساسية، فإن نظام اللاتمركز الفعلي والواسع يبقى رهينا بترسيخ مبادئ تتصل بتصور السياسات العمومية، وتفعيلها بأساليب الحكم والإدارة. ويرصد الموارد البشرية والمالية وتدبيرها بطرق عقلانية، وعن طريق التنسيق الناجع للفعل العمومي على كل مستوى ترابي تتدخل في سياقه الدولة، وعلى وجه الخصوص التراب الجهوي².

فالجبهة إذن، هي المجال الأمثل للاتمركز، ولذلك يتحتم على الإدارات المركزية أن تنشئ مصالحتها الخارجية بهدف ترسيخها إذا أردنا أن نجعل من الجهة مجالا استراتيجيا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، فمن المنطقي أن تعمل السلطة المركزية على نقل الصلاحيات القانونية والمالية للمديريات الجهوية، لأن ذلك ضروري للقيام بدراسة وانجاز للمشاريع التي تنوي الدولة تحقيقها، لكن بمطابقتها مع الخصوصيات المحلية والمشاريع الجهوية³.

إن اللاتمركز الواسع أصبح اليوم ضرورة ملحة لترسيخ الحكامة الترابية في بعدها الجهوي، فمهما تطورت اللامركزية لا يمكن لها أن تجر قاطرة التنمية بدون الاعتماد على الركيزة الثانية

¹ محمد بحار، تحديات الإدارة المغربية في أفق الدستور المغربي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 114 يناير-فبراير 2014 ص 144

² عبد الهادي بومعيليف، اللاتركيز الإداري ورهان التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2019-2020 ص 204

³ عبد الهادي بومعيليف، اللاتركيز الإداري ورهان التنمية، مرجع سابق ص 204

والمتمثلة في اللاتركيز، فبناء أقطاب جهوية متجانسة ينبني على اعتماد تدبير غير متمركز للشأن المحلي كإلزام أساسية لمواكبة الجهوية. وقد جاء في خطاب الملك بمناسبة الذكرى الثامنة لعيد العرش، "وترسيخا للحكامة الترابية، فإننا مصممون على توطيد اللاتمرکز والجهوية، مع وجوب تلازم الجهوية الناجعة مع تفعيل نظام اللاتمرکز الواسع والملموس، في إطار أقطاب محددة تفوض لها السلطات المركزية الصلاحيات والموارد اللازمة، من خلال مقارنة جهوية مندمجة¹.

وهكذا، رسمت الخطب الملكية الصادرة في إطار الجهوية المتقدمة، العديد من معالم نظام اللاتمرکز كمعطى جديد في المغرب، في أفق الحكامة الترابية المرتقبة، القابلة للحياة والاستمرار. فاللاتمرکز الذي ساد التنظيم الإداري منذ الاستقلال لا يخرج عن كونه محاولة ضعيفة للتخفيف من حدة اللامركزية بتحويل بعض الاختصاصات للعمال ورؤساء المصالح الخارجية، مع وسائل وإمكانات للعمل جد متواضعة، مما دفع الملك عبر خطب عديدة إلى توجيه الحكومة للقيام بالعديد من الإصلاحات من شأنها تطوير نظام اللاتمرکز الإداري حتى يكون في مستوى الجهوية التي اعتمدها المغرب، وتتجلى خصوصا في إحداث عمالات وأقاليم جديدة تراعي مستلزمات الحكامة الترابية وخصوصيات وإمكانات المناطق، بحيث أن الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري الجديد يتوخى إقامة نظام فعال لإدارة لامركزية، ويشكل قطيعة حقيقية مع المركزية المتحجرة، معا يستدعي اعتماد مقارنة "محكومة" وتضمن الميثاق الأليات القانونية الملزمة لحكامة ترابية، تخول للولاة والعمال الصلاحيات اللازمة للقيام بمهامهم. وبالتالي، فاللاتمرکز المنشود هو الذي يقوم على إعادة التوزيع الواضح والدقيق للسلط والاختصاصات بين المركز والجهات، مع تكامل اللامركزية واللاتمرکز مع بعضهما، في إطار مشروع وطني متماسك ومندمج وخضوع الجهات لوصاية ومراقبة الدولة باستمرار لتقويم القطاع، بحيث ينبغي أن يكون اللاتمرکز هو القاعدة العامة في توزيع المهام والوسائل بين مختلف المستويات الإدارية التابعة للدولة مما سيسمح بتفعيل الحكامة الترابية، فالمغرب إذا أراد جهوية متقدمة عليه أن ينجح سياسة محكمة في ميدان اللاتمرکز الإداري، خصوصا بعد مراكمته لتجارب جهوية مليئة بالعبر والدراسات والإيجابيات والسلبيات².

من هنا تبرز ضرورة القيام بإصلاحات حقيقية وجوهرية في سبيل تأهيل المصالح اللامركزية، لتكون محورا فعليا لكل الوظائف التنفيذية والمحلية للدولة داخل النطاق الترابي

¹ انبعاث أمة الجزء 52 القسم الثاني، المطبعة الملكية، الرباط 2007 ص 134

² مينة بنمليح، الجهوية المتقدمة ورهان التغيير بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج -90 91يناير-أبريل 2010 ص50

الذي تراول فيه نشاطها، وذلك من مثيل تقوية الإدارة الترابية للدولة بمنحها الوسائل المالية والبشرية الضرورية للقيام بمهامها وتبني منهجية تقوم على أساس إعادة النظر في طريقة توزيع وسائلها مع إعادة الانتشار بين موظفي الإدارة المركزية وموظفي المصالح اللامركزية، كما أشار إلى ذلك جلالة المغفور له الحسن الثاني في خطابه بمناسبة افتتاح أشغال المناظرة الوطنية السابعة للجتماعات المحلية إذ قال: "فعلينا إذن، ألا تفترق بأفكارنا في طرق عدة ملتوية، علينا أن نجعل اللامركزية لا تتعثر في الدروب الصغيرة والملتوية للانتمركز، وأعتقد أن هذا يقتضي منا قبل كل شيء أن نطلب من جميع الوزارات، الداخلية والمالية أن نرى كيف يمكن أن نوسع نطاق التصرف لهؤلاء الموظفين..." ثم بعد ذلك، منحها السلطة القانونية الكاملة على أشطته، وجعلها حرة في إطار احترامها للضوابط القانونية في اتخاذ القرارات التي ترغب فيها¹.

ولعل من بين أبرز العلاقات كذلك، تلك التي تحتاج إلى إعادة ترميم في إطار الإصلاحات المنشودة وهي الإطار العلائقي والتنسيقي لمؤسسة العامل، التي عانت من صعوبات جمة، أدت إلى حد نفور المسؤولين على المصالح التقنية من سلطة العامل ورفضها، مما ساهم في ضعف سياسة اللاتركيز الإداري رغم الجهود المبذولة². بالإضافة إلى تعدد المتدخلين على المستوى المحلي، الأمر الذي أدى إلى عرقلة اتخاذ القرارات المناسبة مما أدى إلى تراكم مشاكل بنيوية عميقة، ألحقت ضررا بالتراب. وبالتالي فلا بد من رؤية شمولية، ومنهجية علمية دقيقة ذات أهداف مدروسة ومسطرة، وبناء عليه، ومن أجل تفعيل الإجراءات المتعلقة بعدم التمرکز أصبح من الضروري اعتماد منهجية علمية وتنظيمية في سياسة عدم التمرکز الإداري، بعيدا عن الارتجالية التي درجت السلطات العمومية على اعتمادها للإصلاحات تحتاج إلى تتبع واستمرارية. ومن جهة أخرى ضرورة اعتماد مبدأ التشارك بين الإدارة المركزية ومصالحها اللامركزية، أو بين هذه الأخيرة والوحدات اللامركزية لضمان النجاعة والتنسيق في الفعل العمومي، فتفعيل هذا المبدأ من شأنه أن ينقل العلاقة من تبعية إلى تعاقد، حيث سيتم تزويد المصالح اللامركزية بهامش من الحرية والمبادرة في تدبير الإمكانيات والوسائل الممنوحة لها. كل هذا في أفق انتقال الإدارة الترابية من إدارة مستهلكة إلى إدارة منتجة، ومن إدارة سلبية إلى إدارة مواطنة خدومة مواكبة للتطورات والتحولات التي يعرفها المجتمع المغربي³.

¹ عبد الهادي بومعيليف، اللاتركيز الإداري ورهان التنمية، مرجع سابق ص 207

² رشيد لبر، رهان التنمية في مسار الجهوية بالمغرب، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصادية، عدد مزدوج 13-14 2010 ص 57

³ عبد العزيز أشريقي، الدولية الوطنية الجماعية، ومتطلبات الإدارة المواطنة، مكتبة دار السلام، الطبعة الأولى 2009 ص 200

لائحة المراجع:

- مينة بنمليح، الجهوية المتقدمة ورهان التغيير بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 90-91 يناير-أبريل 2010
- رشيد لبكر، رهان التنمية في مسار الجهوية بالمغرب، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصادية، عدد مزدوج 13-14 2010
- عبد الرفيق زعنون الافاق المرتقبة لميثاق اللاتمرکز الإداري، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 141
- المكي السراجي، اللاتمرکز الإداري في إطار السياسة الجهوية الموسعة
- سيداتي حميدي، الحكامة الترابية ورهانات التنمية على ضوء الجهوية المتقدمة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2018/
- عبد الهادي بومعيليف، اللاتمرکز الإداري ورهان التنمية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2019-2020
- عبد الرحيم عاطفي، دور الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري في دعم ورش الجهوية المتقدمة، ديبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي- الرباط 2019-2020
- بجيجة العربي، " اللاتمرکز الإداري: بين محدودية الدور ومطلب الفعالية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 112-113 شتنبر دجنبر
- فؤاد بلحسن، تدابير إصلاح الدولة والإدارة في التجارب الدولية الرائدة، التعاقد واللاتمرکز واللاترکز كنماذج، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية عدد خاص 2018
- عبد العزيز أشرفي، الدولية الوطنية الجماعية، ومتطلبات الإدارة المواطنة، مكتبة دار السلام، الطبعة الأولى 2009
- فؤاد بلحسن، التدبير التعاقدي بين الإدارات المركزية والمديريات الغير الممركزة
- أحمد بوعشيق، الحكامة المحلية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 121، الرباط 2011

- رشيد أجلاب، أي دور للوالي في أفق النموذج التنموي الجديد على ضوء الميثاق الوطني للامركز الإداري، مؤلف حكمة التدبير العمومي بين اللامركزية الترابية واللامركزية الإدارية، المجلة المغربية للرصد القانوني والقضائي، العدد الأول 2020
- عبد الفتاح البجيوي، مؤسسة العامل وفاق عدم التمركز الإداري بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السطات، 2009-2010
- الدستور المغربي لفتاح يوليوز 2011، نشر بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادر بتاريخ 30 يوليوز 2011.
- مرسوم 2.17.618 الميثاق الوطني للامركز الإداري
- تقرير حول الجهوية المتقدمة، اللجنة الاستشارية للجهوية 2010.
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، 2016

تمويل ورش الحماية الاجتماعية في المغرب بين ثقل الكلفة وسؤال الديمومة المالية

إسماعيل حلاوة

باحث بسلك الدكتوراه مختبر السياسات العمومية
جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء

Abstract:

Today, social protection has become a basic human right. Among the contexts for the implementation of the "workshop" to expand and strengthen social protection in Morocco, we can find the Moroccan Constitution of 2011, which enshrined in its Article 31 the right to social protection and health coverage, and the implementation of the Moroccan state's international obligations in the field of social protection. The project to universalize social protection for all citizens in Morocco is described by social and political parties as one of the biggest political and social decisions that will make a qualitative leap in the social field. However, this workshop will face major challenges due to its complex nature. Among the challenges that will face the workshop to universalize social coverage is the challenge related to the sustainability of the financial framework for social protection systems and the challenge of future prospects that help finance social protection programs and ensure their sustainability and universalization.

Key words: Social protection, Health Coverage, Financial Sustainability.

الملخص:

لقد أضحت الحماية الاجتماعية اليوم حقاً من حقوق الإنسان الأساسية، ومن ضمن سياقات تنفيذ "ورش" توسيع وتقوية الحماية الاجتماعية في المغرب، يمكن الوقوف على ما أقره الدستور المغربي لسنة 2011، الذي كرس في فصله 31 الحق في الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، وتنفيذ الدولة المغربية التزاماتها الدولية في مجال الحماية الاجتماعية. حيث يتم توصيف مشروع تعميم الحماية الاجتماعية على جميع المواطنين في المغرب من طرف الفرقاء الاجتماعيين والسياسيين على أنه أحد أكبر القرارات السياسية والاجتماعية التي ستحدث طفرة نوعية في مجال الاجتماعي، غير أن هذا الورش سيواجه تحديات كبيرة نظراً لطبيعته المركبة، ومن بين التحديات التي ستواجه ورش تعميم التغطية الاجتماعية، التحدي المرتبط باستدامة الإطار المالي لأنظمة الحماية الاجتماعية، وتحدي الأفق المستقبلية التي تساعد على تمويل برامج الحماية الاجتماعية وضمان ديمومتها وتعميمها على الجميع.

كلمات - مفتاحية: الحماية الاجتماعية، التغطية الصحية، الاستدامة المالية،

المقدمة:

عرفت العملية التنموية بالمغرب منذ الاستقلال نقاشات كبيرة سواء حول جوهرها العام وإطارها الشامل، أو داخل تمفصلاتها أو التقائيتها المتعددة، وفي ظل هذا السياق والنقاش العمومي حول نموذج التنمية الذي يريده المغرب ضاع الهدف وضاعت معه الغاية، فجل النماذج والأشكال لم تخرج الدولة من أزمته وخصوصا الاجتماعية منها، حيث تم تجريب عدة برامج، مخططات ونماذج تنموية لكن بدون نتائج مرضية وعبر عدة حكومات. وفي ظل هذا الشعور بخيبة الأمل من طرف كل مكونات المجتمع، بادرت السلطات العليا بتكليف نخبة من ذوي التخصصات المختلفة للتفكير في النموذج التنموي الأنسب والعملي للإنسان المغربي، وفعلا انكبت لجنة¹ معينة من طرف الملك للقيام بهذه المهمة والتي أصدرت تقريرها سنة 2021 تضمن مختلف الأعطاب والنواقص، من خلالها تم رسم رؤية المستقبل واقتراحات التغيير عبر سن مجموعة من الإجراءات لتدارك الاختلالات والأعطاب التي أصابت قطار التنمية في المغرب من خلال النهوض بالتشغيل والتنمية المستدامة، وتعزيز التنمية البشرية والتماسك الاجتماعي والمجالي.

اتسمت السياسات الاجتماعية بالمغرب خلال العقود الماضية بالطابع التجزيئي والظرفي، بحيث لم تدرج التدابير المتخذة ضمن استراتيجية متكاملة، سواء فيما يتعلق بتحسين مؤشرات الحماية الاجتماعية أو فيما يخص توسيع الاستفادة من الدعم الاجتماعي، الأمر الذي أورث تراكم الخصائص والهشاشة لدى فئات واسعة من السكان إلى درجة التأثير على السلم الاجتماعي في بعض الفترات. وللتخفيف من حدة الفجوة الاجتماعية التي ازدادت اتساعا عقب جائحة كوفيد 19 وبغية مأسسة شبكات الأمان الاجتماعية، شرعت الدولة في صياغة تصور جديد للحماية الاجتماعية عبر القانون الإطار رقم 09.21 الذي تم التصويت عليه في البرلمان في شهر مارس 2021 بهدف تحسين الولوج لخدمات الضمان الاجتماعي، إلى جانب إصلاحات أخرى مرتبطة بتقنين التدخل الاجتماعي عبر تطوير منظومة الاستهداف. وانطلاقا من هذه المستجدات، يبدو أن التأثير الظرفي لورش تعميم الحماية الاجتماعية يوجي بعودة دولة الرعاية، من خلال توسيع دائرة المستفيدين من هذه البرامج.

¹ قام الملك محمد السادس، بإحداث اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي يوم 12 ديسمبر 2019، وقد عين السيد شكيب بنموسى رئيسا للجنة، وذلك يوم 19 نونبر 2019. وتكتسي هذه اللجنة طابعا استشاريا وترتكز مهامها، التي تنحصر في أفق زمني محدد، على رسم ملامح نموذج تنموي متجدد وفق مقاربة تشاركية وشاملة.

لقد أضحت الحماية الاجتماعية اليوم حقا من حقوق الإنسان الأساسية، بعدما كانت تعتبر على مدى قرون من الزمن، من حيث المفهوم والممارسة، في المغرب وفي غيره من بقاع العالم، عملا ذا بعد إنساني وشكالا من أشكال العمل الخيري والإحسان والبر، أو مجموعة من تدابير التعاضد الموجهة لفئة معينة أو الممولة من قبل بعض دون الآخر. وإذا كان هناك إجماع منذ النصف الثاني من القرن العشرين، حول اعتبار الحماية الاجتماعية حقا تقع مسؤولية إعماله على عاتق الدول، فإن النقاش لا يزال مستمرا في العديد من البلدان حول هيكلية أنظمتها الخاصة بالحماية الاجتماعية والآثار المترتبة عنها¹ ومدى ديمومة تمويل برامجها.

وتعتبر الميزانية الركيزة الأساسية للدولة والعمود الفقري في بنائها وتكوينها، وتلعب دورا كبيرا في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، بحيث إنها الإطار الذي تنعكس فيه اختيارات الدولة لأهدافها وأدائها إلى تحقيقها؛ وهي المرأة العاكسة لحالة الاقتصاد وللحالة السياسية في أي دولة في العالم²؛ ويكفي للتدليل على هذا الصدد، الوقوف على الدور الذي تلعبه كل من الإيرادات العامة والنفقات العامة، باعتبارهما أهم عناصر المالية العمومية، في الكشف عن الظروف الاقتصادية والاجتماعية الحقيقية للدولة.

تكتسي المالية العمومية أهمية خاصة بالنظر إلى ما تلعبه من أدوار حيوية في تحقيق التنمية بمختلف أبعادها، فالعمليات المالية العمومية تحدث تأثيرا كبيرا على الواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، فهي تستعمل من أجل الاستجابة للحاجيات، وبلوغ أهداف، وتزداد أهميتها بالنظر إلى كون نشاط أي مرفق أو جهاز عمومي يتوقف في وجوده أو استمراره على الجانب المالي³.

وبالنظر إلى الدور الذي تلعبه المالية العمومية، فقد أصبح تدبيرها مرتبطا بشكل وثيق بتحقيق مختلف التوازنات داخل الدولة، فحفظ الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي أضحى رهينا بالكيفية التي يتم من خلالها إدارة موارد ونفقات الدولة، ذلك أن تغييب معايير

¹ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول "الحماية الاجتماعية في المغرب واقع الحال، الحصيلة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية"، سنة 2018، ص 17، المنشور بـ www.cese.ma ، تاريخ الاطلاع 26 غشت 2023 على الساعة 21 مساء.

² رضوان زهرو، المالية العمومية بالمغرب دينامية الإصلاح وسؤال الحكامة، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، السنة 2023، ص 8.

³ عبد القادر تيعلاتي، المالية العامة المغربية والمقارنة، الجزء الأول: قانون الميزانية، دار النشر الجسور، الطبعة الثالثة، 2002، ص 47.

الحكمة المالية في هذا الجانب قد يؤدي بشكل مباشر إلى حدوث خلل على مستوى الوظائف التي تقوم بها الدولة¹.

وقد تزايد الاهتمام بالمالية العمومية مؤخرا بسبب تعاظم الإكراهات التي تواجهها، والتي جعلت من استجابة الدولة لكافة الحاجيات أمرا في غاية الصعوبة، ففي ظل ندرة الموارد ومحدوديتها، ترتفع المطالب بتوفير المزيد من فرص التنمية الاقتصادية والاجتماعية. كما أن التطورات التي شهدتها المالية العمومية إثر تواتر الأزمات الاقتصادية العالمية وتحرير الاقتصادات وتفاقم المديونية والعجز الموازي والتضخم وتعدد الأوعية الجبائية؛ جعلت هذه المالية العمومية بين طوق احتدام المطالب الاجتماعية والطموحات التنموية وسندان الموجودات المالية والاحتياطات النقدية والإبرائية.

وإذا كان الجانب المالي يعتبر المحدد الجوهري لنجاح أو فشل أي تدخل عمومي، فإننا نقترح في هذا المقال، مقارنة تدخلات الدولة في ورش الحماية الاجتماعية من الزاوية التمويلية، ومعرفة مدى كفاية الموارد المتاحة في استدامة تمويل هذا الورش المجتمعي الكبير. وللتفصيل في هذه الإشكالية، سنعمل على تقسيم هذا المقال إلى مطلبين أساسيين كما يلي:

المطلب الأول: التأصل التاريخي لوظيفة الدولة الاجتماعية بالمغرب **المطلب الثاني: تمويل ورش الحماية الاجتماعية وسؤال الديمومة المالية**

¹ فؤاد أشن، قانون مالية السنة كآلية لتنزيل السياسات العمومية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- السويسي، جامعة محمد الخامس بالرباط، السنة الجامعية 2020-2021، ص 1.

المطلب الأول: الإطار العام لوظيفة الدولة الاجتماعية بالمغرب

إن الحديث عن المسألة الاجتماعية بالمغرب مرتبط أساسا بسياسات مجتمعية محددة ومراحل تاريخية مفصلية، من المهم جدا استحضارها لفهم طبيعة هذه المسألة وتناقضاتها المختلفة، فالسياسة الاجتماعية للدولة المغربية تميزت بتحولات عميقة منذ خروج المستعمر الذي ترك فراغا على كل الأصعدة، حيث حاولت تدارك مخلفات هذا الفراغ والنقص الذي تركه هذا الأخير خصوصا في القطاعات الاجتماعية، بالإضافة إلى وضع أسس وأركان الدولة العصرية، حيث تبنت سياسة تدخلية عبر المخططات، فتم إحداث المؤسسات العمومية المهتمة بالجانب الاجتماعي كغايات أولى، بالإضافة إلى الاهتمام الأساسي المنصب على تطوير الإنتاج الفلاحي والصناعي وإرساء أركان الدولة المستقلة، مما جعل المسألة الاجتماعية لا تحظى بنفس الاهتمام والرعاية في المراحل الأولى لاستقلال البلاد.

الفقرة الأولى: المسار التاريخي لوظيفة الدولة الاجتماعية بالمغرب

منذ استقلال المغرب سنة 1956، كان الهاجس الاجتماعي حاضرا لدى الفاعل الرسمي باختلاف رهاناته السياسية والأمنية، رغم محدودية موارد الدولة وارتفاع النفقات العمومية وضعف تنافسية الاقتصاد الوطني، فخلال مرحلة ما بعد الاستقلال مباشرة إلى حدود سنة 1970، كانت هناك محاولات "لهيكلية الحقل الاجتماعي" ومأسسته، من خلال مؤسسات عمومية كال تعاون الوطني¹ سنة 1957 والإنعاش الوطني سنة 1961 وإحداث صندوق المقاصة² وعدد من برامج التغذية والماء الصالح للشرب والكهرباء بالعالم القروي وبرنامج الأولويات الاجتماعية.. إلا أن هذه البرامج والمؤسسات كانت مرتبطة أساسا بتقديم الدعم المباشر للفئات الأكثر فقرا وهشاشة من أجل استقرار المجتمع وتوفير شروط استمراريته نظرا للتحديات السياسية التي تواجه الدولة في هذه المرحلة من جهة، ومن أجل الضبط الاجتماعي وحضور الهاجس الأمني من جهة ثانية.

فالاهتمام بالسياسة الاجتماعية بدأ منذ السبعينات حيث تميزت بتحولات عميقة بذلت من خلاله الدولة مجهودات كبيرة في سبيل تحقيق العدالة الاجتماعية في مجالات وقطاعات

¹ أحدث التعاون الوطني سنة 1957 على شكل مؤسسة خصوصية ذات طابع اجتماعي ومعترف لها بالمنفعة العامة، ثم تحولت إلى مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المدنية والاستقلال المالي، موضوعة تحت وصاية الوزارة المكلفة بالشؤون الاجتماعية.

² تم إحداث الصندوق سنة 1941، إبان الحماية الفرنسية على المغرب، ويؤطر تسييره ومهامه ظهير لسنة 1977 " ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.74.403 بتاريخ 5 شوال 1397 (19 شتنبر 1977) يتعلق بإعادة تنظيم صندوق المقاصة"، يلعب الصندوق دورا حيويا في المشهد الاقتصادي المغربي، خصوصا على مستوى استقرار أسعار السلع الأساسية والقدرة الشرائية للمستهلكين.

اجتماعية عديدة، كالتعليم والصحة ومحاربة الفقر والهشاشة، وذلك من أجل مواكبة وإرضاء طموحات المواطنين الذين كان سقف مطالبهم كبيرا.

وخلال فترة الثمانيات، تراجعت المكتسبات خاصة بعد فرض سياسة التقويم الهيكلي الذي أدخلت من خلاله الدولة عدة إصلاحات طابعها التقشف في جميع المجالات ومن بينها القطاعات الاجتماعية الأساسية، وقد واكب هذه السياسة تنامي الاحتجاجات والسخط الاجتماعي، ولندارك الأزمة، ولمعالجة الإشكاليات الاجتماعية التي تفاقمت، تبنت الدولة بعد ذلك بعض البرامج الاجتماعية في بداية تسعينات القرن الماضي عن طريق إنشاء مؤسسات ووكالات عمومية كصندوق الحسن الثاني للتنمية، ووكالة التنمية الاجتماعية، ووكالة تنمية أقاليم الشمال، وتم أيضا صياغة برامج تنمية كالبرنامج الوطني للسكن الاجتماعي سنة 2002 والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية سنة 2005، والبرنامج الاجتماعي للقرب سنة 2005-2006¹.

وقد مكنت هذه البرامج والمبادرات من تعميم التعليم، وفك العزلة عن العالم القروي وربطه بشبكة الكهرباء، ومحاربة السكن غير اللائق، وتقليص العجز في المجال الاجتماعي وتم بذل عناية إحراز تقدم في التقليص من معدل الفقر والهشاشة، وفي نفس السياق تم إبراز تقدم بفضل تنفيذ مجموعة من الإصلاحات الجريئة همت مختلف المجالات الاجتماعية.

إن الخوض في العمق التاريخي المرتبط بالتعاطي مع المسألة الاجتماعية، كان دائم الحضور ضمن الانشغالات الاجتماعية للدولة، وهذا ما جاء به دستور 2011 الذي جاء بعقد اجتماعي جديد يربط الدولة بالمجتمع، حيث يوضح كيف يمكن للدولة انطلاقا من هذا العقد الاجتماعي، أن تفي بالتزاماتها الاجتماعية تجاه الشعب. هذا العقد الاجتماعي الذي أقرته الوثيقة الدستورية، قائم على تعزيز الحقوق والحريات وإحداث المؤسسات، للتمكن من تحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية، كما أنه أعطى أيضا مكانة خاصة للأسرة المغربية وعزز من دور المؤسسات في محاولة ضبط وتوجيه الحياة الاقتصادية والاجتماعية والمالية.

ورغم كل هذه الجهود المبذولة من طرف الدولة ومكوناتها، بقيت الوضعية الاجتماعية هشة وتبعث على القلق نظرا لعدة أسباب، مما دفع بمختلف مكونات الدولة من أشخاص ومؤسسات إلى الانقلاب على صياغة وتبني نموذج تنموي جديد يكون مناسبا لمغرب الحاضر

¹ أحمد الجبراري، تعميم الحماية الاجتماعية بالمغرب بين جهود بذل العناية وصعوبة تحقيق الغاية، مقالة ضمن مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، إصدارات المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية/ألمانيا -برلين- العدد السابع عشر نوفمبر 2022، ص 139.

والمستقبل وقادرا على إقرار عدالة اجتماعية ومجالية، خصوصا بعد إقرار دستور جديد للبلاد المكرس لمجالات الدعم والحماية الاجتماعية كحقوق دستورية¹.

وقد ازداد الأمر سوءا وتعقيدا سنة 2020، بعدما شهد العالم تفشي وباء خطير وهو فيروس كورونا -كوفيد19- والذي عرى عن هشاشة الدولة في مجال شبكة الأمان الاجتماعي والصحي، وبالتالي انهيار المنظومة الصحية وعجزها عن احتواء هذه الجائحة، الأمر الذي تبين معه بشكل جلي عدم قدرة النظام القانوني والاقتصادي والاجتماعي للدولة على الصمود أمام مثل هذه الأزمات².

فرضت الأزمة الصحية عدة تحديات على كل دول العالم، والمغرب لم يكن بمنأى عن ذلك، نظرا للتداعيات الاقتصادية والاجتماعية للجائحة، والتي فرضت على واضعي السياسات العمومية إعادة ترتيب الأولويات، انسجاما مع التغيرات التي سيعرفها العالم على كافة المستويات، لأن عالم ما بعد كورونا ليس عالم ما قبل كورونا.

شكلت جائحة كورونا فرصة ذهبية بالنسبة للدولة المغربية من أجل الوقوف على الأهمية الاستراتيجية لتسريع ورش إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية والانتقال من الارتجالية والتشتت إلى بناء نظام دعم منسجم ومتكامل، عبر إصلاح آلية الدعم الاجتماعي أساسا، والتي تشمل تطوير مختلف أشكال المساعدات المالية والعينية والخدمات الاجتماعية للمعوزين والأشخاص في وضعية صعبة من خلال الإسراع في تنزيل ورش تطوير منظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي.

الفقرة الثانية: آليات تعميم ورش الحماية الاجتماعية

بعدما عرف المغرب مجموعة من البرامج والأوراش الاجتماعية والتي كانت في الغالب عبارة عن مبادرات حكومية فردية، تم إعطاء الانطلاقة لبناء برنامج شمولي يهتم مختلف فعاليات المجتمع المدني حتى تمت تسميته بالثورة الاجتماعية.

وقد شكلت التعليمات الملكية الواردة في خطاب عيد العرش، لسنة 2020، وكذا الخطاب الذي ألقاه في افتتاح السنة التشريعية في أكتوبر من نفس السنة، نقطة تحول كبرى، حيث دعا الملك إلى تعميم الحماية الاجتماعية وحدد مكونات هذا المشروع الإصلاحي الطموح وخطة إنجازه.

¹ نص الفصل 31 من دستور 2011 على أنه: " تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات، على قدم المساواة، من الحق في: العلاج والعناية الصحية؛ الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والتضامن التضامني أو المنظم من لدن الدولة؛

² أحمد الجبراري، المرجع السابق ص 141.

كما أوصت اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد باعتماد مقاربة إرادية، بهدف تأمين قاعدة متينة للحماية الاجتماعية تعزز المقومات الكفيلة بمواجهة الآفات الاجتماعية وإدماج الفئات الهشة وتجسد التضامن بين المواطنين وفقا لمبادئ المساهمات العادلة.

لأول مرة يتم الالتزام بهذا البرنامج في إطار قانوني تم تحديد أهم معالمه ضمن القانون رقم 09-21¹ تم تسميته بالقانون - الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية، فضلا عن جدول زمني لتنزيله تمتد خطة الإنجاز على الفترة 2021-2025، حيث تم التنصيص في المادة الأولى منه على أن هذا القانون يحدد "الأهداف الأساسية لعمل الدولة في مجال الحماية الاجتماعية"، كما يحدد "المبادئ الأساسية والآليات الضرورية لبلوغ هذه الأهداف خاصة فيما يتعلق بالحكمة والتمويل".

بالرجوع للإطار المرجعي الذي تم إعداده، نجد أن هذا البرنامج يهتم تعميم التغطية الصحية الإجبارية والتي تهتم 22 مليون مستفيد، إضافي من التأمين الأساسي عن المرض، والذي سيغطي تكاليف التطبيب واقتناء الأدوية والاستشفاء والعلاج، كما سيتم توسيع الانخراط في أنظمة التقاعد لفائدة 5 ملايين مغربي من الساكنة والتي لا تتوفر على الحق في التقاعد، زيادة على تعميم الاستفادة من التعويض عن فقدان الشغل لكل شخص يتوفر على عمل قار، على أن يتم تعميم التعويضات العائلية لحوالي سبعة ملايين طفل في سن التمدرس، وبالتالي فإن هذه المحاور الكبرى هي الدعائم الأساسية للحماية الاجتماعية.

بخصوص التأمين على المرض، فهذا الإجراء سيعمل على توسيع الاستفادة من هذا التأمين ليشمل مجموعة عريضة من شرائح المجتمع، من قبيل بعض المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاط خاص، ليشمل كل الفئات المعنية وذلك عبر تبسيط مساطر الولوج لهذه الخدمات لاسيما أداء تحصيل الاشتراكات المتعلقة بهذا التأمين، حيث ستبلغ تكلفة تعميم التأمين الإجباري عن المرض 14 مليار درهم.

وبخصوص أنظمة التقاعد، سيتم توسيع قاعدة المنخرطين في أنظمة التقاعد ليشمل الأشخاص الذين يمارسون عملا ولا يستفيدون من أي معاش، من خلال تحقيق التنزيل التام لنظام المعاشات الخاص بفئات المهنيين والعمال المستفيدين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا ليشمل كل الفئات المعنية، وستبلغ تكلفة التمويل قرابة 16 مليار درهم على أن يتم تنزيل هذه البرامج في أفق سنة 2025 ليشمل حوالي خمسة (5) ملايين مغربي.

¹ ظهير شريف رقم 1.21.30 صادر في 9 شعبان 1442 (23 مارس 2021) بتنفيذ القانون - الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6975 - 22 شعبان 1442 (5 أبريل 2021)، ص 2178.

أما بخصوص الاستفادة من التعويض عن فقدان الشغل، فسيشمل كل شخص، كان لديه عمل قار، بشروط جديدة تهم تبسيط شروط الاستفادة من هذا التعويض، وتوسيع الاستفادة منه لتشمل فئات لم يكن يشملها القانون المنظم للتعويض عن فقدان الشغل، وقد تم تنزيل وإفراغ كل هذه المقتضيات في القانون - الإطار رقم 09-21.

يبدو من خلال هذه البرامج الجهود التي تقوم بها الدولة في الميدان الاجتماعي عامة ومجال الرعاية والحماية الاجتماعية خاصة وهو دليل يوحى بعودة دولة الرعاية من خلال توسيع دائرة المستفيدين من هذه البرامج والجهود في الميدان الاجتماعي وتقنينها عبر إصدار مجموعة من القوانين والمراسيم التي رافقت القانون - الإطار رقم 09-21، ويسعى هذا القانون إلى تعميم الحماية الاجتماعية في ظرف زمني محدد وبالتدريج يمتد إلى 5 سنوات، بحيث تم إعطاء الأولوية في المرحلة الأولى لتوسيع وتعميم التغطية الصحية بين سنتي 2021 و 2022، على أن يتم في مرحلة ثانية بين سنتي 2023 و 2024 تعميم التعويضات العائلية، بالإضافة إلى إقرار تعويضات جزافية لفائدة الأسر التي توجد في وضعية هشّة وبدون أطفال، ثم في مرحلة ثالثة وأخيرة سيتم توسيع دائرة الانخراط في أنظمة التقاعد، وتعميم التعويض عن فقدان الشغل خلال سنة 2025.

ومن ثم، يعتبر ورش تعميم الحماية الاجتماعية بالمغرب أحد مجالات العمل الاستراتيجية ذات الأولوية، من أجل محاربة الفقر والإقصاء والتمهيش وتحسين ظروف عيش الأسر المعوزة، وتحسين الظروف المعيشية للسكان، وقد بذلت مجهودات مهمة في هذا المجال، وأتاحت تدريجياً إنشاء نظام متنوع للحماية الاجتماعية، سواء من حيث طبيعة الإجراءات أو الساكنة المستهدفة. ومع ذلك، فإن هذا النظام بمكوناته التشاركي وغير التشاركي يواجه اليوم العديد من القيود والتحديات التي تتطلب الإصلاح¹.

المطلب الثاني: تمويل ورش الحماية الاجتماعية وإشكالية الديمومة المالية

مع الدور الذي أصبحت تلعبه الدولة في المجال الاجتماعي بغية ضمان مستوى أدنى من الخدمات الاجتماعية لمواطنيها، أضحت من الضروري تبني سياسات اجتماعية تهدف إلى توفير الخدمات الأساسية، غير أن هذه الرغبة تصطدم بالتحديات المرتبطة بملائمة التمويلات مع حجم الخصائص في المجالات الاجتماعية، بفعل محدودية الموارد المالية.

¹ محمد الادريسي بخات، محمد خبي، تطوير منظومة الدعم الاجتماعي في المغرب لمواجهة تداعيات جائحة كورونا، مقالة ضمن مجلة الدراسات المتدمجة في العلوم الاقتصادية والقانونية والتقنية والتواصل - العدد الأول - نونبر 2020، ص 17-16.

الفقرة الأولى: تمويل ورش الحماية الاجتماعية

طبقا لتوقعات الحكومة لسنة 2021 سيتطلب تدبير هذه البرامج، في أفق سنة 2025 تخصيص مبلغ سنوي إجمالي قدره 51 مليار درهم، منها 23 مليار درهم سيتم تمويلها من ميزانية الدولة. وتتكون مصادر التمويل العام التي ستتم تعبئتها من التمويلات المباشرة من ميزانية الدولة، والإيرادات الضريبية المخصصة، وكذا الموارد المتاحة إثر إصلاح منظومة المقاصة.

كما يركز تعميم الحماية الاجتماعية على آليتين للتمويل:

1. آلية قائمة على الاشتراك بالنسبة للأشخاص القادرين على المساهمة في التمويل لورش الحماية الاجتماعية بالمغرب.

2. آلية قائمة على التضامن لفائدة الأشخاص غير القادرين على تحمل واجبات الاشتراك، إذ تركز الآلية القائمة على الاشتراك بالنسبة للأشخاص القادرين على المساهمة في التمويل لورش الحماية الاجتماعية بالمغرب، على الأداء المسبق لمبلغ الاشتراك من طرف الأشخاص المؤمنين أو عن طريق الغير لحسابهم الخاص.

ويتم تمويل الحماية الاجتماعية في إطار هذه الآلية عن طريق :

- الاشتراكات المستحقة تطبيقا لمقتضيات النصوص التشريعية الجاري بها العمل.
- الواجبات التكميلية التي تفرضها الدولة على بعض الفئات المهنية، في إطار نظام المساهمة المهنية الموحدة، قصد أداء الاشتراكات الاجتماعية.

أما بخصوص الآلية الثانية للتمويل، وهي آلية قائمة على التضامن لفائدة الأشخاص غير القادرين على تحمل واجبات الاشتراك، والتي تخول حق الاستفادة من خدمات ورش الحماية الاجتماعية بالمغرب، المتعلقة بالتأمين الإجباري الأساسي عن المرض ومن التعويضات المخصصة للحماية الاجتماعية، من المخاطر المرتبطة بالطفولة أو من التعويضات الجزافية، وترتكز هذه الآلية على الأداء المسبق للاشتراكات من طرف الدولة لفائدة الأشخاص المعنيين، وذلك من خلال الموارد المالية التالية :

- المخصصات المالية من ميزانية الدولة.
- العائدات الضريبية المخصصة لتمويل ورش الحماية الاجتماعية بالمغرب.
- الهبات و الوصايا.
- جميع الموارد الأخرى التي يمكن أن ترصد بموجب نصوص تشريعية أو تنظيمية خاصة.

إن المزاوجة بين نظامي الاشتراك والتضامن قد يطرح إشكالات عديدة عند التطبيق، ففي غياب أرضية معيارية صلبة لتحديد مؤشرات الفقر والهشاشة، فإن التمويل الجبائي للسياسات الاجتماعية سيفقد مغزاه وقد يؤدي إلى عكس مبتغاه.

فميزان تمويل القطاعات الاجتماعية مازال مختلاً، حيث لا يزال اختلال التوازن المالي لنظام الحماية الاجتماعية يعرف صعوبات مالية في التمويل. ولعل هذا ما يفسر دعم البنك الدولي لهذا الإصلاح¹، حيث التزم بتخصيص 400 مليون دولار لدعم الحكومة في القيام بالإصلاحات "المنهجية" لنظام الحماية الاجتماعية، عبر وضع السجل الوطني للسكان والسجل الاجتماعي الموحد وإرساء الوكالة الوطنية للسجلات، وهو ما يطرح توجسات حول الآثار الجانبية لهذا المشروع في ضوء مآلات بعض التجارب التي واكبتها البنك الدولي، باتخاذ تعميم الحماية الاجتماعية كمدخل ناعم لتوجيه الميزانية العامة لخدمة شروط الاستدانة على حساب الأولويات الاجتماعية كما حصل في المكسيك، وهو ما بدأت بعض تطبيقاته تظهر في التجربة المغربية، في ظل ضعف أعمال التدابير المواكبة للحيلولة دون إضرار بعض الإصلاحات بالقدرة الشرائية للمواطنين، كما هو الحال مع برنامج "تيسير" الذي تُغطى ميزانيته من الموارد الناجمة عن حذف دعم المواد الغذائية والطاقيه، مما يجعله لا يخدم فقط توسيع تغطية الحماية الاجتماعية بكل البلاد بل إن نتائجه قد تخدم في المقام الأول تحقيق توازن الميزانية².

وبالعودة إلى طبيعة المداخل التي تركز عليها الدولة لتمويل سياستها العمومية، نجد أن هذه الميزانية تعتمد بشكل أساسي على الموارد ذات الطبيعة الضريبية، فبالنسبة لقانون المالية 2023، نجد أن تقديرات المداخل المتأتية من الضرائب غير المباشرة والضرائب المباشرة والرسوم المماثلة ورسوم التسجيل والتبر والرسوم الجمركية، تشكل 90 % من مجموع موارد الميزانية العامة، في حين لا تتعدى باقي الموارد الأخرى نسبة 10 %، وهو ما يفيد أن الموارد الضريبية هي المصدر الأساسي لتمويل السياسات العمومية للدولة، ومن المعلوم أن الرفع المفرط

¹ تعليقا على ذلك، قال جيسكو هنتشيل المدير الإقليمي لدائرة المغرب العربي في البنك الدولي: "لقد استجاب المغرب استجابة حاسمة وسريعة لمساندة الشرائح الأكثر هشاشة واحتياجاً من السكان خلال جائحة كورونا، ويعمل الآن لتسريع وتيرة الإصلاحات الرامية إلى تدعيم منظومته للحماية الاجتماعية التي نفخر نحن، في البنك الدولي، بمساندتها. ويساند المشروع المغربي في مواجهته للجائحة، وكذلك في خطته لبناء منظومة واسعة فعّالة وحيوية من شبكات الأمان الاجتماعي للفئات الهشة من السكان." ² عبد الرفيق زعنون، تعميم الحماية الاجتماعية: تأسيس لدولة الرعاية أم تكريس لسياسة التخلي؟، مقال الكتروني منشور

<https://mipa-institute/8856> تاريخ الاطلاع 2023/08/22، على الساعة 14:06.

لحجم الضرائب قد تكون له آثار عكسية على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، كما أن استقرار هذه الموارد قد يتأثر بالتقلبات والأزمات الاقتصادية¹.

الفقرة الثانية: أهمية الإصلاح المالي في تحقيق أهداف الدولة الاجتماعية

أوضحت التحديات التي تواجهها الدولة على مستوى التحكم في مختلف سياساتها تحتّم عليها القيام بإصلاحات عميقة في تدبير مآليتها العمومية، فالنموذج التقليدي أصبح عاجزاً عن الاستجابة لحجم المطالب التي يتوجب على الدولة العمل على تحقيقها.

يشمل تنزيل ورش تعميم الحماية الاجتماعية العديد من الجوانب الجوهرية، والتي تتعلق أساساً بإحداث آليات التمويل، ووضع أو تعديل القوانين والنصوص التنظيمية، و تنزيل الإطار والآليات اللازمة لتدبير التأمين الإجباري الأساسي عن المرض (الحكامة، ونظام المعلومات، والتنظيم، والجوانب اللوجستية).

وفيما يخص التمويل، فإن تعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض يتطلب إحداث الآليات اللازمة لضمان استمراريته واستدامته. فطبقاً لتوقعات الحكومة لسنة 2021، تقدر التكلفة السنوية لتعميم التأمين الإجباري الأساسي عن المرض بما يناهز 13,8 مليار درهم. ويلاحظ حالياً أن التوجه المعتمد يسير نحو التمويل وفق آلية المساهمة مع تمويل المتبقي من طرف الدولة في إطار التضامن وخاصة فيما يتعلق بالأشخاص غير القادرين على تحمل واجبات الاشتراك. وتجدر الإشارة إلى أن تمويل ورش الحماية الاجتماعية في إطار التضامن سيعتمد على التوجيه التدريجي للموارد المخصصة لتمويل نظام المساعدة الطبية والتحويلات المنجزة في إطار بعض البرامج (تيسير، والدعم المباشر للأرامل، ومليون محفظة)، وكذا الهوامش الناتجة عن الإصلاح التدريجي لصندوق المقاصة بالإضافة إلى تعبئة موارد ضريبية جديدة، حيث تمت إعادة اعتماد المساهمة الاجتماعية للتضامن على الأرباح والمداخيل برسم سنة 2022 وقد تم تجديد هذه المساهمة في قانون المالية 2023 وذلك للسنوات 2023 و 2024 و 2025².

إن استدامة المالية العمومية في هذه الظروف، تستلزم تعبئة جميع الموارد المالية المتاحة، الجبائية وغير الجبائية، عبر ترسيخ شفافية تدبير السياسة الجبائية لدى المواطن والدولة على حد سواء مع التفكير في إحداث محاكم أو غرف مختصة فقط بقضايا الهرب الضريبي، مع تمكين الإدارات العمومية المكلفة بتحصيل الموارد والديون العمومية بالمعلومات حول الملتزمين،

¹ فؤاد أشن، مقارنة الدولة في تمويل السياسات الاجتماعية والبرامج الاجتماعية، المالية العمومية بالمغرب دينامية الإصلاح وسؤال الحكامة، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، السنة 2023، ص 152 و 153.

التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2021، ص 55. ¹

وكذا ربط النظم المعلوماتية المصممة لتدبير الموارد المالية وتحصيلها ببعضها البعض، مع ضرورة خفض الضرائب لمواجهة التهرب الضريبي بشكل أكثر نجاعة.

وفيما يتعلق بالنفقات، فإن الأمرين بالصرف ملزمون بترشيد نفقاتهم بما يلائم الوضعية المالية للدولة، وهو أهم محور في الإصلاح المالي، وذلك باتخاذ مجموعة من التدابير من أجل تأهيل النفقة العمومية لتحقيق المنفعة العامة بأقل التكاليف الممكنة، مع مراعاة جودة الخدمات، بكيفية تؤدي إلى الرفع من مردودية النفقة العامة؛ أي الحرص على الإنفاق الجيد عوض الإنفاق الكثير؛ وذلك قصد تقليص العجز الميزانياتي الهيكلي، مع توجيه النفقات نحو الاستثمار العمومي مع تعزيز نجاعته وفعاليتها عبر تدابير تتركز أساسا حول التأكد من فاعلية المشاريع المقترحة وأثرها على الاقتصاد والمجتمع، مع ضرورة الحرص على أن يكون لها عائد على الاستثمار يمكن من استرجاع كلفتها.

إن الوضعية الحالية للمالية العمومية تظهر ضعف فعالية الاستثمار العمومي، وهو ما يستوجب إعادة النظر في برمجة المشاريع وطلب القروض لإنجازها. وعلى صعيد آخر، فإن المملكة المغربية مطالبة بتعزيز سيادتها الاقتصادية والحفاظ على استقلال قرارها الاقتصادي بدون تدخل أطراف مؤسسات خارجية، مما يستوجب معه التحكم في المديونية، والعمل على تقليص كلفة الدين في الميزانية العامة.

خاتمة:

أصبحت مساهمة الدولة لمختلف المطالب الاجتماعية أمرا يحتل الصدارة ضمن أولويات الفاعلين العموميين، خاصة وأن الاختلالات التي تحدث على مستوى الخدمات الاجتماعية من شأنها أن تتحول إلى أزمات تمس بالاستقرار السياسي والاقتصادي للدولة.

فمن المهم أن يكون تمويل تدابير الحماية الاجتماعية مدمجا ضمن منظور متكامل للعدالة الاجتماعية، بدل أن يظل حبيس نظرة تجزئية قد تسهم في حماية فئات مقابل إفقار أخرى، أو مشجبا لتبرير انسحاب الدولة من المجال الاجتماعي، وتكريس سياسات التخلي. ففي المغرب كما في سائر الدول، تعتبر المالية العمومية أداة لتنزيل السياسات العمومية على جميع المستويات، سواء الاجتماعية أو الاقتصادية أو المالية، وبالتالي، فإن استدامتها تعتبر مدخلا أساسيا لوضع أسس الحكامة الميزانية، والتي تعتبر بدورها شرطا لتحقيق النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية.

فالمغرب، عبر جميع مؤسساته ومكوناته، مطالب اليوم أكثر من أي وقت مضى، بالحرص على استدامة ماله العمومية، وذلك في مواجهة متطلبات وحاجيات مجتمعية ومؤسسية غير محدودة، خصوصا مع انخراط المملكة في تعميم الحماية الاجتماعية، وبداية تنزيل النموذج الجديد، وكلها أوراوش تستلزم موارد مالية كبيرة لمواجهة نفقات عمومية ضخمة. ويبقى الاستغلال الأمثل للموارد المالية المتاحة للمجال الاجتماعي رهينا بمواصلة العمل على تأهيل الأساليب التديبيرة، وتعزيز قيم الحكامة في مختلف المراحل التي تمر منها السياسات والبرامج الاجتماعية، بدء من الصياغة مروراً بالتنفيذ وانتهاء بالتقييم.

لائحة المراجع

1. الكتب

- عبد القادر تيعلاتي، المالية العامة المغربية والمقارنة، الجزء الأول: قانون الميزانية، دار النشر الجسور، الطبعة الثالثة، 2002.

2. الأطروحات

- فؤاد أشن، قانون مالية السنة كآلية لتزليل السياسات العمومية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- السويسي، جامعة محمد الخامس بالرباط، السنة الجامعية 2020-2021.

3. المقالات

- رضوان زهرو، المالية العمومية بالمغرب دينامية الإصلاح وسؤال الحكامة، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، السنة 2023.
- فؤاد أشن، مقارنة الدولة في تمويل السياسات الاجتماعية والبرامج الاجتماعية، المالية العمومية بالمغرب دينامية الإصلاح وسؤال الحكامة، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، السنة 2023.
- أحمد الجارري، تعميم الحماية الاجتماعية بالمغرب بين جهود بذل العناية وصعوبة تحقيق الغاية، مقالة ضمن مجلة القانون الدستوري والعلوم الادارية، إصدارات المركز الديموقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية/ألمانيا -برلين- العدد السابع عشر نوفمبر 2022.
- محمد الادريسي بخات، محمد خي، تطوير منظومة الدعم الاجتماعي في المغرب لمواجهة تداعيات جائحة كورونا، مقالة ضمن مجلة الدراسات المندمجة في العلوم الاقتصادية والقانونية والتقنية والتواصل-العدد الأول-نوفمبر 2020.
- عبد الرفيع زعنون، تعميم الحماية الاجتماعية: تأسيس لدولة الرعاية أم تكريس لسياسة التخلي؟، مقال الكتروني منشور <https://mipa.institute/8856>

4. القوانين

- ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (يوليو) 2011 بتنفيذ نص الدستور الصادر في الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (يوليو) 2011.

- ظهير شريف رقم 1.21.30 صادر في 9 شعبان 1442 (23 مارس 2021) بتنفيذ القانون - الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6975 - 22 شعبان 1442 (5 أبريل 2021)، ص 2178.

5. التقارير

- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2021.
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول "الحماية الاجتماعية في المغرب واقع الحال، الحصة وسبل تعزيز أنظمة الضمان والمساعدة الاجتماعية"، سنة 2018.

سوسيولوجيا الإبداع في المجالات المهمشة بالمغرب

Sociology of creativity in marginalized areas of Morocco

خليل بية

باحث في علم الاجتماع،

جامعة عبد المالك السعدي، المغرب.

البريد الإلكتروني: kh.biya2018@gmail.com

Abstract:

This study attempts to provide a sociological understanding of young people's creations in the marginal neighbourhoods of Morocco and the extent to which they are able to achieve local and national empowerment, as the thoughtful material of youth cogetto is the founder of a creative and sustainable format. This can be done through the scientific assumption that the Moroccan society and the spirit of its cultural and territorial elements are bearers of a community project, whose effectiveness can be rotated in an institutional format that depends on creativity as a human material for managing societal crises; The thing that leads to having a local production policy for Cogito. Through a systematic and qualitative approach, attention is paid less to structural perspectives than to the actors' space as producers of multiple creativity capable of producing the field with effective and humane developmental alternatives..

Keywords: Créativité; Jeunesse; Autonomisation; Cogito Développement; Marginalized Field.

ملخص:

تحاول هذه الورقة، تقديم فهم سوسيولوجي لإبداعات الشباب في الأحياء الهامشية بالمغرب ومدى قدرتها على تحقيق تمكين محلي ووطني، بالشكل الذي تكون المادة المفكرة للكوجيطو الشبابي مؤسس لنسق مبدع ومستدام. وهو ما يمكن تملكه عبر مفترض علي مؤداه أن ماهية المجتمع المغربي وروح عناصره الثقافية والترايبية حاملة لمشروع مجتمعي، يمكن أن يتم تدوير فعاليته بنسق مؤسساتي يعتمد الإبداع كمادة انسانية لإدارة الأزمات المجتمعية؛ الشيء الذي يؤدي إلى امتلاك سياسة محلية لكوجيطو الإنتاج. وعبر تمشّ منهجي كيفي لا يولي الاهتمام للصبرورات البنيوية بقدر ما يعطي مساحة للفاعلين بوصفهم ذوات قادرة على إنتاج المجال بإبدالات تنموية فاعلة وإنسانية.

الكلمات المفتاحية: الإبداع؛ الشباب؛ التمكين؛

كوجيطو التنمية؛ المجال المهمش.

تقديم

يشهد العالم اليوم اهتمامًا متزايدًا بدراسة الديناميات الاجتماعية والثقافية التي تشكل حياة الأفراد في المجتمعات المهمشة. ضمن هذا السياق، تبرز سوسيولوجيا الشباب كحقل بحثي مهم يستقصي كيف يمكن للشباب في الأحياء والمجتمعات المهمشة أن يبدعوا ويتجاوزوا التحديات المحيطة بهم.

في المجتمعات المهمشة، يواجه الشباب العديد من العقبات بما في ذلك الفقر، نقص الموارد، التهميش الاجتماعي، والإقصاء من الفرص التعليمية والمهنية. ومع ذلك، فإن هذه الظروف القاسية لا تقف حائلًا دون بروز إبداعاتهم. على العكس، يمكن أن تصبح مصدر إلهام يدفع الشباب إلى تطوير مهارات واستراتيجيات مبتكرة للتعبير عن ذواتهم وتحقيق طموحاتهم.

تعتبر الإبداعات الشبابية في المجالات المهمشة ظاهرة متعددة الأبعاد، حيث لا تقتصر على الفنون والرياضة بل تمتد لتشمل ريادة الأعمال، النشاط الاجتماعي، والتكنولوجيا. هذا الإبداع ينبع من قدرة الشباب على تحويل التحديات إلى فرص، مستخدمين ما لديهم من موارد محدودة بطرق جديدة ومبتكرة. هنا، يلعب التضامن الاجتماعي والشعور بالهوية المجتمعية دورًا حاسمًا في تعزيز هذه الإبداعات، حيث يجد الشباب الدعم والإلهام من محيطهم الاجتماعي والثقافي.

من خلال دراسة سوسيولوجيا إبداع الشباب في المجالات المهمشة، نسعى إلى فهم العوامل الاجتماعية والثقافية والاقتصادية التي تساهم في تنمية هذه الإبداعات. كيف يمكن للشباب تحويل الضغوط الاجتماعية إلى محفزات للإبداع؟ ما هي الاستراتيجيات التي يتبعونها للتغلب على التهميش والإقصاء؟ وكيف يمكن للمجتمع الأوسع دعم وتعزيز هذه الإبداعات؟

تقدم هذه الورقة أيضًا رؤية نقدية للسياسات الاجتماعية والاقتصادية، مؤكدةً على أهمية توفير بيئات داعمة تمكن الشباب من تحويل إبداعاتهم إلى أدوات للتغيير الاجتماعي. في النهاية، يظل الهدف هو تسليط الضوء على قدرات الشباب في مواجهة التحديات وابتكار حلول جديدة، مما يعزز من فهمنا لدور الإبداع في التنمية المستدامة والشاملة.

إن هذه الأسس النظرية والمنهجية، هو ما تهدف هذه الورقة مقارنته على خلفية إشكالية سوسيولوجية تسائل الاستراتيجيات العامة للسياسات العمومية في قدرتها على إيجاد قاعدة بيانات عمومية وقطاعية بعدد المبدعين المحليين والوطنيين، وهو البعد الذي يظهر المسح الوثائقي غيابه في الوثيقة الرسمية بالمغرب، وبالتالي إلحاق الكفاءات المفكرة بالمغرب بقائمة الهدر المتعدد الأبعاد.

كما أن مجال التفكير الذهني للفاعل السياسي بالمغرب لا يستحضر المادة الإبداعية في محاور إعداداته لسياسات الهامش والمهمش، والذي يتضمن -حسب هذه الورقة- قدرات إبداعية معدومة في العناصر الرثة للأحياء الهامشية؛ فالخريطة الوطنية للعقول المفكرة بنسق ذهني مبدع ومستدام لا زالت فريضة غائبة في السياسات العمومية، ومستبعدة في القرارات والبرامج التي تعد بالابتكار المؤسسي وتتجاهل النسق الذهني الفردي والجماعي المحلي، الذي يعتبر الاعتراف والاستثمار في مكونات تفاعله الكيمائي العقلي لحظة تحقق التقليد لجذر الذاكرة المستقبلية، ومتابعة متوالياته الرياضية الاجتماعية يقود نحو مجتمع المعرفة الذي تكون إبداعية مواطنيه حلول مبتكرة لأزماته المجتمعية. فهل يمكن أن يقود الاسقاط المغالط للتجارب المغايرة للخصوصية المحلية إلى إنجاح نموذج تنموي مستورد باستبعاد للنسق الذهني المحلي المستوعب بمادة الإبداع المفكرة؟

إن هذه التقاطعات الإشكالية تبرز أهمية ورهان مجتمعي، لقدرة الإبداع المخزون في الكوجيطو المغربي، على إظهار توسط وعي مغربي بوحدياته المعدومة الصوت في رأس السياسة الانيقية للانتلجنسية (النخبة المثقفة)، وفي القدرة على العبور نحو تمكين ذاتي مغربي بعناصر عقله الجمعي، ويدرك أهمية الإبداع في تقدم المجتمعات العالمية، فقد حان الوقت لكي تتوقف عولمة الدولة المغربية عن تشطي الذهن والتراب بالمغرب.

1- جينياولوجيا الإبداع في المغرب

إن المسألة ليست في إشكالية التنمية وقضاياها، بل في إشكالية تحول تاريخي لم ينجز، بفعل صدمة الاستعمار باعتباره عائقا ابستيمولوجيا وحضاريا، يتعلق بتحول من المجتمع التقليدي ذي النسيج المتمثل بالعصبيات على اختلافها إلى مجتمع حديث قائم على المؤسسات المدنية.

2- محاضرة في الأنثروبولوجيا الترابية¹

في التنمية المصلوبة بعوائق التقليد، يجب الانتباه العلمي لكلمة "تقليد" نظرا لأن التقليد قد يجمع عناصر التأليف والتوليف والتقدم التي يحتاجها مجتمع لصالح تنميته. والشرط هنا، أن تستمد التنمية شروط حصولها من جميع مكوناتها البشرية والطبيعية، لكون الطبيعة هي مجال حيوي لاتساع مدارك الإنسان وقدرته على الإبداع، وكل تنمية تستحضر شروط وجودها

¹ . الأنثروبولوجيا الترابية؛ يراد بالأنثروبولوجيا الترابية كل العناصر الإبداعية للعقل الانساني التي يتجاهلها الزمن اللحظي وتخترن في ذاكرة المادة.

الاجتماعي من داخل رهانات الهوية الفاعلة والمبدعة للتاريخ البشري ولفاعلية عناصره تتأثّر لها تحقيق التنمية من أضيق معانيها كتنمية محلية إلى مجالها الأوسع الحضارة والعمران.

الإبداع الذي حصل تغليفه في شروط بناء الأنا المفكرة للذات المغربية يغيب بفعل ديناميات أحدثت في مسار تطوره تشوهات لم تسمح له أن ينمو نموا طبيعيا ضمن مجالات قوته المحلية أمام صورة السمعة السيئة لتاريخ السيبة مما أوقف الذهن أمام ضعفه وكمال غالبه، ولا تنفصل الذوات عن هذه القشور الملتوية بذهن البدائية السلوكية إلا بتحرير العقل بمكونين، مكون السلطان ومكون الدين.

يعمل المكون الأول –الملك- في إطار التقليد الصغير، بينما يعمل المكون الثاني- الدين- في إطار التقليد الكبير ضمن المشروعية الكبرى لمصادر إنتاج بنية فوقية تتحكم في التمثل والمنطق والمركب، وأنتجت المعنى والفعل رغم تواربها في بنيات اللاوعي لكنها حاضرة في عمق الممارسة في عطب السلوك وخصائص الذات ومسالك العقلية، عندما تتجمع إنسانيا وتفكر فإنها تنتج. وفي ذلك التماسك الذي يستعمله الايديولوجي استعمالا مقلوبا لصورة الواقع يحقق شروط استمرارية في بنية الذهن¹، ولكن دون أن تسمح أدوات اشتغاله على تحرير الذهن وعبره إلى أعماق البنى الفكرية الأصلية التي تنتج حيوية الفكر في الأفكار الفطرية عند الإنسان، فتتحقق بذلك شروط انتماؤه الفاعل لثوابه ولا تجعله مجال لذهن تراب تحكمه هواجس الامتلاك².

هناك عناصر ثقافية متبعثرة في روح ثقافتنا المغربية، والتي تحتاج إلى تجميع خلاق من روح الذاكرة، يعيها المنطق المفكر في الدولة كما يعيها المنطق الفردي. غير أن المنطق الثاني – أي منطق الأفراد- تم إخفاء وجوده الطبيعي في إخفاء نفسي قصدي من لدن ديناميات التحول الطارئ في جدلية التاريخ. وتحتاج تلك الأوليات إلى ذات شفافة تتملك معرفة يقظة بالذهن الذي يحدث وأصوله التي انفصل عنها، ذلك الانفصال الذي تتجلى داخله صيرورته مكانة روحية لفكرة العمل المبدع³. فهوية الشخص تتحدد بما يستطيع أن يفعل لكونه قيمة ليست للكسب (L'avoir)، بل للكينونة (l'être).

¹ . بول ريكور، محاضرات في الإيديولوجيا والبيوتوبيا، ترجمة فلاح رحيم، الطبعة الأولى، (بيروت: دار الكتاب الجديدة المتحدة، 2002)، ص 17.

² . محمد كريم، الاقتصاد الاجتماعي بالمغرب، التنمية المعاقدة وجدلية الاقتصاد والمجتمع، (الدار البيضاء: مطابع إفريقيا الشرق، 2011)، ص 54.

³ . يوجد نوع من الانفصال أو التمييز، وفي داخل هذا الانفصال تتشكل عملية تمنح فكرة العمل قيمة روحية أو معنوية عالية. بكلمات أخرى، يمكن فهم أن هناك تجربة أو وضع معين يبرز فيه العمل ليس فقط كفعل مادي، بل كفكرة تحمل قيمة روحية ومعنوية خاصة. انظر: ماكس فيبر، الاخلاق البروتستانتية وروح الرأسمالية، ترجمة محمد علي مقلد، بيروت: مركز الإنماء القومي، 1990.

إن الغيرية تخلق في الذات المغربية، والغيرية (l'altérité) هي حاجة إنسانية موجودة في النفس البشرية ودفعت الشعوب منذ أزمان غابرة إلى البحث عن الآخر. إذ هو بحث متأصل في كل مجموعة بشرية، بحيث لا يصلح معه الاقتباس من منظومة خارجية ولا إسقاط من سلطة أجنبية. فالغيرية باعتبارها أساس من أسس الهوية تفترض تفكيراً نقدياً للذات، بحيث تتحدد ماهية الشخص في علاقة مغايرة للتعدد، ولا تفترض الانقسام والاعترا ب، بل التعاون أو التناوب في المسؤولية. ولا يمكن أن تدل الهوية على الشخص وإلا سنفرض أننا أمام تماثيل موضوعة على قمم عالية يفرق بينها وادي عميق، يكون كل مثال لا يستطيع الحركة، فلا يجد إلا نفسه لتفسير واقعه.

تقدم النمذجة الترايبية محاولة لتفسير تاريخ العلوم لا يقوم على الانفصال التام والقطعية الجذرية والثورة الحاسمة بين ماضي العلم وحاضره كما نظر إلى ذلك "غاستون باشلار"¹، ولا على التواصل الكلي والاستمرارية الفعلية كما تصور ذلك بيير دوهيم² (Pierre Duhem 1861-1916)، بل على نظرة معقدة تجعل النقلة النوعية رهينة حصول تراكم كمي كبير، ذلك نتيجة الفرق بين نموذج قديم ونموذج جديد يكمن في نجاعة التمثيل للظواهر كما بين ذلك هيزنبرغ بقوله: "إنني أعترف أن هناك درجة اختلاف معينة ولكنني لا أرى اختلافا جوهريا...إنني في الواقع لا أستطيع التسليم بأن نيوتن قد قدم شيئا أساسيا أفضل من بطليموس، لقد أعطى فقط تمثيلا رياضيا آخر للكواكب وقد أثبت على مر القرون أن هذا التمثيل هو الأكثر نجاحا"³. عندئذ يكون التقدم في العلم من التمثيل غير الناجح للوقائع إلى التمثيل الناجح.

في التواصل الكلي والاستمرارية الفعلية، تحصل نموذجيتنا الذاتية. إذ يقوم الاجتماع القبلي في كثير من مظاهره ومضامينه على المساواة والعدالة، وهذا ما يدل عليه ضعف الفروقات بين أفراد القبيلة، كما يغطي التضامن القبلي بين الأفراد والمجموعات الفوارق الفردية ويضعفها، فالطبقية الهرمية تكاد تختفي لأن الملكية مشتركة في أغلب الأحيان. فالرجوع إلى الاستدلال في تاريخ المغرب، يظهر تكاملية جنسية تتحدد في مدلول لغوي للأرض في انتسابها

¹ . François Pire: De l'imagination poétique dans l'oeuvre de Gaston Bachelard, José Corti, 1967, p167.

² . بيير دوهيم، إنقاذ المظاهر في مفهوم النظرية الفيزيائية من أفلاطون إلى غاليلي. ترجمة محمد أبركان، (القاهرة: دار فاصلة للنشر والتوزيع، 2020)، ص 67.

³ . فيرنر هيزنبرج، الجزء والكل. في جون ديكسون، روبرت شيريل، دولة الرعاية الاجتماعية في القرن العشرين، تجارب الأمم المتقدمة في تكريم الإنسان، ترجمة سارة الذيب، الطبعة الأولى، (بيروت: الشبكة العربية للأبحاث والنشر، بيروت، 2014)، ص 76.

لسلالة مشتركة تتسم "بأرض آيت اهدوا" أو "آيت زيان"، فيقال أرض الجماعة وليست أرض الفرد، وتتجسد هذه التكاملية الجنسية في مؤسسة "التويضة"،¹ بوصفها مجالا للتكامل المؤسس على الرابط الجماعي، وباعتبارها عملا جماعيا، وتعاونيا، وتضامنا، فهي عمل إنساني من الدرجة الاولى بدون مقابل، ومن عمل الجنسين. كما أنها تعتمد على عنصري الثقة والعمل التضامني لإنجاز أعمال انتاجية لفائدة أفراد الجماعة، في مسعى مصلحة مشتركة للكل الجماعي. وفي مسألة "التوليج" في حالة وقوع الطلاق أو وفاة الزوج، فالزوجة (البنات) تعود إلى بيت أبيها وتعيش في أحضان الأسرة وبداخلها، وتسمى "أكدا ن تمسولت".² كما أن الجنسية عند الأمازيغ قديما كانت تؤخذ عن طريق الأم، فالولد يعرف باسم أمه ولا يعرف باسم أبيه.

إن هذا التعدد الثقافي ظاهرة اجتماعية وتاريخية، فإذا نشوؤه طبيعيا، تحولت الشخصية وتطورت باستمرار دائم نحو إغناء وإفادة المجتمع. وطبعاً، هو سجل مفتوح باستمرار يصاحب سيرورة المجتمع بالتفاعل الذي خضعت له عبر التاريخ؛ فالثقافة المغربية متعددة الدوائر المحيطة باستيعاب الجديد، حتى يصبح جزء متجددا منها، فتصير الأصالة قوة خلاقية ومحفزة، لتنمية هوية وطنية في إطار سيرورة متحركة، فتتشكل الشخصية الوطنية بمقوماتها الجيو-رمزية.

2.1 سوسيولوجيا الإبداع في المجالات المهمشة

لئن أنهت الفلسفة النقدية عند إيمانويل كانط رحلة العذاب التي عاشتها ملكة الخيال، طوال تاريخ الأنساق الأنطولوجية التقليدية، وميزت بين الخيال التكراري والخيال المبدع، وأسندت إلى الخيال المتعالي مهمة التأليف بين مقولات الذهن ومعطيات التجربة الحسية تحت توجيه أفكار العقل³، فإن المقاربة الفنونولوجية قد أعادت الاعتبار لهذه التجربة الإدراكية وسلكت هذا السبيل للإطالة على الزمان والوجود في العالم. فما المقصود بالنسق الذهني المبدع عند الشباب؟ وماهي التجربة الفنونولوجية التي ينطبق عليها فعل المتخيل المبدع؟ وماهي العناصر المكونة للخيال المبدع؟

¹ . مصطلح أمازيغي وعرف مغاربي؛ وتعني كل فعل تضامني يرسخ ثقافة التطوع والتضامن التلقائي.

² . تسمى بالتوليج وتعني أنه في حالة ما إذا وقع الطلاق أو وفاة الزوج، فالزوجة (البنات) في هذه الحالة تعود إلى بيت أبيها وتعيش في أحضان الأسرة وبداخلها.

³ . زهير الخويلدي، الخيال الإبداعي والخيال الاجتماعي، مجلة أنفاس نت، الرابط: <https://www.anfasse.org> تمت الزيارة بتاريخ

إن الخيال أهم من المعرفة، فهو رؤية مسبقة لجاذبية الحياة المستقبلية¹. بحيث تشابك روابط متعددة بين الاجتماعي والنفسي عبر وساطة المتخيل. فقد ربط علماء الأنثروبولوجيا المتخيل الاجتماعي في الحقبة المعاصرة بالزمن الآتي والقدرة الاستشرافية بالمستقبل، وذلك من أجل الانعتاق من الحاضر البائس والتخلص من سيطرة الواقع وإنشاء مملكة الخلاص الجماعي وذلك بإعادة توليد العالم وانتظار ظهور المخلص والخروج عن المألوف والانفلات من التاريخ بالانجذاب الجماعي إلى سلوكيات انفعالية وإنشاء نظام اجتماعي مثالي (Utopie)².

في بنية المعرفة يمارس الاستدلال الوجداني أهمية منهجية تتجاوز الاستدلال المنطقي، وما ذلك إلا لأن علوم الانسان تأملات منهجها التأويل ومنهجها التركيب. وفي هذا السياق تحدث جيلبر دوران عن المخيال الرمزي، ويبحث عن البنى الأنثروبولوجية للمتخيل ضمن مشروعه الناقد للأنطولوجيا النفسية والتائق نحو بناء تأويلية رمزية تقوم بوصف فينومينولوجيا لمحتويات المتخيل وتتجاوز التمييز الذي تجريه الخطابة الكلاسيكية بين معنى حقيقي ومعنى مجازي³؛ فالنظرية الشمولية هي جوع بشري لن يوجد في منهج العقل، ولكن على كافة الروح في العقل الكلي مراكمته.

تشغل الأنا على الترسيمات الذهنية الأصلية والنماذج الأساسية لكل مخيال إنساني وتقر بقابلية البنيات الأنثروبولوجية للتغير والتحول وضرورة تجميع الموارد اللغوية الأولية التي يستعملها المخيال الرمزي في الإبداع وقصد بناء المخيال الرمزي العام وتستنتج عدم إمكانية ترجمة النموذج الأصلي إلى لغات مغايرة عن رحمه الأول. وما ذلك إلا لاعتبار الحقيقة مقسمة في التاريخ البشري وتراكم بحسب فاعلية الروح.

إن سوسيولوجيا الحياة الطبيعية، تنذر علميا بكون أفعالنا البشرية تولد من رحم اللامعنى المشوه في أنساقنا الذهنية التي تبلورت في صيرورة فعلنا اللاواعي، فالواقع الذي نعيشه وليد وحدة لا انفصام فيها، بين مكونات مادية وفكرية (معرفية يمكن التأكد من صحتها أو مخيالية خالصة)، تدخل في عمليات إنتاج العلاقات بين البشر وبين الطبيعة على مستويات عدة، لذلك لا يمكننا أن نقابل بشكل ميكانيكي بين الواقع والمخيالي في فهم الذات المغربية. فالحديث السوسيولوجي عن الهوية يعبر عن درجة من تطور الوعي أمام وقائع تاريخية تتسم بالهيمنة وتوابعها، فالفرد في تطوره التاريخي والجماعي، وما يتميز به عن غيره، يقدم

¹ . البرت اينشتاين، أفكار وآراء، ترجمة رمسيس شحاتة، (القاهرة: الهيئة المصرية العامة، 1986)، ص 17.

² . كاستورياديس، تأسيس المجتمع تخيلياً، ترجمة ماهر الشريف، (القاهرة: دار المدى، 2003)، ص 143.

³ . جيلبير دوران، الخيال الرمزي، ترجمة علي المصري، الطبعة الثانية، (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات، 1994)، ص 24.

مشاعر وقدرات تشكل هويته الخاصة، من حيث هو شخص. والشخص، هو نسق ذهني يتكون ضمن تحولات، لم تسمح متغيرات: السلطة، والاستعمار، والرأسمال، والنيوليبرالية... بتربية ذكائه وإبداعه على طبيعته الإنسانية، بل أحدثت في أنساق إدراكه تشوهات سلوكية، تغيب ظهور تأنسن طبيعته الإنسانية، ذلك أن الجنس البشري وحده، يصنع التاريخ؛ لأنه يسهم في حياة مجتمعية، يصارع مجاهيل الطبيعة ليسيطر عليها. وهذا الصراع نوعان: صراع مع الذات، وصراع مع الطبيعة. يلتزم الكائن بالتححرر والتشخص بهما، أي يتحرر من كائن خام (مادة أولية)، إلى كائن متحرك، يعي انتمائه لجماعة إنسانية من الكائنات الحية الواعية¹.

يحيل النسق الذهني باعتباره قوة محرومة من الفعل، وبوصفه عنصر من أسس التمكين. يحيل على نفي للكائن في أي تحديد ونبذ للوحدة المانعة لأي اختلاف، ونفي الوجود أو الكائن معناه تعبئته بشخصيات متعددة ومتحولة يشكل مجموعها الشخص؛ والشخص هو البعد الثاني المفتقد في ماهية الاجتماع البشري المغربي، فالشخص هو بحث عن شخصية تتقمص الذات في مشروعها الشخصي، أي أنه يتحقق كلما ابتعد عن الكينونة الساكنة للارتقاء في دوامة التطور والتعدد، وبذلك يظهر أن الشخصية تمثل الهدف النهائي الذي يجب أن تبلغه الحياة، ليست عملية توفيق بين الكائن والشخص، لأن القيمة ليست وجود متعال قد يكون مشروط بالعدم الذي تحتويه داخلها. فالأنا محاطة بمشروع ذاتي يجد عناصر انسجام في التعدد مع الوجود الحي للطبيعة الناطقة في المشاريع الذاتية الأخرى، لكن في غياب تحقق الفاعل، وعند الانفصال عن الهوية التي تشكلت من الرموز الأولية للمشروع الشخصي، على الواقع القبول بتشوهات غير آمنة.

إن التراب يمنح روح التنمية، والتراب وحدة تماسك دون أن يسبق تفاهم بين الكائنات على زمن الالتقاء. وما ذلك إلا لأن الإدراك يحدث بين الذوات دون أن تنتبه لفعل حصوله أو أن يكون هناك وجود لتموضع ثقافي مسبق حوله. نظرا لكونه ينشأ في متخيلنا البعيد ويستدعي من باحة الرموز².

لذلك تدعي سوسيولوجيا الحياة الطبيعية، أن المعيش قادم من قوانين خفية للعالم، وهي أقوى من قوانين الطبيعة. فما يحدث عندما تتشابه منطوقاتنا البشرية، أو حينما تتخاطر أفكارنا من روح لا تحقق أي تنمية دون أن تكون هذه الروح قاعدتها ومنشأها الذي تستمد منه

¹ . محمد عزيز الحبابي، من الكائن إلى الشخص، (الدار البيضاء: دار المعارف، 1963)، ص 72.

² . محمد يونس، عالم بلا فقر، المشروعات الاجتماعية ومستقبل الرأسمالية، ترجمة: ريم عبد الحليم، الطبعة الأولى، (بيروت: مكتبة الشروق الدولية، 2009)، ص 44.

أصولها المعرفية، لذلك فالتراب هو استيعاب هذه الروح الثقافية الذي ينشأ من رحمه ذكائنا المغربي، وتولد من بوائق إبداعاتنا المغربية. فهذه الروح المتناثرة في تفاصيل التاريخ، وبالديالكتيك الذي تفهم تطوراتها من خلاله، يمكن أن يمنح للقراءة العلمية للذات المغربية نظرية الأوتار الاجتماعية الفائق لحدوث هذه الروح، نظرا لكون الجيومرزية تحول الذهن إلى زمكان، يسمح تكافؤ قوته بإيجاد توازن مفاوضات في المطالب التي تمر عبر وساطة المدني المنظم للفضاء العمومي.

3- كوجيطو التنمية المحلية

يمكن استنباط من طبيعة العناصر الثقافية للتراث، أن المجتمع المغربي ليس مجتمعا مركبا وإنما مجال لذهن ومجال لكوجيطو إنتاج محلي¹. تدفع إعادة كتابة التاريخ الاجتماعي والثقافي للاقتصاد التضامني والاجتماعي على ضوء فرضية التمكين، نحو التفكير في إعادة بناء هذا التاريخ وأرومته بهويته الإنسانية، بوصفه إبداعا للمهمش، مما يجعله مشروع لكتابة التاريخ الاجتماعي والثقافي، وإنصات علمي دال على الذكاء الترابي المحلي في فهم العلاقات السائدة داخل المجال.

تبرز من هذه التقاطعات المعرفية قطائع تواصلية، يمكن أن تشترك في طرحها أهم المقاربات المنهجية التي تناولت بالدرس والتحليل المجتمع المغربي، وهي محاولة لتطبيق مفاهيم تحليلية. وبالتالي، يتحول السؤال إلى سؤال منهجي طالما يتكرر داخليا وخصوصا منذ الثمانينيات من القرن الماضي إلى اليوم، في اختلاف المناهج في تفسير الأحداث وفهمها، منطلقين من فرضية قبلية ونتيجة استقرائية تتجلى في كون القبيلة هي الأساس الذي شيد عليه المجتمع المغربي.

3.1 الإبداع عند الشباب نسق ذهني مستدام

تقود النظم الفكرية للحزمات النظرية، إلى تسلسل توسطي بكون مشروعنا المجتمعي، يولد من رحم التراب المجتمعي؛ ويمكن تعريف المشروع المجتمعي باعتباره نسقا من التصورات التأسيسية حول الإنسان والكون وما يرتبطان به من وجود وحرية ومصير... وتنتج عن هذه التصورات التأسيسية رؤية بخصوص معالم المجتمع المنشود في مختلف المجالات². وهذا النسق

¹. Christensen Karina Skovvang, "A Classification of the Corporate Entrepreneurship Umbrella: Labels & Perspectives". International Journal of Management Enterprise Development, Vol.1, No.4, 2004, P 67.

². خالص حكيمة، من أجل إرساء اقتصاد اجتماعي يعتمد على الذات، (الرباط: مطبعة الرسالة، 2004)، ص 44.

بمستوييه العام والخاص من المفترض أن تحتضنه حركة اجتماعية بهدف إحداث تغيير جذري للنظام الاجتماعي القائم؛ فالأمر يتعلق بنسق اجتماعي يراد بناؤه من جديد، ولا ينحصر في مجرد إصلاحات تعديلية وتقويمية تبقى في كل الأحوال جزئية ومشدودة إلى ما هو قائم.

ويقتضي هذا الصنف من المشاريع أول ما يقتضي امتلاك رؤية واضحة، وذلك بتحديد معالم الإجابة الأساسية عن سؤال: ماذا نريد؟ سؤال يؤكد على طرحه بشكل جماعي ومحاولة الإجابة عنه بشكل جماعي، ثم العمل، بصبر وطول نفس، على إجراء تغيير عميق للمجتمع، و منطلق ذلك تغيير الإنسان، في جانبه النفسي والفكري والاجتماعي والعائلي.

إن المشروع المجتمعي هو مبني على دياكتيك التغيير. لكن، نقل القيم يفرض الحفاظ على أدوار مؤسسات التنشئة الاجتماعية وذلك، لضمان الاستمرار في خلق وتطوير المهارات انطلاقاً من روح المجتمع نفسه. فمع كل "اجماع" تتغير الظروف وتختلف الرهانات لكن تبقى العلاقات قارة حتى يتم نقل المعرفة من جيل لآخر. وبذلك، يكون لكل تراب مشروعه الذي يلبي حاجياته لأنه نابع من خصوصيته¹. ولا تصير "الأرض" الأم معبرة عن الكل الإنساني، ويصير التراب ناطقاً اجتماعياً باسم الروح الجماعية التي ينتهي إليها، وتصير التعاونية "رابط ذهني" تتبين مكوناتها الهوياتية في خصوصيتها البشرية. ويصير على الدولة أن تفهم قوى توازنها مع مصطلحات التشكل اللغوي التي تظهر في الاستعمال الاجتماعي للغة، ذلكم التراب الذي نزرعه هو نزع للمغاربة من مشروعاتهم المجتمعي، باعتبار التراب مكون من مكونات هذا المشروع الذي يحتاجه عيشهم المشترك.

تتأسس روح الجدلية السابقة على وجود نموذج شبكي، لمحورية الاختلاف والحرية، ولروح تولد من المشترك وليس لعلاقات التسامح أو المساعدة، من حيث أنهما يفترضان دنو شأن من نتسامح معه. أما في أبعاد المشترك نضمن الكرامة للشخص والاحتواء، ويجعل هذا الاحتواء من الحرية مبعثاً على الخلق والإبداع بدل أن تكون شماعة تنتشر عليها الاختلافات باعتبارها مطالب وجودية.

إن الانخراط في مشروع مجتمعي، يضمن الحرية في ظل الاختلاف، كعلامة فاصلة عن المنطق النيوليبرالي، باعتباره دعوة إلى تطبيع الاختلافات، وتدجين الهويات والاستسلام إلى الحرية الفردية كمحدد للعلاقات الاجتماعية مما يكسب السوق قوانين كاملة للسيطرة، ويجعل

¹ . كارل بولاني، التحول الكبير: الأصول الاقتصادية والسياسية لزمنا المعاصر، ترجمة محمد فاضل الطباخ، الطبعة الأولى، (بيروت، توزيع مركز دراسات الوحدة العربية، 2009)، ص 121.

المجتمع المدمج لا يسامح ولا يساعد، لأن الإدماج لا يترك مجالا للإقصاء، لكن الإدماج ليس علويا، بل تفرزه قوى المجتمع عبر آليات تدخلية.

ينتج على المعامل الارتباطي، للروح المطلقة للتراب، تعددية قيمية وسطية بين الفردانية والتجمع، والتعددية تكسب المجتمع نوعا من التوازن في مواجهة الدولة بحكم رغبتها في التحكم في الاختلاف، فتغيب دينامية نزاع المصالح. مما يجعل التراب منطلقا من آليات إنتاج الدولة للمجال البشري، في التدجين المستبعد إدراكيا عن واقعه وقضاياه. فالدولة لا تسمح بميلاد المجتمع، بنفس المنوال الذي لا تسمح بميلاد تعاقدتها المدني وإن كانت واعية بشروط إنتاجه، فهي تغيبه وتجعل الفرد بعيدا عن مواطنته، مختزلا في سكونية التاريخ، لكي تمارس الثقل والإغراء الرمزي، مما يجعلها فعلا جيوسياسيا يتغذى على الرمزية والذهنية المتوقفة. وبالتالي تكون الدولة عائق أمام تبلور المشروع المجتمعي الذي تبحث عنه، مما يجعل مشاريعها التنموية، تربية ثقافية على الاستبعاد من العالم المدرك، بصور ذهني مصطنعة، تجعل المغربي، هجين الأنا المفكر، في حين يمكن القول أن "الأنا موجود في قوة الشخص المتحرر من وضعية الكائن إلى وجود الشخص"¹.

التعددية تتشكل عبر الهوية الفردية والجماعية لأنها تبني بوعي الشخص بما يجمعه ويفصله عن الآخرين، داخل مجتمعه في إطار تحديد مشاركته داخل المجتمع. وبهذا يصبح من المتجاوز التحدث عن التعددية في المجتمع المغربي وتكريسها في نص قانوني. فالمجتمع المغربي كان ولا زال وسيظل تعدديا رغم مد العولمة بريح النمذجة (mondialisation)².

إن النموذج (Le Model) هو التمثيل الذهني لشيء ما و لكيفية اشتغاله، و عندما نضع شيء ما في نموذج نستطيع أن نقلد اصطناعيا (Simuler) تصرف هذا الشيء و بالتالي الاستعداد لردوده، وهذا يعني أن النمذجة ليست إلا الفكر المنظم لتحقيق غاية عملية، ذلك أن النموذج هو نظرية موجهة نحو الفعل الذي نريد تحقيقه.

من هذا المنطلق يمكننا القول أن كل إنسان "ينمذج" في حياته اليومية و في كل لحظة، فهو يجمع كل الكائنات التي تحيط به بصورة ذهنية، سواء تعلق الأمر بأشياء مادية أو بأشخاص أو حتى بمؤسسات، و هذه الصورة الذهنية تمكنه من تركيب و تقليد سلوك موضوعه اصطناعيا لتقييم نتائج قراراته ويختار ضمن القرارات الممكنة أفضلها، و إذا بدا له النموذج غير مناسب يغيره بآخر. وبذلك، تكون العولمة والدولة هي برمجة مصطنعة لهذه النماذج في ذهن الأفراد،

¹ . الحبابي، من الكائن إلى الشخص. مرجع سابق، ص 86.

² . نفسه، ص 98.

بالشكل الذي يجعل وجودهم مصطنعا، ولا يعبر عن حقيقة الصيرورة المجتمعية لتحقيق الأفراد. وهنا يكون الرهان الأساسي يكمن في تفعيل تعددية "الفكر المشخصن" للذوات لجعلها مبدأ في تنظيم الحياة الاجتماعية¹، فمن يقول أن الجبهوية مشروع متقدم قد يخاطر بجعله بمقومات المجتمع المغربي، لكون منطق الدولة لا يواكب تطور الحياة الاجتماعية فتغزو الهوية مقصدا أساسيا في التحليل.

عندما نعود للذات الفاعلة، نكون أمام ذات تأسست في رحم الحداثة، تنشأ شروطها في العقلانية الأوروبية. لكن ما يفترضه فعل الفاعل الحضاري، أننا بصدد روح متساوية في القسمة البشرية، لا تتعالى فيها الفاعلية، عن أصغر وأبسط وحداتها، التي نزيها بتاريخ المنتصر. فالذات الحضارية تحتاج عقد اجتماعي عالمي لعالم يبين للمؤسسات جديدة، تعمل بكلية الحق بالثقافة. نظرا، لكون السياسة مفردة غير قادرة أن تعالج مشكلات الشعوب، فحقيقة الذات الحضارية أنها إدراك لحاجتنا الإنسانية للحضارات في إبرام عقد إنمائي، وبالتالي، في تكوين رؤية عقلانية ايجابية في فهم علاقة الأنا بالآخر.

فإثراء روح الإنسان هي المهمة الأطول والأشق؛ فالفاعل الحضاري هو اعتقاد بأن عقل الإنسان واحد في جميع مراحل تاريخ البشر، والفارق بين الماضي والحاضر من حيث التطور هو توسيع أفكار اللاحق على السابق. يرى ليفي شتراوس بأن العقل البشري واحد، وأن التفكير الأسطوري ليس تفكيراً سابقاً على المنطق، بل أنه تفكير منطقي، على المستوى المحسوس، يتضمن مقولات تجريبية مثل (التيء والمطبوخ، الطازج والفاسد... الخ) وهذه أدوات تصويرية تستخدم لاستخلاص أفكار مجردة، فالتفكير الوحشي يشكل مع التفكير المتحضر علاقات زمالة لا علاقات تدرج أو تفضيل. ولما كان العقل البشري واحداً، أصبح من الممكن عن طريق الإطار أو النسق العقلي تفسير جميع بنيات المجتمعات المختلفة. إن كل تقدم يظل محتفظاً بالنواة المركزية، مع إعادة تفسيره وفقاً لمقتضيات العصر.

هكذا يمكن القول إن نوع التقدم الذي تعترف به البنيوية هو ذلك الذي يرى أن طريق المستقبل يمر بالماضي، وأن الوصول إلى الغد يتم من خلال مراجعة ما تم بالأمس. فإن البذور القديمة موجودة دائما، وكل ما نفعله هو أننا ننمّيها بطريقة جديدة².

¹ . نفسه ، ص 122.

² . كلود ليفي شتراوس، الفكر البري، ترجمة نظير جاهل. ط الثالثة، (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات، 2007)، ص 63.

3.2 إبداع الشباب جذر السياسة العمومية المستقبلية

في تراثنا (المتخلف) تكمن روح تطورنا المجتمعي، الذي تحتاجه تنميتنا الإنسانية في بناء مشروعنا المجتمعي البديل. وطبعاً، ليست دعوتنا تقديسية للتراث، وإنما هي محاولة معرفية في فهم العناصر التي يبني عليها مشروع مجتمعي مغربي بديل. غير أن الاستعمار باعتباره عائقاً حضارياً ومعرفياً أمام تطورنا الخلاق جعل من وعينا الجمعي وعياً نكوصياً يتقمص مشاريع ونماذج تنموية لتمكين مستورد. لا تتمتع بصلاحيات التجذير الخلاق لكوجيطو العقل المغربي، من عناصره الثقافية لوعيه البشري. وحسب ما يتكشف من حقيقة البحث، تتجمع من داخل روحنا المغربية بيبولوجيا علمية. تحتاج إلى نوع من التأويل السوسيولوجي، لإقامة علاقات المشروع المعرفي الدائم مع التراب والجماعة والعرف كعناصر مجتمعية تحمل المعنى الذي تفتده تنميتنا المغربية. وقبل التأسيس لهذه النقاشات مع الفرضية العامة، لابد بنوع من التقعيد الشبكي للمعرفة التي نفسر بها معرفتنا السوسيولوجية.

3.3 الإبداع كمادة إنسانية لإدارة الأزمات المجتمعية

تخبر الرياضيات الاجتماعية أن كل مغربي هو فاعل، والفاعل هنا هو "أعدل قسمة بين الناس". غير أن انبعاث هذه الفاعلية يحتاج إلى شروط الإبداع البشري، التي تتوارى في الصامت في الحقائق العلمية للموضوعات العقلية، للأدغة المهدورة، بشروط الاستبداد للواقع الذي بدأ ينشأ في العصر الوسيط الميلادي، لدخول السلطة وتغلغلها في حياة البدو. فهذا، النوع من الأدب إنما هو إنتاج أيديولوجي، لأن الاستعمار هو الذي حث عليه لتقديم التشكيلة الاجتماعية على نحو مطبوع بالجمود وكأنها بدون تاريخ. فبفضل مثابة، وعمل دؤوب استطاع الفلاح المغربي، برغم أدواته العتيقة، أن يقهر الطبيعة، ويحقق في السنوات العادية أكبر غلة ممكنة. ويقول كاسترو عن الجوع أنه قوة اجتماعية بوسعها أن تسلك بالجماعات البشرية مسالك غريبة وتجعلها تنساق. إن هذا الانسياق، هو الذي يظهرها على أنها مركبة، بينما هو حالها الاستثنائية من اللحظات المهزومة في تاريخ المهمش¹.

ففي التراب (Territoire)، يتعلق الأمر باجتماع لعناصر التفاعل المجتمعي ليس الكلي الخلدوني الذي يجعل الدين كاعتقاد واجتماع وإيديولوجيا والسلطة، قوة مركزية في الهيمنة الثقافية²، وإنما في تفاصيل المشترك الثقافي لبناء الذات المفكرة في يوميات المهمش من هذه

¹ . برايان لائل، أسرار كاسترو، ترجمة وليد شحادة، (بيروت: دار الكتاب العربي، 2013)، ص 208.

² . عبد الرحمان محمد ابن خلدون، المقدمة. المجلد الأول، (بيروت: مكتبة لبنان، 1994)، ص 166.

الرقعة المغربية، التي تولد ذواتها بروح التراب وفاعلية القبيلة، بوصفها روح التنمية التي تحدث هي تنمية ترابية. فالتراب هو مدخل لتمكين تنمية متوازنة بوساطة ذهن الشبابي المفكر.

ثالثاً: الخريطة الوطنية للعقول المفكرة بنسق ذهني مبدع ومستدام

الدولة عندما تجسد بوصفها مؤسسة اجتماعية في طبيعة الحياة اليومية يحصل تعاقد مجتمعي بين الأفراد يعبر عن إرادتهم الحرة لنوعهم البشري¹. لكن، عندما تصبح الدولة طبقة معزولة ثقافياً وسياسياً عن الأفراد، تصبح مخدراً لإعادة التوزيع. وفي هذا التشكل تصبح النسالة تعاقدًا مع النيوليبرالية، وتنقل الدولة إلى استعمالات سياسية لمفاهيم القبيلة في نسالة ليبرالية، مفصولة عن أنسنة المنطق النيوليبرالي. خصوصاً عندما تكون ذواتنا المجتمعية متخاصمة مع ذاتها، وتعتقد أن "الرومي" نموذج التقدم "للبلدي". وبالتالي، لا تستطيع ذواتنا توقيع تعاقد متوازن مع تدفقات الثقة في قدرة ذواتنا على التدوّن في السوق، أي لا تستطيع توقيع تعاقد مع ذاتها مفتوح على هوية الذات ذاتها.

1- من العقد الاجتماعي إلى العقد الطبيعي

لقد ظلت أذهاننا في تعاقد مستمر مع لحظات القدسية وللأسف لم يستطع تفكيرنا الجماعي إقامة مسافة تباعدية مع تبنيها في مكونات وجودنا المعاش، وتتجلى هذه التباعدية في قدرة وعينا على إبداع العقل الإسلامي المرافق لذرايين² (Dasein) وجودنا الحاضر، وتحطيم البناء الذهني للعمارة التي أنشأتها العقلية المارشالية، والتعاقد المخدر لدولتنا الوطنية، التي سعت إلى تقديس الجماعة باعتباره أيديولوجيا لإجماع شرعية للذهن المعاش. وهي طبعا، مشروع لتعسير الولادة للمصالحة لأن في استمرارية النكوص النفسي والمخاصمة الذاتية تتولد تعاقدات خلفية مع الخارجي عبر مصفاة الاستثمار المنفتح بدل التعاقد الذاتي المفتوح القادم من تمكيننا المغربي. إن حالاتنا الذهنية هي سوسيو-نفسية لمركبات النقص التي تتبنين في سلوكاتنا وأفعالنا، فالإحساس بالنقص والحكرة والتهميش هي مركبات لكون الملك لم يكن رفق واعتدال في تربية منتسبيه³، وحرمان من قوة التحرر التي تولدت في العبقريّة المغربية في أبسط وحداتها الترابية والمعرفية على بوابات المسيد والجامعة ودوام محبة المغاربة للحكمة التي تتفتق عن معاشهم

¹ . نقصد هنا الدولة المدنية كما ترد عند فلاسفة العقد الاجتماعي: انظر مثلاً؛ (Jean-Jacques Rousseau, The Social Contract, Jonathan Bennett 2017).

² . الدازاين (Dasein): مفهوم فلسفي أسسه الفيلسوف الألماني مارتن هايدغر، ويعني الوجود الراسخ والمستمر والمتجدد.

³ . ابن خلدون، المقدمة، مرجع سابق، ص 280.

الرمزي للأمثال الشعبية. وقدرات نساننا على إقامة الملك على سلطنة تجاوزت فيها قدرة الانسان التاريخ، وأصبحت تدفقا مع حركيته ذاتها.

إن هذا التدفق يحتاج إلى نوع من التأويل للحق في الابداع كمشروع منطقي وليس مرحلي يتصف بالآنية، تلك الآنية/ اللحظية التي تجعل العقل متجاوز للتاريخ في صروف الظهرانية¹، وبنائه في تمايز بشري لا يدعي قيام حضارة على أخرى، حيث الكل الحضاري يتساقق ويتحاور من أجل فكر منفتح جديد لم يتأسس من داخل التاريخ، بالشكل الذي لا تعود الحضارات صراعية أو تهديدية أو زوالية أو اندثارية، وإنما تحقق العيش المشترك، بحجم أوتار فائقة ليست دائرة منقطعة ولا خطوطية منفصلة، وإنما أوتار فائقة وتناظرية للأنا البشري، معادلته العقل الذي ينظم أخلاق انتمانية على حيوية فكرنا المتصالح مع تعاقداته الإنسانية.

2- من العقد الطبيعي إلى العقد الكوني الإنساني

إن النسالة المتعاقدة مع أوتار الفكر الانساني تحتاج الى تراب حامل للروح، متخيلة في أبعادنا الحضارية ليصير (الزمن- والمكان= زمكان). ويصير الفضاء مختبر التعاقد بين الإبداعية المحلية شريك في العقل الكوني للمعرفة الحضاري، فنتحقق بذلك أوتار التناظر بواسطة تكامل بشري في العناصر المتناثرة للروح التراب الذي نتقاسم تهديداته المناخية جميعا، ويحتاج إلى قرية معرفية/ مجتمع المعرفة المنفتح على سجلات الغير، مجتمع يتحول إلى جماعات معرفية وتربية مذوتنة²، في حدود الاستقلال والعيش للذوات المفكرة، باعتبار عدلنا الإنساني روح كلية، لا ندرك في ديمومة الزمكان البشري إلا بجيومرزية كونية متناصلة لروح تطورنا الخلائق؛ فالتضامنية المجتمعية تصير نسالة كونية لتحقيق المشروع الدائم للسلام البشري بمعادلة العلم والايمان والفلسفة لذاتنا البشرية. وبالتالي، ستستطيع الروح المغربية أن تعيش عيش ذاتي مفكر بمعرفة عرفانية³ وبيانية وبرهانية، وتتجاوز حقيقة الصيرورة المتناهية للذوات المهمشة، بانبعث ذكائها الترابي في الحركية البشرية للكون الناطق والصامت والكون الثالث "الانسان" بأبعاد اضافية لنظرية قادمة في النسالة والمعادلة للذهن البشري.

¹ . ترد عند الفيلسوف طه عبد الرحمان بمعنى فصل الدين عن الاخلاق. انظر مثلا: (طه عبد الرحمان، تجديد المنهج في تقويم التراث).

² . إدموند هوسرل، فكرة الفينومينولوجيا، ترجمة: فتحي إنقزو، (بيروت: المنظمة العربية للتجربة، 2007)، ص56.

³ . نسبة إلى العلوم المعرفية وهي الدراسة العلمية متعددة التخصصات للعقل وعملياته وتشمل اللغة وعلم النفس والذكاء الاصطناعي والفلسفة وعلم الأعصاب والأنثروبولوجيا.

خاتمة

تنتهي خلاصات الاستدلال، العلمي للذهن كموضوع للعلم، إلى استنبات فهم معرفي يدعي أن الانا المغربي هو نسق ذهني مبدع غير متخلف. والذات المغربية هي شخص حامل لمشروع التحرر من الكائن إلى الذات الفاعلة، التي تتماسك بقوة الوعي والفكر كعمليات إنتاجية للمتحيل الاجتماعي بالمغرب. وبالتالي، فهناك عوائق تحول دون تحقق هذا المشروع الشخصي في الواقع المتعين. فتعبير "المجتمع السائد" في معظم الكتابات، قد ينطبق على مفهوم الوحدة المجتمعية أحيانا وقد لا ينطبق. ومع ذلك، يظل هذا المفهوم الأخير غامضا غير محدد، لذلك وضع صيغة "الوحدة المجتمعية"، التي تتميز بمفهومها المحدد والواضح. وتجمع عادة عدة وحدات مجتمعية صغيرة، لتكوّن وحدة مجتمعية أكبر، ثم تجتمع هذه الوحدات بدورها لتشكل وحدة أكبر، وهكذا حتى نصل إلى الشعب أو الأمة. فالعقل المجتمعي يرتبط بالوحدة المجتمعية، ولكنه يرتبط بشكل أوضح بالوحدات الكبيرة مثل الشعب أو الأمة.

إن التضامنية الاجتماعية بوصفها وحدة جيو-رمزية، تصدر عن العالم المدرك، فالمعطى ليس الشيء وحده، بل تجربة الشيء، المتعالي في خط من الذاتية¹. وهو نوع من الطبيعة التي تلوح من خلال تاريخ معين، إذا أردنا مع الواقعية، أن نجعل من الإدراك مصادفة مع الشيء، فإننا لا نستطيع أن نتمثل الشيء، فمثالية التركيب تظهر نوعا من التشويه للعلاقات المعاشة مع الأشياء² إذا أجرت الذات المدركة تركيب المدرك عليها أن تسيطر وتدرّك عبارة الإدراك. لذلك فكل أنا تعيش في التراب كشيء له من الخصائص الذاتية كالشكل والحجم هي ماهية فكرية للأشياء، فالعالم له وحدته دون أن يتوصل العقل إلى ربطها أو إدخالها في مفهوم بناء هندسي؛ هذه الوحدة يمكن مقارنتها بوحدة فرد أنعرف عليه في بداهة لصيغة طبعه، لأنه يحتفظ بالأسلوب نفسه في كل أقواله وفي كل سلوكه، حتى لو غير وسطه أو أفكاره. وبما أن الزمن الطبيعي يبقى في مركز تاريخي، فإنني أيضا أرى نفسي محاطا به. فهذه الحياة السرية ليست سوى الحد للتوزع الزمني، فالنظر إلى الذات في زمن معين هو ما أحمله في وجود شخصي من قبل زمن لا أدركه، وبه فجميع إدراكاتي تتخيل على عمق من الطبيعة.

¹ . الإدراك هو نوع من السمو أو التجاوز الذي يحدث على مستوى شخصي (ذاتية)، بمعنى أن التضامن الاجتماعي يمثل وحدة متكاملة من الجوانب الجغرافية والرمزية، وهذه الوحدة تنبثق من العالم الذي ندركه ليس فقط عبر الأشياء المادية، بل من خلال تجربتنا وتفاعلنا معها. هذا الإدراك هو جزء من الطبيعة الإنسانية ويتجلى عبر التاريخ. ومع ذلك، إذا حاولنا تطابق إدراكنا تماما مع الواقع المادي للأشياء، فلن نتمكن من فهمها بشكل كامل لأن الإدراك يتجاوز المادية الصرفة ليشمل التجربة الذاتية والرمزية.

² . محمد سلام شكري، المجتمع المدني بالمغرب، من كائن التأسيس إلى ممكن النضج، مجلة نوافذ، العدد 65، يونيو 2018، صص 79-80.

المصادر والمراجع

1. المراجع العربية

- ابن خلدون محمد عبد الرحمان، المقدمة، المجلد الأول، بيروت: مكتبة لبنان، 1994.
- اينشتاين البرت، أفكار وآراء. ترجمة رمسيس شحاتة، القاهرة: الهيئة المصرية العامة، 1986.
- إهرنبرغ جون، المجتمع المدني التاريخ النقدي للفكرة، ترجمة علي حاكم صالح وحسن ناظم، الطبعة الأولى، بيروت: المنظمة العربية للترجمة، 2008.
- إدموند هوسرل، فكرة الفينومينولوجيا، ترجمة: فتحي إنقزو، بيروت: المنظمة العربية للترجمة، 2007.
- بولاييني كارل، التحول الكبير: الأصول الاقتصادية والسياسية لزمنا المعاصر، ترجمة محمد فاضل الطباخ، الطبعة الأولى، بيروت: توزيع مركز دراسات الوحدة العربية، 2009.
- الحبابي عزيز محمد، من الكائن إلى الشخص، الدار البيضاء: دار المعارف، 1963.
- خالص حكيمة، من أجل إرساء اقتصاد اجتماعي يعتمد على الذات، الرباط: مطبعة الرسالة، 2004.
- الخويلدي زهير، الخيال الإبداعي والمخيال الاجتماعي، مجلة أنفاس نت، شوهيد بتاريخ <https://www.anfasse.org>، 2022/08/25
- ديكسون جون، شيريل روبرت، دولة الرعاية الاجتماعية في القرن العشرين، تجارب الأمم المتقدمة في تكريم الإنسان، ترجمة سارة الذيب، الطبعة الأولى، بيروت: الشبكة العربية للأبحاث والنشر، 2014.
- دوهيم بيير، إنقاذ المظاهر في مفهوم النظرية الفيزيائية من أفلاطون إلى غاليلي. ترجمة محمد أبركان، القاهرة: دار فاصلة للنشر والتوزيع، 2020.
- دوران جيلبير، الخيال الرمزي، ترجمة علي المصري. الطبعة الثانية، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات، 1994.
- ريكور بول، محاضرات في الإيديولوجيا واليوتوبيا، ترجمة فلاح رحيم، بيروت: دار الكتاب الجديدة المتحدة، 2002.

- فيرنر هيزنبرج، الجزء والكل. في جون ديكسون، روبرت شيريل، "دولة الرعاية الاجتماعية في القرن العشرين، تجارب الأمم المتقدمة في تكريم الإنسان"، ترجمة سارة الذيب، الطبعة الأولى، بيروت: الشبكة العربية للأبحاث والنشر، بيروت، 2014.
- شتراوس ليفي كلود، الفكر البري، ترجمة نظير جاهل. ط الثالثة، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات، 2007.
- شكري سلام محمد، المجتمع المدني بالمغرب، من كائن التأسيس إلى ممكن النضج، مجلة نو افذ، العدد 65، يونيو 2018.
- كريم محمد، الاقتصاد الاجتماعي بالمغرب، التنمية المعاقة وجدلية الاقتصاد والمجتمع، الطبعة الأولى، الدار البيضاء: مطابع إفريقيا الشرق، 2011.
- لاتل برايان، أسرار كاسترو، ترجمة وليد شحادة، بيروت: دار الكتاب العربي، 2013.
- ياديس كاستور، تأسيس المجتمع تخيلياً، ترجمة ماهر الشريف، القاهرة: دار المدى، 2003.
- يونس محمد، عالم بلا فقر، المشروعات الاجتماعية ومستقبل الرأسمالية، ترجمة: ريم عبد الحليم، الطبعة الأولى، بيروت: مكتبة الشروق الدولية، 2009.

2. مراجع أجنبية

1. La Ville (J.L), «Vers Une Economie Sociale et Solidaire»; In *Revue Internationale de L'Economie Sociale*; N°281; 2001; P39; Site électronique: Licence MOESS, 2010.
2. Christensen Karina Skovvang, "A Classification of the Corporate Entrepreneurship Umbrella: Labels & Perspectives". *International Journal of Management Enterprise Development*, Vol.1, No.4, 2004.
3. François Pire: *De l'imagination poétique dans l'œuvre de Gaston Bachelard*, José Corti, 1967.

الفلاحة العائلية بالمغرب

الاكراهات والتحديات

منير احبيش

حاصل على: شهادة ماستر متخصص في سوسيولوجيا المجال وقضايا التنمية الجهوية
الاجازة في علم الاجتماع / دبلوم في الادارة التربوية

Summary

ملخص

Family agriculture is considered the locomotive of the rural economy and contributes to the economic and social development of the rural community by having several natural qualifications (soil quality - Mediterranean climate - important water resources), which, along with technical and organizational factors, have contributed to the development and modernization of the agricultural sector in Morocco. But despite all of this, family agriculture It suffers from a group of constraints that stand as an impenetrable barrier to territorial development, which has led to the emergence of a group of social problems manifested especially in the spread of poverty, illiteracy, and poor living conditions in the rural world, and others linked to isolation, weak basic equipment, and the absence of activities complementary to agricultural activities, which has led a group of villagers to think In the migration of the rural world towards the outskirts of cities or outside the homeland. From these principles, concerted efforts must be made between all those involved in this sector (the Ministry of Agriculture - the Ministry of the Interior - territorial communities at all levels - farmers - professional organizations - families...), in order to increase agricultural productivity, and thus achieve social, economic and psychological stability for the rural community. Achieving territorial development that lives up to the natural and human potential that Morocco has.

Keywords: family agriculture - rural development - agricultural structures

تعتبر الفلاحة العائلية قاطرة الاقتصاد القروي وتساهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع القروي بتوفرها على عدة مؤهلات طبيعية (جودة التربة - مناخ متوسطي - فرشة مائية مهمة) والتي ساهمت إلى جانب عوامل تقنية وتنظيمية في تطوير وتحديث القطاع الفلاحي بالمغرب، لكن رغم هذا كله فان الفلاحة العائلية تعاني من مجموعة من الإكراهات تقف سدا منيعا أمام التنمية الترابية، الامر الذي ادى الى ظهور مجموعة من المشاكل الاجتماعية المتجلية خصوصا في انتشار الفقر والامية وسوء ظروف العيش بالعالم القروي، وأخرى مرتبطة بالعزلة وضعف التجهيزات الأساسية وغياب أنشطة مكمله للأنشطة الفلاحية الأمر الذي أدى بمجموعة من القرويين بالتفكير في هجرة العالم القروي في اتجاه ضواحي المدن أو إلى خارج ارض الوطن. ومن هذه المنطلقات وجب تضافر الجهود بين جميع المتدخلين في هذا القطاع (وزارة الفلاحة - وزارة الداخلية - الجماعات الترابية بجميع مستوياتها - الفلاحين- التنظيمات المهنية - الاسر ...)، من اجل الرفع من الانتاجية الفلاحية، وبالتالي تحقيق الإستقرار الاجتماعي والاقتصادي والنفسي للمجتمع القروي، وتحقيق تنمية ترابية ترقى للإمكانات الطبيعية والبشرية التي يتوفر عليها المغرب.

الكلمات المفتاحية: الفلاحة العائلية - التنمية القروية - البنيات الفلاحية

تقديم

يعتبر القطاع الفلاحي عمود الاقتصاد الوطني ومحركا أساسيا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمغرب، ويظهر ذلك في مجموعة من السياسات والاستراتيجيات التي نهجتها الدولة لتحسين إنتاجيتها في هذا القطاع، انطلاقا من سياسة السدود وتوزيع الاراضي على الفلاحين التي اتبعتها الدولة المغربية في مطلع الاستقلال الى غاية الثمانينيات، وصولا إلى سياسة الاستراتيجيات في مطلع القرن 21 منها المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ومخطط المغرب الأخضر بالإضافة إلى آخر هذه الاستراتيجيات، إستراتيجية الجيل الأخضر التي تدعوا إلى خلق طبقة وسطى بالعالم القروي تضاهي مثيلتها بالمدينة، مروراً بسياسة التقويم الهيكلي انطلاقاً من سنة 1983 التي قامت فيها الدولة برفع يدها على دعم مجموعة من القطاعات والقطاع الفلاحي اول المتضررين. وما واكب هذه السياسات من إنشاء للتجهيزات الهيدروفلاحية وإلى غير ذلك من المنشآت الفلاحية، بالإضافة إلى هذا تم إنشاء معاهد لتكوين العنصر البشري في هذا القطاع لمسايرة التطورات التقنية الحاصلة فيه.

وتعتبر الفلاحة العائلية قاطرة الاقتصاد القروي وتساهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع القروي بتوفرها على عدة مؤهلات طبيعية (جودة التربة – مناخ متوسطي – فرشة مائية مهمة) والتي ساهمت إلى جانب عوامل تقنية وتنظيمية في تطوير وتحديث القطاع الفلاحي بالمغرب، لكن رغم هذا كله فان الفلاحة العائلية تعاني من مجموعة من الإكراهات تقف سدا منيعا أمام التنمية الترابية، الامر الذي ادى الى ظهور مجموعة من المشاكل الاجتماعية المتجلية خصوصا في انتشار الفقر والأمية وسوء ظروف العيش بالعالم القروي، وأخرى مرتبطة بالعزلة وضعف التجهيزات الأساسية وغياب أنشطة مكملة للأنشطة الفلاحية الأمر الذي أدى بمجموعة من القرويين بالتفكير في هجرة العالم القروي في اتجاه ضواحي المدن أو إلى خارج ارض الوطن.

ومن هنا يمكننا طرح مجموعة من التساؤلات التي يمكنها ان تحيط بالموضوع من قبيل ما هي اهم مراحل السياسة الفلاحية بالمغرب منذ الاستعمار؟ وما هي اهم الاستراتيجيات التي قام بها المغرب في القطاع الفلاحي؟ ما هي آليات الاشتغال داخل القطاع الفلاحي؟ وماهي الاختصاصات المخولة للجماعات الترابية في المجال الفلاحي؟ كيف هي وضعية كل من المرأة والشباب في السياسة الفلاحية؟ هل يتلقى الفلاح بصفة عامة تكوينا او تاطيرا في مختلف

الانشطة الفلاحية التي يقوم بها؟ وهل هناك تمويل كافٍ للفلاح؟ وماهي اهم الاكراهات التي تعاني منها الفلاحة العائلية بالمغرب؟ وماهي الاقتراحات الممكنة للحد من هذه الاكراهات؟

1- المفاهيم الاساسية

• الفلاحة العائلية او الفلاحة التضامنية او الفلاحة الاسرية

الفلاحة العائلية هي وسيلة تنظيم الانتاج الزراعي والصيد البحري والرعي وتربية الاحياء المائية التي تدار وتشغل بواسطة الاسرة , وتعتمد على افراد الاسرة, ان العائلة والفلاحة مرتبطتان ويتطورتان معا, وتجمعان في وظائف اقتصادية واجتماعية وبيئية وثقافية, على الرغم من عدم وجود اتفاق عام وشامل على مقومات الفلاحة العائلية, فان الكثير من التعريفات تشير الى عوامل ذات صلة بالملكية والادارة واستعمال العمالة والحجم المادي والاقتصادي¹.

وتحتل الفلاحة العائلية مساحات واسعة من الاراضي الزراعية في العالم . وفي المغرب تصل نسبة الاستغلاليات العائلية حوالي 70 في المائة التي تقل على 5 هكتارات اي ما يقارب مليون فلاح صغير, مقابل 29 في المئة من الاستغلاليات التي تبلغ ما بين 5 و 50 هكتار ما يقارب 400 الف مستفيد, في حين نسبة 1 في المئة من الاستغلاليات اكثر من 50 هكتار بما يعادل 14000 مستفيد (المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي).

وتمثل الفلاحة العائلية اكثر من وسيلة انتاج بل هي نمط تنظيمي ينتقل من جيل الى جيل, وتعتمد منظومات الانتاج في معظمها على عمل ورأس مال الاسرة, ويمارس عادة افراد العائلة نمط الانتاج الفلاحي بغرض تحقيق الاكتفاء الذاتي لها والتقليل من الاعتماد على الاسواق في الحصول على المنتجات الغذائية الاستهلاكية, كما انها ترتبط مع الصناعات الغذائية الاسرية الصغيرة الاخرى لاضفاء قيمة اضافية على هذه المنتجات وتعمل على تسويق الفائض منها لتدعيم مداخلها².

• البنيات الفلاحية:

إن التحليل السوسيولوجي للمجال القروي يتجلى في مقارنة وحداته الاجتماعية والمجالية ثم مقارنة أشكاله التنظيمية من خلال بنياته الفلاحية للوصول إلى معرفة وفهم الأشكال

¹ المنظمة العالمية للزراعة FAO الابتكار في الزراعة الاسرية, تقرير المنظمة العالمية للاغذية 2014 ص 9

² عمار حسين بشير عبد الله الزراعة الاسرية تدعم الاكتفاء الذاتي من الانتاج المحلي , ورقة مقدمة بمناسبة يوم الغذاء العالمي 2014 السودان ص 1

التنظيمية الناتجة عن تدخل الإنسان في المجال، تدخل ترتبط نوعيته بخصوصية الشروط التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والتقنية والطبيعية للمجال.

ومن تم ضرورة الوقوف عند مفهوم البنيات الفلاحية الذي ما زال يدرك بشكل متباين بين الباحثين حسب تخصصاتهم وخلفياتهم النظرية والفكرية، إلا أن ما يزيد من تعقيد وصعوبة تحديد هذا المفهوم حسب المختار الأكحل هو طبيعة هذه البنيات كمنتوج تاريخي يتحدد أساسا بمكونات اجتماعية علائقية تطويرية تجعل من هذا المفهوم مفهوما ديناميكيا يتطور بتطور مكوناته الأساسية وثيق الارتباط بنوعية التشكيلة الاجتماعية ونمط الإنتاج السائد.

يرى كوتلمان¹ أن محاولة الإحاطة بالعناصر المكونة لمفهوم البنيات الفلاحية تعني دراسة وضعية مجتمعية من شتى مناحيها مما يحتم على الدارسين التوفر على خلفية نظرية قوية ودراية تمكن من اختيار المناهج والأدوات الصحيحة تمكن من التعرف على المجتمع المدروس في شموليته التاريخية والكشف عن العلاقات بين العناصر موضوع الدراسة وما ينتج عنها من تشريعات وقوانين وتنظيمات لأن كل بنية فلاحية لها قوانينها الخاصة بها تنظمها وتنظم أنشطتها الأفراد وممارساتهم وسلوكاتهم ضمن علاقاتهم الاجتماعية للإنتاج داخلها.

2- السياسات المعتمدة في القطاع الفلاحي بالمغرب منذ فترة الاستعمار

يشكل القطاع الفلاحي الركيزة الأساسية في الاقتصاد القروي. بل وفي الاقتصاد الوطني عموما. فرغم العوائق التي تواجه الفلاحة المغربية والتي تتمثل في هشاشتها في مواجهة التغيرات المناخية وقلة الموارد المائية والبنيات العقارية وضعف المردودية ومشاكل تسويق المنتوج الفلاحي وضعف التمويل. وان من يتحدث عن الفلاحة والتنمية الفلاحية بلغة الوعي والتوعية الفلاحية فانه لا يدرك التحولات التي لحقت الأرض وتصور الفلاح لتلك الأرض، وهي تحولات مرتبطة بالظروف الموضوعية التي أصبح يعيشها الفلاح كظروف تلتقي فيها متطلبات العيش مع متطلبات الحداثة والعصرنة. بالإضافة إلى تصورات محلية تلازم الفرد عن الزمن وعن المردودية وعن الحساب. ان تسليط الاضواء على هذه التصورات قد يسقط الاضواء بدوره على طبيعة الحديث عن تطور وتحول النظام الاجتماعي والاقتصادي دون ربطه بتحول نظام التصورات والمواقف تجاه العالم وتجاه الزمن والحساب². ويمكننا تقسيم مراحل السياسات الفلاحية بالمغرب إلى أربعة مراحل :

¹-M.GUTELMAN. Descriptions des structures agraires et formations des rapports sociaux en agriculture. In R.ETUDES RURALES, S.M.E.R 1971 p 41.

²رحمة بوقرية الدولة والسلطة والمجتمع، دراسة في التاب والمتحول في علاقة الدولة بالقبائل في المغرب دار الطباعة بيروت الطبعة الاولى 1991 ص 172

1 - المرحلة الاولى : المرحلة الاستعمارية وبداية التحديث الفلاحي

إثر مجيء الاستعمار الفرنسي للمغرب في بداية القرن 20 ميلادي، عرف القطاع الفلاحي تحولات عميقة مست بنياته المجالية و الاجتماعية و الاقتصادية نتيجة لعدة انجازات انطلقت بمجرد دخول معاهدة الحماية حيز التنفيذ سنة 1912م وكانت أهمها:

- إنشاء مستوطنات في المجالات الإستراتيجية لإيواء المعمارين و لتطوير الاقتصاد الاستعماري من أجل ترسيخ.
- إنشاء شبكة طرقية وموانئ
- مد خطوط السكة الحديدية تربط شمال المغرب بجنوبه و شرقه.
- استصلاح الأراضي والتجهيز الهيدروفلحي الذي انطلق سنة 1925م والمتمثل في تجفيف الممرجات بواسطة مد قنوات تصريف المياه الزائدة في التربة.
- اقتطاع مساحات مهمة من الأراضي الصالحة للفلاحة من الجماعات السلالية ولفائدة المستوطنين الأجانب، تعبيرا على تغلغل الطابع الرأسمالي للإنتاج.

ونظرا لما أحدثته عمليات مصادرة أراضي الجماعات من تصعيد للمقاومة من طرف السكان المحليين في كل أنحاء المغرب، تم إصدار ظهير 14 غشت 1945 يؤكد عدم تفويت او تملك الأراضي الجماعية¹، و رغم ذلك استمرت التفويتات والاقتطاعات سواء لصالح المعمارين الخواص الذين قدموا من فرنسا و تونس والجزائر، او لصالح بعض المغاربة.

تأسيس الشركات الأهلية الاحتياطية كمؤسسات للقرض و الإرشاد الفلاحي سنة 1922م التي كانت مسيرة من طرف الإدارية الاستعمارية.

إنشاء صندوق القرض الفلاحي التعاضدي منذ سنة 1923 م وصندوق القروض العقارية التي وسع مجالها ليشمل الوسط القروي سنة 1925م إلا أن الاستفادة اقتصرت على الفلاحين الاستعماريين وبعض الفلاحين المغاربة الذين أصبح لديهم.

2 - المرحلة الثانية: من الاستقلال إلى سنة 1983 وتوزيع الأراضي الفلاحية

عندما حصل المغرب على الاستقلال كان عليه الاختيار ما بين التوجه الاقتصادي الذي يقوم على الفلاحة كركيزة أساسية في تنمية البلاد والصناعة كخيار استراتيجي على غرار ما عرفته البلدان التي حصلت على الاستقلال في تلك الفترة.

¹ -المختار الأكل. التحولات الاجتماعية المجالية في الأرياف المغربية. منشورات كلية الآداب و العلوم الإنسانية بالرباط. سلسلة ندوات و مناظرات رقم 28. 1994، ص47.

وكان الخيار الذي تبناه المغرب يقوم على جعل الفلاحة ركيزة أساسية في بناء الاقتصاد الوطني لما يعرفه المغرب من موقع جغرافي ذو مناخ معتدل وتربة جيدة. وقد تجسد هذا الاختيار في المخططات التي تبناها المغرب في تلك المرحلة. وقد تم التركيز فيها على ضرورة تحديث الفلاحة وتوفير الشروط المطلوبة لذلك. وذلك من أجل تحقيق الأهداف التي وضعتها هذه المخططات ومنها.

- تحقيق الاكتفاء الذاتي في عدد من المنتجات الغذائية الأساسية من خلال الرفع من الإنتاج.
- تحديث القطاع الفلاحي والعمل على تأهيله من خلال مساعدة الفلاح في عملية الحرث وتوزيع الأسمدة والحبوب واعتماد نظام المناوبة.....
- إنشاء ومراجعة عدد من المؤسسات والهيكل العاملة في القطاع الفلاحي، منها أحداث المكتب الوطني للري الذي حل محل المكتب الوطني للتحديث القروي، كما تم أحداث المكتب الوطني للحبوب والقطاني ...
- وضع قانون الاستثمارات الفلاحية من أجل انجاح السياسة الفلاحية التي وضعتها الدولة
- توفير التمويل اللازم لتأهيل القطاع الفلاحي. حيث تم إنشاء صندوق القرض الفلاحي لتمويل الفلاحين.
- إعفاء القطاع الفلاحي من الضريبة

3 - المرحلة الثالثة: مرحلة التقويم الهيكلي

مع بداية عقد الثمانينات بدأ المغرب في تطبيق برنامج التقويم الهيكلي والذي كانت آثاره واضحة على الاقتصاد المغربي عموماً والقطاع الفلاحي على الخصوص. يقتضي هذا البرنامج مراجعة دور الدولة من خلال تقليص دعمها المالي لعدد من القطاعات الإنتاجية وتحرير بنية الإنتاج والمبادلات وملاءمتها مع متطلبات السوق.

ويعتبر القطاع الفلاحي من بين القطاعات التي تأثرت وبشكل كبير ببرنامج التقويم الهيكلي. ففي إطار هذا البرنامج تم اتخاذ عدة تدابير تهم القطاع الفلاحي من أهمها إلغاء دعم الدولة لجزء كبير من عوامل الإنتاج والتحرير التدريجي للأسعار وحذف إعانات الدولة التي كانت تقدم للمنتجين والتخلي عن المناوبة الزراعية.

كما تم في إطار هذه السياسة القيام بإجراءات أخرى من قبيل تقليص إعانات الدولة لماء السقي وقد ارتفع بنسبة 50 في المائة بين 1984 و 1992، بالإضافة إلى مراجعة اثمان الأسمدة في أفق تحريرها بشكل نهائي في أفق 1991، وكان من نتائج هذا القرار ارتفاع اثمان

الأسمدة بنسبة 50 في المائة خلال خمس سنوات فقط والغاء المساعدات التي كان يستفيد منها الفلاحون فيما يخص البدور المختارة والمبيدات وتغذية الماشية وتحرير اسعار القمح والشعير الأمر الذي أدى إلى تقليص ربح الفلاح وبالتالي إعادة النظر في اختياراته حيث أصبح يعتمد على الزراعات البورية التي تعتمد على الامطار كالحبوب والقطناني¹.

4 - المرحلة الرابعة: مرحلة الاستراتيجيات من 1993 إلى الان (نموذجي مخطط المغرب الأخضر واستراتيجية الجيل الأخضر)

ان السياسات التي انتهجتها الدولة في الميدان الفلاحي منذ حصول المغرب على الاستقلال قد حققت بعض النتائج وخاصة في المناطق السقوية. فانها في الكثير من المجالات لم تكن كافية لتحقيق كل الاهداف التي وضعت من اجلها هذه السياسات وخاصة ما يتعلق بتنمية العالم القروي. وهذا ما يتجلى من خلال مجموعة من مؤشرات التنمية التي تبين ان الساكنة القروية تشكو من خصاص كبير في عدد من المجالات بسبب ضعف البنية التحتية وضعف فرص الشغل . في ظل هذا الوضع الذي آل اليه الوسط القروي كان من اللازم التعامل مع هذا الوسط وساكنته من منظور جديد وفي إطار مقارنة جديدة تقوم على رؤية واضحة وبعيدة المدى أساسها التشاور واشراك كل الفاعلين في بلورة اهدافها وكيفية انجازها والعمل بشكل تشاوري على توفير كل أسباب نجاة هذه الرؤية . وفي نفس الوقت تولدت لدى كل الفاعلين قناعة راسخة على ان تحقيق تنمية شاملة للبلاد تستدعي بالضرورة توفير الشروط المناسبة والكفيلة بتحقيق اقتصادي واجتماعي للوسط القروي². وهكذا تم بلورة مجموعة من الاستراتيجيات المتتالية للتنمية القروية. وفي مقالنا هذا سنتطرق لأهم الاستراتيجيات التي تم بلورتها وهما كل من مخطط المغرب الأخضر الذي تم اطلاقه سنة 2008 واستكمل في سنة 2020 بالإضافة إلى الاستراتيجية الحالية الاستراتيجية الوطنية الجيل الأخضر 2020 – 2030 التي تم اطلاقها هذه السنة لاستكمال اوراش مخطط المغرب الأخضر وازافة اوراش أخرى.

4 - 1 - مرحلة مخطط المغرب الأخضر*

تعتبر استراتيجية مخطط المغرب الأخضر التي أعطى انطلاقتها الملك محمد السادس بتاريخ 22 ابريل 2008 بمدينة مكناس، استراتيجية طموحة تهدف إلى جعل الفلاحة المحرك

¹ عبد الله صدقي السياسة الفلاحية والتنمية القروية تقديم نجيب اقصي الطبعة الاولى 2014 ص 40

² المصدر نفسه 2014 ص 41

*الموقع الرسمي للوزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات .

الأساسي للتنمية الإقتصادية للبلاد، وأداة فعالة لمحاربة الفقر عبر الرفع من مدخول ومستوى عيش الساكنة القروية.

تهدف استراتيجية مخطط المغرب الأخضر إلى مواجهة العراقيل والمعوقات التي كانت تواجه القطاع الفلاحي والتي يمكن تلخيصها فيما يلي:

- ضعف الاستثمار في القطاع الفلاحي.
 - ضعف التنظيم المهني وشبه غياب للتنظيمات البن-مهنية.
 - تقسيم الضيعات الفلاحية وتعقد الأوضاع القانونية للأراضي.
 - مشاكل تخص تسيير الضيعات الفلاحية.
 - ضعف وعدم انتظام التساقطات وضعف تثمين المياه.
 - هيمنة زراعة الحبوب.
- في هذا الإطار، ومن أجل مواجهة هذه المعوقات تم اطلاق استراتيجية مخطط المغرب الأخضر بهدف عصرنه وتطوير القطاع الفلاحي وكذا من أجل مواجهة تحديات الأمن الغذائي و المنافسة العالمية.

يرتكز مخطط المغرب الأخضر على دعامتين:

• مشاريع الدعامة الاولى

تعتمد مشاريع الدعامة الاولى على الاستثمار الخاص في إطار مشاريع التجميع (مجمع ومجمعين). تتوزع هذه المشاريع بحسب سلاسل الإنتاج وتأخذ بعين الاعتبار سافلة وعالية السلسلة (حول وحدة للتثمين). كما أن هذه المشاريع تستفيد من دعم الدولة في إطار صندوق التنمية الفلاحية، وتهتم كبار الفلاحين.

• مشاريع الدعامة الثانية

تهدف مشاريع الدعامة الثانية إلى تحسين دخل الفلاحين من أجل محاربة الفقر عن طريق تدخل مباشر للدولة. توجد هناك ثلاث أنواع من مشاريع الدعامة الثانية:

- مشاريع التحويل: تحويل زراعة الحبوب إلى سلاسل ذات قيمة مضافة عالية كالزيتون، اللوز، التين، إلخ؛
- مشاريع التكثيف: يهدف هذا النوع من المشاريع إلى تطوير المكتسبات الحالية للفلاحين في سلاسل الإنتاج عن طريق التأطير من أجل تزويدهم بالتقنيات اللازمة بهدف الرفع من الإنتاج وتثمين المنتج؛

– مشاريع التنوع: تهدف هذه المشاريع إلى خلق مدخول إضافي للفلاحين عن طريق تنمية المنتجات المجالية (الزعفران، العسل، النباتات العطرية والطبية، إلخ). تجدر الإشارة إلى أن مشاريع الدعامات الثانية موجهة للتنظيمات المهنية الفلاحية، وتهتم صغار الفلاحين.

الهدف من هذا المخطط هو:

- ضمان الأمن الغذائي
- رفع الدخل من الأجور
- خلق فرص الشغل
- تنمية الصادرات
- محاربة الفقر
- الرفع من الناتج الداخلي الخام

2 - مرحلة الاستراتيجية الوطنية 2020- 2030 الجيل الأخضر*

بعد نهاية مخطط المغرب الأخضر الذي امتد على مدى 12 سنة اطلق المغرب استراتيجية جديدة تسمى الاستراتيجية الوطنية 2020 – 2030 الجيل الأخضر التي اعطى انطلاقتها جلالة الملك في بداية هذه السنة (2020) وتقتصر هذه الاستراتيجية التي قدما وزير الفلاحة ثمان محاور تتوزع بين ركيزتين تهمان العنصر البشري ومواصلة دينامية التنمية الفلاحية وتتوخى الرؤية الجديدة.

- انبثاق جيل جديد من الطبقة الوسطى الفلاحية عبر تمكين 400 الف اسرة جديدة من الولوج للطبقة الوسطى وتثبيت 690 الف اسرة ضمنها . من خلال اربع دعائم تهتم بالخصوص تحسين دخل الفلاح وتعميم التأمين الفلاحي وتمكين الفلاح من الاستفادة من خدمات الحماية الاجتماعية وتقليص الفرق بين الحد الأدنى للأجور في القطاع الفلاحي والقطاعات الأخرى في افق 2030 .

- افراز جيل جديد من المقاولين الشباب من خلال تعبئة وتثمين مليون هكتار من الأراضي الجماعية وتوفير عمل ل 350 الف شاب .

- اطلاق جيل جديد من التنظيمات الفلاحية المبتكرة عبر مضاعفة معدل تنظيم الفلاحين خمس مرات وتعزيز دور التنظيمات البيمهنية ، وذلك من خلال الترويج لنماذج جديدة من التعاونيات الفلاحية وتعزيز استقلالية ودور التنظيمات البيمهنية في هيكل سلاسل الإنتاج.

- مواكبة تأهيل الفلاحين وتطوير قدراتهم عبر جيل جديد من آليات المصاحبة عبر تكثيف وتعميم الاستشارة الفلاحية وتطوير الخدمات الرقمية بربط ما لا يقل عن مليوني فلاح بمنصات الخدمات الالكترونية واغناء منظومة المواكبة للفلاحة التضامنية.
- تعزيز السلاسل الفلاحية بهدف مضاعفة الناتج الخام الفلاحي ليبلغ 200 و 250 مليار درهم بحلول سنة 2030 ومضاعفة قيمة الصادرات الفلاحية لتبلغ ما بين 50 و60 مليار درهم .
- تحسين مسالك توزيع المنتوجات من خلال عصنة 12 سوق جملة واسواق تقليدية وهيكلية وتنوع مسالك التوزيع وذلك بشراكة مع وزارة الداخلية والجماعات الترابية.
- تحسين الجودة والقدرة على الابتكار ، حيث سيتم منح الاعتماد ل 120 مجزرة عصرية ومضاعفة المراقبة الصحية ، مما سيسمح للمغرب بالامتثال بشكل افضل للمعايير الدولية وتلبية حاجيات المستهلكين وجعل اصل المنتج المغربي "صنع في المغرب" ضمانا للجودة.
- تطوير الفلاحة المستدامة عبر تنفيذ الشق المتعلق بمياه السقي ضمن البرنامج الوطني للتزويد بالماء الشروب ومياه السقي 2020 – 2027 ومصاحبة انتقال الفلاحين باستعمال الطاقات المتجددة وتحسين تقنيات الحفاظ على التربة.
- وهكذا نلاحظ ان هذه الاستراتيجية فهي استمرار لمخطط المغرب الأخضر مع تجاوز معيقاته واخفاقاته كما لاحظنا من خلال هذه المعطيات، انه سيتم الانتقال من الفلاحة التقليدية الميكانيكية إلى الفلاحة العصرية المرقمة .
- هناك مجموعة من الارقام رغم انها ارقام تقنية الا ان تنزيلها على ارض الواقع سيكون له اثار ايجابية على المستوى الاجتماعي والاقتصادي ، بالإضافة إلى استقرار واستمرار العالم القروي عن طريق خلق طبقة وسطى تضاهي متيلها بالعالم الحضري.

3 - الشباب والفلاحة

اعطت الدولة اهتماما كبيرا لفئة الشباب في الاستراتيجية الوطنية الجيل الاخضر حيث دعت الى خلق المزيد من فرص الشغل والدخل وخاصة افائدة الشباب القروي بالاضافة الى افراز جيل جديد من المقاولين الشباب من خلال تعبئة وتثمين مليون هكتار من الأراضي الجماعية وتوفير عمل ل 350 الف شاب وبالرغم من هذا الاهتمام فان القطاع الفلاحي بالمغرب يعرف تراجعا مهما في اليد العاملة وخاصة فئة الشباب، وذلك باتجاه هذه الاخيرة نحو مهن اكثر ربحية، إن حالة التراجع التي تعرفها مردودية الفلاحة العائلية وخاصة في العقدين الاخيرين عرف انعكاسات على مستوى التنظيم الاجتماعي، حيث أصبح هناك تنامي وتيرة الهجرة القروية خاصة فئة الشباب، إما نحو المدن او خارج ارض الوطن عن طريق عقود عمل او عن طريق الهجرة غير

الشرعية، مما يدل على أن الفلاحة بالنسبة للشباب تبقى هي الملاذ الأخير حيث لا يجدون وسيلة عيش أخرى، وهو ما أكدته المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي "تنامي وتيرة الهجرة القروية، حيث يغادر الشباب والمتعلمون العالم القروي مما يدل على أن الفلاحة بالنسبة للشباب تبقى هي الملاذ الأخير حين لا يجدون وسيلة عيش أخرى¹". ويمكن أرجاع هذا العزوف إلى عدة أسباب نذكر منها

- ضعف المردودية الفلاحية
- توالي سنوات الجفاف
- صغر وتشتت الضيعات الفلاحية لدى الأسرة
- البحث عن الوظيفة وخاصة المرتبطة بالدولة
- عدم تحمل مشقة العمل الفلاحي
- الاتجاه نحو مهن أخرى مثل التجارة أو سياقة سيارة الاجرة
- عدم وجود دخل محدد للشباب
- مكننة القطاع الفلاحي
- اتمام الدراسة في بعض الاحيان

4 - المرأة والفلاحة

تشكل المرأة القروية عنصرا حيويا في القطاع الفلاحي، حيث أصبحت أكثر دينامية، إذ تعمل على الاشتغال داخل المنزل بالإضافة إلى تربية الأبناء نجدها تقوم بحلب الأبقار وتنظيف الإسطبلات (زريبة الماشية)، وأحيانا تذهب إلى السوق للتبضع. غير أن هذا العمل لا يتم احتسابه وتقييمه. الأمر يوضح عدم إعطاء قيمة لعمل المرأة داخل المجتمع القروي. وهو ما سماه الاستاذ الطايحي بالديناميات غير المرئية².

غير أن المفارقة الكبيرة في بعض المناطق من المغرب هي خروج المرأة للعمل في الضيعات الفلاحية العصرية، ولا تخرج للعمل في الاستغلالية الفلاحية العائلية. والظاهر أن هذه المفارقة مرتبطة خصوصا بالأسر النووية التي تتكون من الزوج والزوجة والأبناء الصغار، ويمكننا جرد مجموعة من الأسباب التي تجعل المرأة القروية العمل بالضيعات العصرية عوض الاستغلاليات العائلية. للإشارة فإن خروج المرأة القروية للعمل في الضيعات العصرية لقي مواجهة شرسة من

¹ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تنمية العالم القروي التحديات والافاق احالة ذاتية رقم 29\2017 ص 14

² مبارك الطايحي، البنيات الزراعية والبنيات الاجتماعية وفق الاستمرار والانقطاع في الواحات المغربية مرجع سابق ص 360

طرف المجتمع المحلي، هذه المواجهة سرعان ما انصهرت بسبب تحسن الوضعية الاقتصادية والاجتماعية لهذه الاسر.

- عامل ثقافي واجتماعي "حشومة وعاييب"، ان تخرج المرأة للعمل الفلاحي أمام أبناء منطقتها في حين أنه أمر عادي أن تجاور البراني في الضيعات العصرية.
- عامل مادي، المرأة العاملة في الضيعة العصرية أصبحت تتقاضى اجر مرتفع، بالاضافة الى التعويض، عن العطل، والتعويض عن حوادث الشغل، وعن الأطفال، وتأخذ عطلة الولادة والأعياد،
- العمل مستمر بالضيعات العصرية هناك استمرارية في العمل طيلة السنة تقريبا عوض العمل بالاستغلايات العائلية الذي يكون متقطع وموسمي،
- الاستفادة من الضمان الاجتماعي،
- توفير النقل،
- التباهي ، أصبحت النساء العاملات بالضيعات العصرية يتباهين أمام اللواتي يعملن في بيوتهن،
- العمل في الاستغلايات العائلية محدود عكس الضيعات العصرية،
- ادماج مقارنة النوع في التخطيط الاستراتيجي الذي يظل محدودا خصوصا ان السياسات العمومية لا توفر دائما اليات عملية ومتاحة للنساء¹.

5 - مساهمة الجماعات الترابية في القطاع الفلاحي

تعد الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث المحرك الاساسي لعجلة التنمية الترابية في مختلف المجالات، ويبقى القطاع الفلاحي اهم قطاع يمكن لهذه المستويات ان تقوم بدور اساسي في تدبيره، وخصوصا ان القطاع الفلاحي ينتشر بجل الجماعات الترابية المغربية، غير ان الملاحظ في القوانين المنظمة للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث (القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات والقانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والاقاليم والقانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات والمقاطعات) كلها لا تتوفر اخصاصاتها الذاتية والمشاركة والمنقولة اليها، بشكل كافي على تدبيرها للقطاع الفلاحي اذا استثنينا بعض الاشارة التي تم فيها الاشارة للقطاع الفلاحي اما جل التدابير تتعلق بتنمية بالعالم القروي :

¹ نفس المصدر ص 14

• القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات

تتعلق بالجهة داخل دائرتها الترابية مهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتتبعها. وتتجلى اختصاصات الجهة في المجال الفلاحي:

✓ الاختصاصات الذاتية

— بناء وصيانة الطرق غير المصنفة

✓ اختصاصات مشتركة مع الدولة

— احداث اقطاب فلاحية

— تاهيل العالم القروي

— تنمية المناطق الجبلية

— تنمية مناطق الواحات

• القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والاقاليم

تتعلق بالعمالة او الاقليم داخل دائرتها الترابية مهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتتبعها. وتتجلى اختصاصات العمالة او الاقليم في المجال الفلاحي

✓ اختصاصات ذاتية

— انجاز وصيانة المسالك القروية

— وضع وتنفيذ برامج للحد من الفقر والهشاشة

✓ اختصاصات مشتركة

— تاهيل العالم القروي في ميادين الصحة والتكوين والبنيات التحتية والتجهيزات

— تنمية المناطق الجبلية والواحات

✓ اختصاصات منقولة

— احداث وصيانة المنشآت المائية الصغيرة والمتوسطة خاصة بالعالم القروي

• القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات والمقاطعات

تتعلق بالجماعة داخل دائرتها الترابية مهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتتبعها. وتتجلى اختصاصات الجماعة في المجال الفلاحي

✓ اختصاصات مشتركة

- تنمية الاقتصاد المحلي وانهاش الشغل
 - بناء وصيانة الطرق والمسالك الجماعية
- وهكذا نلاحظ ان هناك غياب شبه تام في اختصاصات الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث فيما يتعلق بالاهتمام بالقطاع الفلاحي وخاصة الفلاحة التضامنية او المعاشية.

6 - اليات الاشتغال داخل الفلاحة العائلية

- تنوع وسائل الاشتغال الفلاحية من حيث اشكالها وانواعها وطريقة استخدامها، فقد تطورت الوسائل الفلاحية في عصرنا هذا عما كانت عليه في السابق، الا ان هذا التطور والتحديث لم يمنع من الاستمرار في استخدام الادوات التقليدية القديمة في الفلاحة العائلية، وهكذا نجد ان هناك ازدواجية في اليات الاشتغال داخل الاستغلالية الفلاحية العائلية مثل :
- ازدواجية في تقنية السقي، إلى جانب السقي التقليدي الذي يعتمد على الغمر (السقي بالربطة) نجد ظهور السقي بالتنقيط والسقي بالرشاش،
 - ازدواجية بين الزراعة وتربية الماشية
 - ازدواجية في تجويد التربة حيث نجد الأسمدة إلى جانب روث البهائم،
 - ازدواجية الزمن الفلاحي حيث نجد الزمن المستمر المرتبط باليد العاملة العائلية إلى جانب الزمن المحدد المرتبط بالعمال الفلاحين،
 - ازدواجية الأدوات الفلاحية المستعملة حيث نجد الأدوات اليدوية الفلاحية (العتلة - الفاس - المنجل ...) إلى جانب السومار الحصادات وآلة ضغط التبن،
- وكما يقول عبد الرحيم العطري، إن هذه الازدواجية بين التحديث والتقليد يعد مدخلا آخر للعطب القروي، فلا القرية استطاعت أن تكسب رهان التحديث ولا استطاعت أن تفرض في إشكالها التقليدية، وهذا ما يخلق حالة من التقاطب والصراع بين زوجين من المسارات (تقليد\تحديث، إعادة إنتاج\تغيير) وهو ما يؤثر على تدبير المجال وتصريف الإنتاج، فصيف الاستغلال الاجتماعية والاقتصادية لا زالت اقل إنتاجية مما يمكن ان تكون عليه، وهذا العسر الإنتاجي الذي يبصم عالم الملاكين الصغار بدرجة اكبر ويجعلهم من منتجي اقتصاد الكفاف لا غير، لا يمكن القفز عليه أثناء التفكير في تنمية العالم القروي¹.

¹ عبد الرحيم العطري، المسألة القروية بالمغرب، الأرض والسلطة والمجتمع مرجع سابق ص 47

7- تمويل الفلاح (نموذج القرض الفلاحي)

يكتسي النظام المالي أهمية حاسمة في تحديث النشاط الفلاحي. فتم أحداث الصندوق الوطني للقرض الفلاحي سنة 1961 كهيئة عمومية تتمتع بالشخصية المدنية والاستقلال المالي، ويخضع من الناحية الادارية لوزارة الفلاحة¹، يعتبر القرض الفلاحي أهم مؤسسة مالية تتدخل في تمويل العالم القروي، ومن مهامه تمكين الفلاحين من السلفات التي يحتاجونها سواء في إطار تمويل الموسم الفلاحي او انجاز المشاريع التي تسعى لتجهيز الاستغلاليات الفلاحية كما تساعد على شراء المعدات والالات لعصرنة القطاع الفلاحي.

في هذا الاطار نجد بعض المبادرات التي يقدمها صندوق التنمية الفلاحية. مثال على ذلك ان الفلاحين الصغار يستفيدون من دعم يصل الى 100 % من اجل تجهيز نظام السقي الموضعي لفائدة صغار الفلاحين الذين يتوفرون على استغلاليات تقل عن 5 هكتارات²، غير ان هذا الدعم لا يجد البيئة المناسبة لاستثماره بسبب الاكراهات التي تعاني منها هذه الاستغلاليات، التشتت وصغر حجمها بالنسبة للفلاحة التضامنية او العائلية.

إلى جانب هذا كله يتطلب الاستفادة من سلف القرض الفلاحي وجود ضمانات من طرف المستفيد تتمثل في حجم معين من الأراضي مصادق عليها من طرق السلطة المحلية ونائب الجماعة الساللية، وفي بعض الاحيان يتطلب الأمر وساطة (الزبونية) حتى يتم قبول ملف الفلاح للحصول على سلف.

8 - تكوين الفلاحين الصغار

تلعب مؤسسات الدولة التي تسهر على القطاع الفلاحي دورا مهما في تحديث هذا القطاع بحكم قربها من الفلاحين واحتكاكهم بها، وبذلك يبقى دور هذه المؤسسات مهم في تطوير والنهوض بالقطاع الفلاحي بصفة عامة وتحسين الانتاج والمردودية من اجل تحقيق التنمية المستدامة بالعالم القروي. وبهذا، سنتطرق إلى دور المكتب الجهوي للاستثمار الفلاحي الغرب وكذلك مؤسسة القرض الفلاحي بالاضافة إلى دور وزارة الفلاحة في التواصل مع الفلاحين. وكذا مدى انخراط هؤلاء في التنظيمات المهنية.

ويبدو ان جل الفلاحين في حاجة ماسة إلى استشارات تقنية في المجال الفلاحي معتبرين ان المؤسسات المسؤولة عن هذا القطاع لا تقوم بدورها الكامل وهو ما اكده تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في تقريره حول تنمية العالم القروي حيث جاء في التقرير "ان

¹ رحمة بورقية الدولة والسلطة والمجتمع مرجع سابق ص 185

² تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول تنمية العالم القروي مرجع سابق ص 66

الفلاحين مازالو يعانون من ضعف على مستوى التكوين وتاثير القرب¹، والملاحظ ان هذه العلاقة بين الفلاح والمكتب الجهوي للاستثمار الفلاحي ا عرفت فتور ملحوظ منذ بداية الالفية الثالثة وذلك بعد تفويت هذا الاخير جل خدماته التي لها علاقة مباشرة بالفلاح مثل توزيع البذور والأسمدة ومراقبة الأمراض التي تصيب المزروعات وتحديد فترات قلع الشمندر والقصب السكري إلى المعامل، هذا التفويت للخدمات واكبه اغلاق للمراكز الفلاحية.

هذا النقص في التواصل بين المؤسسات المسؤولة على القطاع الفلاحي وبين الفلاحين واكبه عدم استعمال لوسائل التواصل الاجتماعي لعرض وتسويق المنتوجات الفلاحية. وفي هذا الاطار دعت لجنة النموذج التنموي الجديد الى: "ان تعميم التغطية الرقمية امر لا مناص عنه لاجل دعم نمو المجالات القروية عبر الادماج الاقتصادي والمالي للساكنة قصد منحهم امكانية الولوج الى المعلومة وكذا الى طرق ومنصات للتسويق تتيح توزيعا عادلا للقيمة المضافة التي تصب بشكل كبير في مصلحة الوسطاء"².

ويقول محمد بالفقيه لا يخضع تسويق الانتاج الفلاحي لمعرفة واقع الاوضاع الاقتصادية، فلماذا يتخذ المستغل القرارات انطلاقا من حرسه وتجربته فقط³.

9- الإكراهات التي تعاني منها الفلاحية العائلية

تتعدد الاكراهات التي تعاني منها الفلاحة العائلية بالمغرب ويمكن ان نذكر منها:

- اول اكراه يطفو الى السطح هو عدم توفر ماء السقي بشكل منتظم بسبب توالي سنوات الجفاف الأمر الذي يؤدي إلى انقطاعات متتالية للأنهار وكذلك جفاف الابار، هذا كله يؤدي إلى انتقال الأراضي الفلاحية السقوية إلى أراضي بورية تعتمد على التساقطات،
- ارتباط الانتاج الفلاحي بالتغيرات المناخية التي اصبحت تتسم بتوالي سنوات الجفاف بالمغرب، الامر الذي يتسبب في عدم خلق فرص الشغل بالقطاع الفلاحي وبالتالي البحث عن بديل لضمان العيش
- عائق تجميع الأراضي السلالية،
- صغر حجم الاستغلاليات الفلاحية العائلية وتشتتها،
- قدم وخراب البنية ألهيديروفلاحية'
- عدم وجود تعاونيات فلاحية بشكل كافي،

¹ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول تنمية العالم القروي التحديات والافاق احالة ذاتية 2017\29 ص 66

² النموذج التنموي الجديد مرجع سابق ص 122

³ محمد بلقيع، اوليات في الجغرافية الزراعية مرجع سابق ص 65

- ارتفاع الفائدة على القروض المقدمة للفلاحين، هذا اذا كان هناك قرض. بل ان الاستفادة من سلف القرض الفلاحي يتطلب وجود ضمانات من طرف المستفيد تتمثل في حجم معين من الأراضي مصادق عليها من طرق السلطة المحلية ونائب الجماعة السلالية، وفي بعض الاحيان يتطلب الأمر وساطة (الزبونية) حتى يتم قبول ملف الفلاح للحصول على سلفصعوبة تجهيز الاستغلاليات الفلاحية وخاصة صغيرة الحجم بتقنيات حديثة كالسقي بالتنقيط او حفر الابار بحكم تشتت الأراضي لصاحب الاستغلالية،
- عدم وجود بنية تحتية (طرق - مسالك...) وهنا يمكننا التحدث على دور الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث (هنا غياب تام في اختصاصاتها في ما يخص بناء وصيانة الطرق او المسالك الفلاحية) (نعم نجد مواد في القوانين تنطرق بناء وصيانة الطرق والمسالك في العالم القروي) لكن هناك فرق كبير بين العالم القروي والقطاع الفلاحي¹،
- ارتفاع ائمنة الأسمدة،
- ارتفاع سعر اليد العاملة،
- غلاء ساعة السقي التابعة للمراكز الجهوية للاستثمار الفلاحي (الانقال من 30 درهم للساعة إلى 60 درهم للساعة حاليا)،
- عدم التنظيم اليومي للفلاح،
- ارتفاع نسبة الامية في صفوف الفلاحين الصغار بصفة خاصة والساكنة القروية عموما، يبقى احد اكبر التحديات التي يجب رفعها.
- اما من حيث زراعة النباتات السكرية فيعاني أصحابها من مجموعة من الإكراهات :
- غياب الشفافية بين المعمل و الفلاح، بحيث يستعمل المعمل اساليب تبقى موضع شك من طرف الفلاحين فيما يخص قياس نسبة الحلاوة²، حيث نجد ان نفس الفدان توجد به نسبتيين من الحلاوة
- التدبير غير المقلن لنقل الكميات المحصودة من الشمندر او القصب السكري في وقتها المحدد إلى المعمل، الشئ الذي يؤدي إلى عدة اضرار بالمحصول خاصة على مستوى الوزن، هذا

¹ القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاثة الاقسام المتعلقة باختصاصاتهم الذاتية والمشاركة مع الدولة والمنقولة اليهم من طرف الدولة

² الحلاوة هي كمية السكر في القنطار الواحد كمقياس لجودة الشمندر او قصب السكر

الاخير وكما يعرف تلاعب، حيث ان الكمية المقدمة إلى المعمل تجد لها وزنين، وزن مخصص لصاحب الشاحنة الناقلة ووزن مخصص للفلاح.

- اجبارية مكننة عملية قلع منتوجي الشمندر والقصب السكري الأمر الذي يؤدي إلى الحد من فرص الشغل بالنسبة لليد العاملة من جهة ومن جهة أخرى عدم استفادة هؤلاء المنتجين من اوراق هذه النباتات في تغذية الماشية.
- شيخوخة مهنة الفلاحة بحيث نجد فقط فئة اكبر من 60 سنة هم من يزاولون مهنة الفلاحة
- بالاضافة إلى هذا لا توجد مراكز للتكوين المهني الفلاحي في المناطق الفلاحية.

10- الإجراءات التي يمكن اتخاذها لتجاوز هذه الاكراهات

- من خلال هذه الاكراهات التي تواجه الفلاحة العائلية وجب تضافر الجهود بين جميع المتدخلين في هذا القطاع (وزارة الفلاحة – وزارة الداخلية – الجماعات الترابية بجميع مستوياتها – التنظيمات المهنية ...)، من اجل الرفع من الانتاجية الفلاحية، وبالتالي تحقيق الإستقرار الاجتماعي والاقتصادي والنفسي للمجتمع القروي، وتحقيق تنمية ترابية ترقى للإمكانيات الطبيعية والبشرية التي يتوفر عليها المغرب، وذلك عن طريق اتخاذ مجموعة من الإجراءات:
- توفير مياه السقي بشكل مستمر على مستوى الأنهار المحلية وترشيدها في الاستعمالات المتعلقة بالفلاحة.
- استصلاح قنوات السقي التابعة للمراكز الجهوية للاستثمار الفلاحي وتمكين جل الفلاحين من السقي.
- تجميع الاراضي المتفرقة للجماعات السلالية بصيغ توافق جل المتدخلين في اطار المقاربة الشاركية.
- تمليك أراضي الجموع لذوي الحقوق لكي تواكب تحولات القطاع الفلاحي وتعميم التحفيز العقاري.
- إعادة النظر في المساطر المتبعة للحصول على القروض الفلاحية للفلاحين الصغار وبفوائد مناسبة.
- إدخال زراعات بديلة (التشجير) كزراعة الليمون والتين.
- خلق تنظيمات مهنية من اجل تثمين المنتوج وتسويقه.
- إنشاء معاهد زراعية بالمناطق الفلاحية. وفي هذا الاطار جاء في النموذج التنموي الجديد: " يجب العمل الدائم على تكوين الشباب القروي في المهن الفلاحية لاجل ضمان الحفاظ على

الاستغلاليات العائلية ونقلها الى الاجيال اللاحقة مع تحسين انتاجيتها ومردوديتها¹. وهو ما اكده كذلك تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في تقريره حول تنمية العالم القروي حيث جاء في التقرير "ان الفلاحين مازالو يعانون من ضعف على مستوى التكوين وتاثير القرب"².

— اعادة فتح المراكز الفلاحية، لما لهم من ارشاد وتاثير للفلاحين.

خلاصة

تعتبر الفلاحة العائلية قاطرة الاقتصاد القروي وتساهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع القروي بتوفرها على عدة مؤهلات طبيعية (جودة التربة – مناخ متوسطي – فرصة مائية مهمة) والتي ساهمت إلى جانب عوامل تقنية وتنظيمية في تطوير وتحديث القطاع الفلاحي بالمنطقة، لكن رغم هذا كله فان الفلاحة العائلية تعاني من مجموعة من الإكراهات تقف سدا منيعا أمام التنمية الترابية، الامر الذي ادى الى ظهور مجموعة من المشاكل الاجتماعية المتجلية خصوصا في انتشار الفقر والأمية وسوء ظروف العيش بالعالم القروي، وأخرى مرتبطة بالعزلة وضعف التجهيزات الأساسية وغياب أنشطة مكملة للأنشطة الفلاحية الأمر الذي أدى بمجموعة من القرويين بالتفكير في هجرة العالم القروي في اتجاه ضواحي المدن أو إلى خارج ارض الوطن.

ومن هذه المنطلقات وجب تضافر الجهود بين جميع المتدخلين في هذا القطاع (وزارة الفلاحة – وزارة الداخلية – الجماعات الترابية بجميع مستوياتها – الفلاحين – التنظيمات المهنية ...)، من اجل الرفع من الانتاجية الفلاحية ، وبالتالي تحقيق الإستقرار الاجتماعي والاقتصادي والنفسي للمجتمع القروي، وتحقيق تنمية ترابية ترقى للإمكانيات الطبيعية والبشرية التي تتوفر عليها المغرب.

¹النموذج التنموي الجديد ص 123

²تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول تنمية العالم القروي التحديات والافاق احالة ذاتية 2017\29 ص 66

بيبليوغرافيا

- النموذج التنموي الجديد
- الموقع الرسمي للوزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات
- المختار الأكحل. التحولات الاجتماعية المجالية في الأرياف المغربية. منشورات كلية الآداب و العلوم الإنسانية بالرباط. سلسلة ندوات و مناظرات رقم 28. 1994،
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول تنمية العالم القروي التحديات والافاق حالة ذاتية 29\2017
- القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاثة الاقسام المتعلقة باختصاصاتهم الذاتية والمشاركة والمنقولة
- رحمة بورقية الدولة والسلطة والمجتمع
- عبد الرحيم العطري، المسالة القروية بالمغرب، الأرض والسلطة والمجتمع
- مبارك الطايبي، البنيات الزراعية والبنيات الاجتماعية وافق الاستمرار والانقطاع في الواحات المغربية
- عبد الله صدقي السياسة الفلاحية والتنمية القروية تقديم نجيب اقصي الطبعة الاولى 2014
- محمد بلفقيه، اوليات في الجغرافية الزراعية
- المنظمة العالمية للزراعة FAO الابتكار في الزراعة الاسرية، تقرير المنظمة العالمية للاغذية 2014
- عمار حسين بشير عبد الله الزراعة الاسرية تدعم الاكتفاء الذاتي من الانتاج المحلي , ورقة مقدمة بمناسبة يوم الغذاء العالمي 2014 السودان
- M.GUTELMAN. Descriptions des structures agraires et formations des rapports sociaux en agriculture. In R.ETUDES RURALES، S.M.E.R 1971.

" أية سياسة لتحقيق الأمن المائي بالمغرب "

Any Policy to achieve water Security in Morocco

ياسر غالم،

دكتور في الحقوق

البريد الإلكتروني: yassir.rhalem@usmba.ac.ma

Summary:

Water constitutes one of the fundamental pillars of development at various levels, whether at the national or international level. Therefore, the preservation of water resources is a shared responsibility among all components of the state. This important resource has recently become a contentious issue on the national stage, as Morocco has been suffering from acute water scarcity for the past forty years. This scarcity can be attributed to several natural factors as well as human exploitation that is not regulated. The significance of the issue lies primarily in the essential value of water resources, without which any economic or social activity is unimaginable. In light of this, the Kingdom of Morocco has worked on formulating a balanced policy, both in terms of legislation and infrastructure development, to maintain equilibrium in preserving water resources in the present and protecting future generations. The aim of addressing this issue is to underscore its importance at a time when Morocco is experiencing consecutive droughts, compounded by the absence of a sense of civic responsibility in dealing with the water crisis.

الملخص:

يشكل الماء أحد الدعامات الأساسية للتنمية بمختلف مستوياتها إن على المستوى الوطني أو على المستوى الدولي، ولذلك فإن الحفاظ على الموارد المائية هي مسؤولية مشتركة بين جميع مكونات الدولة، وقد أصبح هذا المورد المهم محطة إشكال مطروح على طاولة الساحة الوطنية في الآونة الأخيرة حيث أصبح المغرب يعاني من ندرة الماء المفرطة منذ الأربعين سنة الماضية وذلك راجع لعدة عوامل طبيعية وأخرى متعلقة بالاستغلال البشري الغير معقلن، وتتجلى أهمية الموضوع أساسا في القيمة الضرورية لمورد الماء الذي لا يتصور بدونه القيام بأي نشاط اقتصادي او اجتماعي، وفي ظل ذلك عملت المملكة المغربية على وضع سياسة متوازنة إن على مستوى القانون أو على مستوى تهيئ البنية التحتية من أجل الحفاظ على تحقيق التوازن في الحفاظ على الموارد المائية في الحاضر وحماية الأجيال القادمة، فكان الهدف طرح هذا الموضوع هو أهميته في الوقت الذي يعرف فيه المغرب مشكل الجفاف المتتالي بالإضافة إلى غياب روح المسؤولية المواطنة في التعامل مع ملف الماء.

مقدمة

يعتبر الماء من أهم الموارد الأساسية التي يتركز عليها النشاط الإنساني، ويشكل عمق التنمية المستدامة، فلا يمكن تصور وجود حياة في المستقبل بدون وجود ماء، يقول الله سبحانه وتعالى «وجعلنا من الماء كل شيء حي أفلا يؤمنون»¹، وقد أصبح هذا المورد الهام من المشكلات المطروحة على مستوى الساحة الدولية في الآونة الأخيرة بسبب نقصانه المضطرد، حيث تواجه منطقة شمال إفريقيا ندرة المياه بشكل غير مسبوق.

والمغرب ليس بمنأى عن باقي دول المنطقة، فهو بدوره يعاني من هذه الإشكالية التي تعد الأسوأ منذ أربعين سنة، حيث أشار التقرير الاقتصادي والمالي لمشروع قانون المالية لسنة 2023، أن موارد المياه الكلية للفرد في المغرب تبلغ حاليا حوالي 600 متر مكعب سنويا، مقابل 1000 متر مكعب للفرد عالميا، مما يتطلب تكثيف الجهود من أجل رفع هذه التحديات وتأمين الموارد المائية باعتبارها عنصرا أساسيا لتحقيق التنمية.

أهمية الموضوع:

تتجلى أهمية موضوع الماء من خلال دستور المملكة 2011، حيث أكد ضمن مقتضياته على تعبئة كل الوسائل المتاحة لتيسير أسباب استفادة كل المواطنين والمواطنات على قدم المساواة في الحق في الحصول على الماء، وما فتى جلالة الملك يعطي أهمية قصوى لهذا الموضوع عبر خطاباته في كثير من المناسبات خصوصا في الخطاب الأخير الذي ألقاه بمناسبة افتتاح الدورة البرلمانية لسنة 2022، حيث دق ناقوس الخطر ودعا إلى تبني مقاربة متعددة الأبعاد وبالجدية اللازمة، كما تتجلى أهمية الموضوع من خلال العمل على وضع سياسات استباقية من أجل تدبير ملف الماء الذي يشكل صلب التنمية المستدامة ووضع حلول للإكراهات والتحديات التي تواجه هذا القطاع الاستراتيجي الحيوي.

أهداف الموضوع:

إن الهدف من طرح هذا الموضوع هو راهنيتها في الوقت الذي يعرف المغرب مشكل الجفاف المتتالي بالإضافة إلى غياب روح المسؤولية والمواطنة في التعامل مع ملف الماء من حيث سوء التدبير الذي نتج عنه التبذير المفرط للمياه، في غياب وسائل التواصل والتحسيس وعدم التلقائية سياسة المؤسسات المشرفة على تدبير الماء بالمغرب، ومن أجل ذلك نهدف من خلال

¹ سورة الأنبياء، الآية 30، رواية ورش عن نافع

تناول هذا الموضوع إلى محاولة طرح آليات ووسائل، في سبيل إيجاد حلول على المستوى الوطني والتراحي.

إشكالية البحث:

إن ملف الأمن المائي يعد من بين الملفات التي تتطلب تدخل كل الفاعلين السياسيين والمجتمع المدني والمواطنين من أجل تحمل المسؤولية كل من موقعه، وفي مجال اختصاصه، وذلك لا شيء إلا من أجل وضع خطط استباقية تكميلية للخطط التي تم وضعها سابقا لتدبير الماء بالمغرب خصوصا وأن بلادنا تمر من فترات جد صعبة نتيجة توالي سنوات الجفاف وقلة الأمطار، علاوة على مشكل الإفراط اللامسؤول واللاأخلاقي للمياه، وفي ظل هذه المشاكل نطرح السؤال المحوري التالي:

كيف تم تدبير السياسة المائية بالمغرب من أجل تحقيق الأمن المائي؟

تنفرع عن هذا السؤال المحوري الأسئلة الفرعية التالية:

- ما هي الإنجازات التي تم تنزيلها من أجل تأمين الماء؟
 - ما هي الإكراهات التي تواجه ملف الماء بالمغرب؟
 - هل تم وضع خطط استراتيجية مركزيا وجهويا لتدبير الأمن المائي؟
- للإجابة عن هذه الإشكالية والأسئلة المتفرعة عنها اعتمدنا على المنهج التحليلي، مقسمين الموضوع إلى مطلبين أساسيين وذلك وفق مايلي:

المطلب الأول: الإنجازات التي تم تنزيلها لتأمين الماء بالمغرب

المطلب الثاني: التحديات والإجراءات المتخذة لتدبير الملف المائي بالمغرب

المطلب الأول: الإنجازات التي تم تنزيلها لتأمين الماء بالمغرب

لقد سعت المملكة المغربية منذ عهد الحماية إلى الحفاظ على الثروة المائية على اعتبار أن هذه الأخيرة هي أساس التنمية الاقتصادية والاجتماعية المندمجة والمستدامة خاصة وأن الاقتصاد المغربي كان ولا يزال يركز بالأساس على القطاع الفلاحي كأحد العناصر الأساسية للنمو الاقتصادي، وفي ظل التقلبات المناخية التي كان يعرفها المغرب، اتخذت المملكة حزمة من الإجراءات ضمن سياستها الاستراتيجية محاولة منها في تأمين الماء كثروة حقيقية، وتتجلى أهم الإنجازات التي حققتها الدولة المغربية في إطار سياستها المائية من خلال تطوير البنية التحتية (الفقرة الأولى)، وسن مجموعة من المقتضيات القانونية المتعلقة بالماء (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الإنجازات على مستوى تطوير البنية التحتية

لقد قطعت المملكة المغربية طريقا طويلا لإرساء سياسة مائية محكمة منذ فترة الاستقلال إلى يومنا هذا، وهو ما مكن من الاستجابة إلى الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية والأمن المائي ثم الأمن الغذائي¹، وقد كان للملك الراحل الحسن الثاني رحمه الله دور مهم ضمن سياسته الطموحة في بناء السدود والمنشآت الكبرى، ففي سنة 1967 انطلقت عملية بناء أول سد بمدينة طنجة، وتلتها بعد ذلك مجموعة من المشاريع البنيوية التي تهدف إلى زيادة العرض المائي، من أبرزها أول محطة لتحلية مياه البحر في بوجدور سنة 1967، حيث ساهمت رؤية الملك الراحل بشكل مباشر في مواكبة مختلف التحديات الاقتصادية والاجتماعية ومختلف مراحل النمو الديمغرافي، فضلا عن تقليص حدة الأضرار الناجمة عن فترات الجفاف الصعبة.

بالإضافة إلى ذلك وفي إطار المقاربة الاستباقية التي تنهجها المملكة دائما لتحقيق نتائج مهمة لاسيما فيما يتعلق بالعدالة المجالية، حيث ساهمت تجربة التدبير اللامركز للماء²، من إحداث أول وكالة وطنية للأحواض المائية، مكن من تلبية الحاجيات المتزايدة لجميع أصناف مستهلكي الماء، وقد ارتفعت وتيرة الاستثمار في البنيات التحتية المائية ابتداء من سنة 2000، بالاعتماد أساسا على إنجاز منشآت مائية كبرى لتعبئة المياه السطحية، حيث أصبح المغرب يتوفر حاليا على عدد مهم من السدود يقدر ب 153 سدا كبيرا بسعة إجمالية تقدر ب 19.9

¹ الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة، المنعقدة بتاريخ 17 جمادى الأولى 1444هـ، الموافق ل 10 يناير 2023، بمجلس المستشارين، حول السياسة المائية بالمغرب.

² انطلقت تجربة التدبير اللامركز للماء، مع ميلاد أول إطار قانوني للانتمركز الإداري بموجب مرسوم رقم 2.63.625 بتاريخ 20 أكتوبر 1993 المتعلق باللامركز الإداري.

مليار متر مكعب، بالإضافة إلى 141 سد صغير،¹ ناهيك عن محطات تحلية مياه البحر التي تقدر بـ 12 محطة، من بينها 9 محطات تنتج المياه الصالحة للشرب.²

ومن أجل مواكبة التطور الاقتصادي والاجتماعي للبلاد، وكذا البرامج والسياسات القطاعية ومواجهة الخصائص المائي، فقد تم إعداد مخطط وطني للماء من طرف الدولة، يحدد الأهداف ويرتب الأولويات الوطنية فيما يتعلق بتعبئة واستعمال الموارد المائية في أفق سنة 2030، وتتمثل أهم المرتكزات المتعلقة بهذا المخطط في ثلاث محاور أساسية وهي:

1_ التحكم في الطلب على الماء وتثمينه.

2_ تدبير وتنمية العرض المائي.

3_ المحافظة على الموارد المائية السطحية والجوفية والمجال الطبيعي والتأقلم مع المتغيرات المناخية.

وبالموازاة مع المخطط الوطني السالف الذكر، وتفعيلا للتوجهات الملكية السامية لصاحب الجلالة الملك محمد السادس³، تم إحداث لجنة تقنية سنة 2017، مهمتها إعداد برنامج أولويات التزويد بالماء الصالح للشرب ومياه السقي، من خلال اقتراح مجموعة من البرامج، من قبيل برنامج استعجالي وبرنامج لتسريع الاستثمارات في قطاع الماء.⁴

وعليه فقد تم تحقيق، في ظل هذه المجهودات، مجموعة من النتائج من ضمنها، تعميم التزود بالماء الصالح للشرب بنسبة 100 %، انطلاقا من منظومة مائية مستدامة، كما يتم متابعة تعميم التزود بالماء الصالح للشرب في العالم القروي، حيث بلغت المنشآت المنجزة نسبة ولوج تصل إلى 90 %، فضلا عن تعميم مياه سقي الأراضي الزراعية.

¹ ستعرف سنة 2024 مواصلة بناء 18 سدا كبيرا ويتعلق الأمر ب :

_ سد مدز (صفرو) وسد كدية البرنة (سيدي قاسم)، وسد غيس (الحسيمة)، ويتوقع انتهاء أشغالها بنفس السنة.

_ سد واد الخض (أزيلال)، وسد تاغزيرت (بني ملال)، ويتوقع انتهاء أشغالها بنفس السنة.

_ سد عايشة (طنجة)، وسد رباط الخير (صفرو)، وسد تامري (أكادير)، وكذا تلية سد إمفوت (سطات)، ويتوقع انتهاء أشغالها بنفس السنة.

_ سد سيدي عبو (تاوانات)، سد تاركة أومادي (كرسيف)، وسد بني عزيزان (الدریوش)، ويتوقع انتهاء أشغالها بنفس السنة.

_ سد أيت زيات (الحوز)، وسد بولعوان (شيشاوة)، وسد المختار السوسي (تارودانت)، وسد خنك كرو (فكيك)، وكذا تلية سد محمد الخامس (الشرق)، ويتوقع انتهاء أشغالها بنفس السنة.

_ سد الرتبة (تاوانات) ويتوقع الانتهاء من أشغاله سنة 2029.

يرجى مراجعة المذكرة التقديمية للقانون رقم 55.23 المتعلق بمالية السنة 2024.

² مذكرة التقديمية المتعلقة للقانون رقم 22.50 المتعلق بمالية السنة 2023.

³ التوجهات الملكية، في إطار انعقاد المجلس الوزاري بتاريخ 2 أكتوبر 2017، و5 يونيو 2018، انصب المجلس على دراسة إشكالية الماء الصالح للشرب ومياه الري وسقي المواشي.

⁴ الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة، المنعقدة بتاريخ 8 ربيع الأول 1439هـ، الموافق لـ 27 نوفمبر 2017، بمجلس النواب، التي خصصت للسياسة المائية في ظل التقلبات المناخية.

الفقرة الثانية: الإنجازات التشريعية المتعلقة بالملف المائي

لقد عمد المغرب منذ عهد الحماية الفرنسية، من خلال ظهير الأملاك العمومية، إلى اعتبار الثروة المائية، بكافة أشكالها من الأملاك العمومية للدولة التي لا يمكن أن تكون محل تملك خاص، باستثناء إذا ما اكتسب عليها حق قانوني، ومنذ ذلك الزمن، تم تأطير الماء من خلال مجموعة من النصوص القانونية المتفرقة، ليتم سنة 1995، تجميعها وتحيينها لتتلاءم ومتطلبات الحاجيات المتزايدة للمواطنين على الماء، ذلك من خلال القانون رقم 10.95 المتعلق بالماء.

أما في ظل دستور 2011¹، وفي سياق المقاربة العالمية التي باتت تتسم بدسترة البعد البيئي باعتباره حقا مكتسبا ضمن حقوق الجيل الثالث، فقد تم التنصيص من خلال الفصل 31 من الدستور، على أنه " تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية على تعبئة كل الوسائل المتاحة لتيسير حصول المواطنين والمواطنات، على قدم المساواة، على الماء والعيش في بيئة سليمة ".

في ظل هذه الرؤيا، تم خلال سنة 2016 إصدار القانون رقم 36.15 المتعلق بالماء، الذي تم تعديل وتغيير بمقتضياته القانون 10.95، حيث جاء بمقاربة حديثة في تدبير الموارد المائية، خصوصا وأن المغرب كان مقبلا في نفس السنة على احتضان فعاليات المؤتمر الدولي للأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة بشأن تغير المناخ².

وتتجلى أهم الأهداف التي جاءت ضمن مقتضيات هذا القانون فيما يلي:

- ضمان التقائية المخططات الوطنية والترابية الرامية إلى تحقيق تدبير معقلن ورشيد للموارد المائية.
- التأسيس لوحدة ترابية تنفرد بتدبير الموارد المائية على مستوى مجال ترابي محدد.
- حماية وتثمين الموارد المائية باعتبارها تندرج ضمن الأملاك العامة للدولة، ووضع الأسس الزجرية والضبطية للحد من إتلافها.

وقد تميز القانون السالف الذكر رقم 36.15 المتعلق بالماء عن سابقه رقم 10.95، بتبنيه المقاربة التشاركية في التدبير المائي، من خلال إدماجه لجميع الفعاليات، إن على المستوى الترابي أو على مستوى المجتمع المدني للتدخل في تدبير المورد المائي، وهو ما نصت عليه مقتضيات المادة الأولى التي جاء فيها: " يحدد هذا القانون قواعد التدبير المندمج واللامركزي والتشاركي للموارد

¹ دستور المملكة المغربية، الصادر في 17 شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليوز 2011، ج ر عدد 5664 مكر، الصادرة بتاريخ 30 يوليوز 2011.

² احتضن المغرب المؤتمر الثاني والعشرين للأطراف في الاتفاقية الإطار للأمم المتحدة، حول التغيرات المناخية (كوب 22) في شهر نونبر من سنة 2016 بمدينة مراكش، حيث شكل هذا المؤتمر محطة بارزة في مسار انخراط المغرب في خدمة القضايا البيئية والتنمية المستدامة.

المائية من أجل ضمان حق المواطنين والمواطنات في الحصول على الماء ..."، وقد كان من أهم المؤسسات التي تم التنصيب عليها والتوسيع في مجال عملها من خلال هذا القانون، هي وكالات الأحواض المائية التي أصبحت تلعب دورا مهما في تدبير الماء على المستوى الترابي¹.

وبالرغم من كل هذه الإنجازات المحمودة سواء على مستوى تطوير البنيات التحتية الحاضنة للموارد المائية، أو على مستوى التشريعات المتعلقة بالماء، ظلت مسألة الماء هاجسا مقلقا بالنسبة للمغرب خاصة في السنوات الأخيرة حيث عرفت هذه الثروة مجموعة من التحديات والإكراهات، مما جعلنا نطرح سؤال حول المسؤولية الملقاة على عاتق الدولة والمؤسسات الأخرى لتأمين الماء بالمغرب؟.

المطلب الثاني: التحديات، والإجراءات المتخذة لتدبير السياسة المائية بالمغرب

يندرج المغرب ضمن البلدان ذات المستوى العالي من الخصائص المائي بسبب عدة إكراهات طبيعية وبشرية، وأخرى مرتبطة بمستوى الحكامة والتدبير (الفقرة الأولى)، لذلك يتعين على الدولة بمختلف مكوناتها أن تسابق الزمن من أجل اتخاذ التدابير الرامية للحفاظ على سيادته المائية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: التحديات التي يعرفها قطاع الماء بالمغرب

تمثل أهم الإكراهات التي يعرفها قطاع الماء بالمغرب في تلك المرتبطة بالمناخ أولا، حيث تتجلى بالخصوص في قلة التساقطات المطرية بفعل التغيرات المناخية، حيث سجلت وزارة التجهيز والماء تراجعا في تساقط الأمطار لسنة 2022 بنسبة 27 % مقارنة بالمعدل السنوي²، ناهيك عن ارتفاع في درجات الحرارة بسبب الاحتباس الحراري، الأمر الذي يؤدي إلى تبخر المياه من السدود والأرض، وبالتالي فإن هذه العوامل تساهم بشكل كبير في تدني العرض المائي بالمغرب. وبالرغم من هذه العوامل التي تعتبر أهم إكراه يواجه الأمن المائي بالمغرب، فإن النمو الديمغرافي المتزايد أضاف تحديات جديدة تمثلت في تراجع الطاقة الاستيعابية للسدود والقنوات المائية، حيث يستخدم الأفراد المياه العذبة بطريقة غير مسؤولة تؤدي إلى هدرها وتلوثها وهي الظاهرة التي لم تحشد لها السلطات العمومية أية ذات بال، بالإضافة إلى الطلب المتزايد على

¹ تم إحداث وكالات الأحواض المائية بمقتضى الفرع الثالث من الباب الثاني من القانون المتعلق بالماء رقم 10.95، وتم التنصيب عليها في الفرع الثاني من الباب السادس من قانون الماء رقم 36.15، وهي مؤسسات عمومية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، تحدث على مستوى كل حوض مائي أو مجموعة من الأحواض المائية، ويكون ضمن تشكيلة مجلس إدارة وكالة الحوض المائي رؤساء مجالس الجهات المعنية أو نوابهم.

² يرجى زيارة الموقع الرسمي لوزارة التجهيز والماء حول الموضوع: <http://www.equipement.gov.ma> تاريخ الاطلاع في 15 يوليوز 2023 على الساعة 18.00 مساء.

المياه خصوصا في الأنشطة الاقتصادية، كالزراعة التي تعتبر أكبر مستهلك للمياه في المغرب بنسبة تفوق 80% من المياه العذبة.

ومن جهة أخرى، ينبغي الإشارة إلى أن إشكالية ندرة المياه لا تتجلى فقط في الإكراهات الطبيعية والبشرية، بل تظهر أيضا على مستوى التدبير والحكمة، وتتمثل هذه الإكراهات في تعدد المتدخلين في تدبير الموارد المائية والتداخل في الاختصاصات مما يؤدي إلى ضعف التنسيق بين المتدخلين وتضخم المخططات والاستراتيجيات.

وفي إطار التحديات المتعلقة بندرة المياه، أشار المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في تقرير له أن ندرة المياه بالمغرب أصبحت مقلقة لأن موارده المائية تقدر حاليا بأقل من 650 متر مكعب للفرد سنويا، مقابل 2500 متر مكعب في سنة 1960، وأضاف المجلس في تقريره أن الموارد المائية ستتناقص عن 500 متر مكعب بحلول سنة 2030، كما أضاف التقرير بأن الدراسات الدولية تشير إلى أن التغيرات المناخية يمكن أن تسبب في اختفاء 80% من موارد المياه المتاحة في المملكة المغربية خلال الخمس والعشرين سنة المقبلة¹.

الفقرة الثانية: الحلول الرامية للحفاظ على السيادة المائية بالمغرب

استحضارا لأهمية الماء على مستوى التنمية بمختلف تجلياتها، وبغية تحقيق الأمن المائي والأمن الغذائي المرتبط به، وفي ظل التحديات التي يعرفها هذا القطاع، أعطى الملك محمد السادس بمناسبة افتتاح الدورة البرلمانية الأولى بتاريخ 14 أكتوبر 2022، تعليماته السامية لمختلف المتدخلين، باتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة من أجل تدبير ملف الأمن المائي، وتنفيذا لتعليماته أعلنت الدولة المغربية عن مجموعة من الإجراءات لأجل تدبير الشح المائي، من خلال العمل على تعبئة مواردها وتحسين حكمة منظومتها، عبر إعادة هيكلة السياسة المائية، ومن أهم هذه التدابير تم تخصيص غلاف مالي يقدر بـ 10.6 مليار درهم برسم ميزانية 2023، من أجل إعطاء الأولوية للماء الصالح للشرب في المناطق المتضررة، والتصدي لمختلف التأثيرات السلبية الناجمة عن الجفاف كالهجرة القروية وتضرر سلاسل الإنتاج الفلاحي.

وقد سبقت هذه الإجراءات تدابير جد مهمة تتجلى في توقيع الاتفاقية الإطار أمام الملك من أجل تنزيل البرنامج الوطني للتزود بالماء الشروب ومياه السقي لسنة 2020-2027، بتاريخ 13 يناير 2020، باستثمار إجمالي انتقل من 115 مليار درهم إلى 143 مليار درهم، وفي إطار برمجة الاعتمادات اللازمة لتنفيذ مختلف محاور البرنامج الوطني المشار إليه سابقا تم رصد مزيد من 18

¹ التقرير السنوي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي برسم سنة 2019، حول ندرة المياه بالمغرب.

مليار درهم برسم قانون المالية لسنة 2024¹، وسيتم رفع هذا المبلغ إلى 150 مليار درهم،² وتتجلى أهداف هذا البرنامج في مواصلة بناء السدود ومحطات تحلية مياه البحر، ومواصلة إنجاز مشروع الربط بين حوضي سبو وأبي رقراق بصبيب 15 متر مكعب في الثانية وبتكلفة تقدر ب 6 ملايين درهم³، بالإضافة إلى تثمين الماء في الغطاء الفلاحي عبر التحويل إلى الري الموضعي الجماعي والفردى، باعتباره أكثر نجاعة وفعالية في توفير المياه وتحسين إنتاجية المحاصيل، علاوة عن استكمال المشاريع المبرمجة لإنجاز الشطر الثاني من محطة التحلية بأكادير الذي تمت برمجته في أفق 2025 عوض 2030، وستتولى مهمة تدبير هذا المشروع الاستراتيجي هيئة وطنية لتدبير الماء، والتي ستعنى بتدبير قطاع الماء وفق مقاربة مندمجة من البداية إلى النهاية⁴.

من جهة أخرى، وعلى إثر الوضعية الراهنة التي يعرفها المغرب من نقص حاد في التساقطات المطرية على مدى ثلاث سنوات متتالية، تم وضع برنامج استعجالي لتأمين التزويد بالماء الشروب في المناطق المتأثرة من الجفاف الحاد، وقد بلغت التكلفة الإجمالية لهذا البرنامج حوالي 8.72 مليار درهم،⁵ وتتمثل التدابير الاستعجالية التي تضمنها البرنامج في بناء سدود صغيرة وتلية، وفي هذا الإطار تم توقيع اتفاقية شراكة وتمويل لتنفيذ برنامج بناء ثمانية سدود صغيرة خلال الفترة 2023_2024 بتكلفة إجمالية قدرها 360 مليون درهم، ذلك في إطار تنزيل البرنامج متعدد السنوات للفترة 2022_2024 بقيمة إجمالية قدرها 4.37 مليار درهم لإنجاز 129 مشروع بطاقة إجمالية تقدر ب 471 مليون متر مكعب.

وفي إطار تعزيز العالم القروي وتمكينه من الماء الصالح للشرب تم رصد غلاف مالي قدره 28.26 مليار درهم من أجل تنزيل البرنامج الوطني للتزود بالماء الشروب في المراكز والدواوير للفترة 2022_2024 بقيمة 4.31 مليار درهم وذلك بموجب إطار الشراكة بين القطاع العام والخاص للشراكة والتمويل، ثم اقتناء صهاريج بلاستيكية وإحاقها بالمناطق المتضررة خاصة منها القروية والجبليية، إضافة إلى الربط بين الأحواض المائية بهدف توفير المياه الصالحة للشرب⁶.

¹ يرجى مراجعة القانون رقم 55.23 المتعلقة بمالية السنة لسنة 2024.

² جاء في الاجتماع الذي عقده المجلس الحكومي بتاريخ 30 نوفمبر 2022.

³ يهدف هذا المشروع إلى تأمين تزويد المنطقة الساحلية الرباط، الدار البيضاء، ومراكش الكبرى بالماء الشروب، وتقليص العجز المائي الهيكلي المسجل في المناطق السقوية بوكالة والمحافظة على الري بسهل برشيد وتحسين الإمدادات إلى مناطق بني موسى وتاساوت السفلى، (يراجع في هذا الصدد المذكرة التقديمية لقانون المالية رقم 55.23 لسنة 2024، ص 38.

⁴ سبق أن دعا التقرير العام المتعلق بالنموذج التنموي الجديد إلى إحداث هذه اللجنة الوطنية.

⁵ تقرير مذكرة التقديم لمشروع قانون المالية برسم سنة 2023.

⁶ أطلقت وزارة التجهيز والماء في نونبر من سنة 2022، مشروع الشطر الاستعجالي للربط بين حوضي سبو وأبي رقراق من سد المنبع على نهر سبو باتجاه سد سيدي محمد بن عبد الله.

خاتمة

مما لا شك فيه أن السيادة المائية بالمغرب تعرف مجموعة من التحديات والإكراهات إن على مستوى الإكراهات الطبيعية والتغير المناخي، أو على مستوى التحديات البشرية والنمو الديمغرافي المتزايد وما نتج عنه من سوء في تدبير الموارد المائية. وفي ظل كل هذه التحديات، عملت الدولة المغربية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا على وضع مجموعة من البرامج والتدابير الرامية إلى تحقيق نوع من التوازن في الحفاظ على الموارد المائية وتحقيق الأمن المائي في الحاضر والمستقبل وذلك بفضل الرؤيا المتبصرة للملك الراحل الحسن الثاني رحمه الله، وجلالة الملك محمد السادس نصره الله.

ولكن رغم كل هذه المجهودات، فإن المغرب يعرف في الوقت الحالي انتشار أجنحة الجفاف والتغير المناخي الذي لم يعرف له مثيل من زمن قد خلا، مما يتوجب تظافر الجهود وتحمل المسؤولية حكومة وشعباً لأجل تحقيق الأمن المائي والغذائي على حد سواء، وفيما يلي بعض المقترحات لحل إشكالية ترشيد استعمال الماء وضمان استدامته:

- يجب القيام بعمليات التحسيس المتواصل، يكون الهدف منها تحسيس جميع مستعملي الماء بالأهمية الحيوية باعتماد سلوكيات بيئية مسؤولة تجاه الماء.
- يجب وقف سقي المساحات الخضراء العمومية والحدائق الترفيهية بالماء الصالح للشرب، في سبيل محاولة تعميم محطات تدوير المياه العادمة على مجموع التراب الوطني من أجل السقي بها.
- التنبيه إلى الكشف المبكر عن التسريبات عبر القنوات المائية من أجل ضمان إمداد أكبر لمستعملي الماء.
- مراجعة التسعيرة المعتمدة حالياً سواء على المستوى الوطني أو المحلي، ومحاولة الرفع منها بالنسبة للذين يستعملون الماء بشكل مفرط، وهذا الإجراء بالنسبة إلي سيوفي بالغرض في محاولة الاستهلاك المعقلن للماء.

وعلاوة على ذلك، يجب على المتدخلين في تدبير السياسة المائية أن يتحلوا بروح المسؤولية والحكمة، وأن تكون هناك التقائية من المستوى الأفقي إلى المستوى المحلي في معالجة الملفات المتعلقة بالماء، لأن الماء هو مصدر الحياة وركيزة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وبدون ماء لا توجد حياة ولا تقدم ولا ازدهار، يقول الله سبحانه وتعالى "أمن خلق السماوات والأرض وأنزل لكم من السماء ماء فأنبئتنا به حدائق ذات بهجة ما كان لكم أن تنبتوا شجرها..."¹

¹ سورة النمل، الآية 60، رواية ورش عن نافع.

المراجع

- دستور المملكة المغربية، الصادر في 17 شعبان 1432 الموافق ل 29 يوليوز 2011، ج ر عدد 5664 مكرر، الصادرة بتاريخ 30 يوليوز 2011.
- القانون رقم 10.95 المتعلق بالماء، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.95.154، صادر بتاريخ 18 ربيع الأول 1416هـ، الموافق ل 16 أغسطس 1995.
- القانون رقم 36.15 المتعلق بالماء، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.113، صادر في 6 ذي القعدة 1437هـ، الموافق ل 16 أغسطس 2016.
- الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة، المنعقدة بتاريخ 17 جمادى الأولى 1444هـ، الموافق ل 10 يناير 2023م، مجلس المستشارين.
- الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة، المنعقدة بتاريخ 8 ربيع الأول 1439هـ، الموافق ل 27 نوفمبر 2017م، مجلس النواب.
- التقرير السنوي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي برسم سنة 2019، حول ندرة الماء بالمغرب.
- التقرير العام المتعلق بالنموذج التنموي الجديد المرفوع إلى أنظار ملك البلاد بتاريخ 21 ماي 2021.
- تقرير مذكرة التقديم المتعلقة بتقديم مشروع قانون المالية رقم 53.22 برسم سنة 2023.
- تقرير مذكرة التقديم المتعلقة بتقديم مشروع قانون المالية رقم 55.23 برسم سنة 2024.
- قانون المالية رقم 53.22.
- قانون المالية رقم 55.23.
- الموقع الالكتروني الخاص بوزارة التجهيز والماء: <http://www.equipement.gov.ma>

البعد البيئي في سياسات التعمير: الواقع ورهان التنمية العمرانية المستدامة - جهة درعة تافيلالت نموذجاً -

**The environment dimension urban policies:
The reality and the bet on sustainable urbanism development.
The draa- Tafilalet region as an example**

وحموا طارق

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية

الملخص:

تعتبر قضايا التعمير في الوقت الراهن، من القضايا المهمة التي أخذت مكانة بارزة في النقاش العمومي الدولي والوطني والجهوي والمحلي، لأن التعمير يعبر عن رؤية وتصور أهداف واستراتيجيات الفاعل العمومي في ميدان تدبير المجال، وهي قضايا لا يمكن تدبيرها بقرارات مرتجلة، لأن ذلك من شأنه أن يساهم في إنتاج بيئة عمرانية ومجالات حضرية غير قادرة على أداء وظائفها التنموية. بل أصبح هذا المجال تربطه علاقة بما هو اقتصادي واجتماعي وثقافي وبيئي.

وقد أصبح مؤخرا الاهتمام واسعا بمواضيع حماية البيئة العمرانية، ولم يولد هذا الاهتمام من فراغ فقد تعالت الأصوات المنادية بتقليل الآثار

الناجمة عن العوامل الطبيعية أو الأنشطة البشرية المختلفة، ونادت بالحفاظ على قاعدة الموارد الطبيعية للأجيال القادمة. ومن البديهي أن المدن بالمغرب وخصوصا بجهة درعة تافيلالت - حالة الدراسة - تعرف خلا واضحا على مستوى نظمها البيئية والعمرانية وتوازناتها الإيكولوجية، بسبب تأثير المخاطر الطبيعية والتغيرات المناخية على التنمية العمرانية التي تسبب تضافر عوامل التدهور البيئي الطبيعية والبشرية والتي تؤثر في المنظومة والتنمية العمرانية بها. وهو ما ينذر بكارثة بيئية ذات أبعاد خطيرة، ما لم تتخذ الإجراءات اللازمة بكيفية مستعجلة لإنقاذ مجالات كانت إلى وقت قريب تلعب دورا اجتماعيا وبيئيا واقتصاديا بالغ الأهمية.

وما يلاحظ أن التجمعات العمرانية الجديدة أغفلت العامل البيئي الذي يعتبر عنصرا أساسيا في استدامة العمران، على الرغم من أن القانون قد أشار إليه في أكثر من موضع، حيث نجد أن قانون التعمير أشار في كثير من الأحيان إلى إدراج البعد البيئي في عملية التخطيط، وجاء بترسانة من القوانين التي تلزم بضرورة الاستدامة العمرانية، إلا أننا نجد التماطل في تنفيذ هذه الاستراتيجية. وفي هذا الصدد تظل أبرز الاسئلة المطروحة حول هذا الموضوع، مرتبطة بالمكانة التي يشغلها البعد البيئي اليوم في السياسة العمرانية المنظمة للمجال الترابي لجهة درعة تافيلالت باعتباره رافعة أساسية في التنمية العمرانية المستدامة بهذه الجهة. وسيتم الإجابة على التساؤلات المطروحة في محور أول بعنوان التعمير وواقع البعد البيئي بجهة درعة-تافيلالت، أما المحور الثاني فيكون موضوعه حول البعد البيئي رافعة أساسية في التنمية العمرانية المستدامة.

الكلمات المفتاحية: التعمير - البعد البيئي - التنمية العمرانية المستدامة - البيئة العمرانية

Abstract:

Reconstruction issues are considered, nowadays, among the most important matters that have a prominent place in the global, national and local public debate, because reconstruction is entirely about the vision and perception of the goals and strategies of the active citizen in the field of the space management; and these are issues that cannot be managed with improvised decisions, because this is for the sake of promoting a good reconstruction environment, and urban domains that are unable to perform their development functions. Rather, this field has a big relationship with social, cultural as well as with environmental.

Recently, there has been widespread interest in the issues of protecting the urban environment, and this interest was not by a chance. People were calling for

reducing the effects resulting from natural factors or various human activities, and calling for the preservation of the natural resources base for future generations. It is obvious that cities in Morocco, especially in Draa-Tafilalet region - the case study - knows a clear defect on the level of their environmental and urban systems and their ecological balances, due to the impact of natural risks and climate changes on urban development, which causes a combination of natural and human environmental degradation factors that affect the system and its urban development. This portends an environmental catastrophe of serious proportions, unless the necessary measures are taken in an urgent manner to save spaces that recently played a very important social, environmental and economic role.

What is clear is that the new urban communities neglected the environmental factor, which is considered an essential element in the sustainability of urbanization, even though the law has tackled about it many times, as we find that the reconstruction law often referred to the inclusion of the environmental dimension in the planning process, and brought a big range of codes that requires the necessity of urbanization sustainability. However, we find that there is a procrastination in implementing this strategy. In this regard, the most prominent questions raised on this topic remain linked to the position that the environmental dimension occupies today in the urban policy regulating the territorial space of Draa-Tafilalet region, as it is essential in sustainable urban development in this region. All the these questions will be answered in the first part, entitled **Reconstruction and the reality of the environmental dimension in the Draa-Tafilalet region**, while the second part will focus on **The environmental dimension, as an essential support in sustainable urban development**.

Keywords : Urbanism - Environmental dimension - Sustainable urban development - Environmental reconstruction

المقالة:

تعتبر قضايا التعمير في الوقت الراهن، من القضايا المهمة التي أخذت مكانة بارزة في النقاش العمومي الدولي والوطني والجهوي والمحلي، لأن التعمير يعبر عن رؤية وتصور أهداف واستراتيجيات الفاعل العمومي في ميدان تدبير المجال، وهي قضايا لا يمكن تديرها بقرارات مرتجلة، لأن ذلك من شأنه أن يساهم في إنتاج بيئة عمرانية ومجالات حضرية غير قادرة على أداء وظائفها التنموية. بل أصبح هذا المجال تربطه علاقة بما هو اقتصادي واجتماعي وثقافي وبيئي.

وقد أصبح مؤخراً الاهتمام واسعاً بمواضيع حماية البيئة العمرانية، ولم يولد هذا الاهتمام من فراغ فقد تعالت الأصوات المنادية بتقليل الآثار الناجمة عن العوامل الطبيعية أو الأنشطة البشرية المختلفة، ونادت بخفض المخلفات والملوثات، والحفاظ على قاعدة الموارد الطبيعية للأجيال القادمة. ومن البديهي أن المدن بالمغرب وخصوصاً بجهة درعة تافيلالت - حالة الدراسة - تعرف خللاً واضحاً على مستوى نظمها البيئية والعمرانية وتوازنها الإيكولوجية، بسبب تأثير المخاطر الطبيعية والتغيرات المناخية على التنمية العمرانية التي تسبب تضافر عوامل التدهور البيئي الطبيعية والبشرية والتي تؤثر في المنظومة والتنمية العمرانية بها.

وقد أصبحت الوضعية الحالية بالمجالات الترابية، تبعث على القلق، حيث نلاحظ ارتفاع نسبة المخاطر الطبيعية، كالارتفاع المتزايد لوتيرة التصحر وندرة المياه، والسيول والفيضانات، والتدبير اللاعقلاني للنفايات والآثار الناجمة عنه، وهو ما ينذر بكارثة بيئية ذات أبعاد خطيرة، ما لم تتخذ الإجراءات اللازمة بكيفية مستعجلة لإنقاذ مجالات كانت إلى وقت قريب تلعب دوراً اجتماعياً وبيئياً واقتصادياً بالغ الأهمية، وتقف حاجزاً طبيعياً ومناخياً ونباتياً في مواجهة زحف الرمال. كما أن محدودية الموارد الطبيعية وسوء استعمالها، والتغيرات البيئية المتلاحقة التي تمس المجال العمراني، حتمت الأخذ بعين الاعتبار جانب التنمية المستدامة والاستغلال الحقيقي للإمكانات المتوفرة طبيعياً واقتصادياً خلال مرحلة التخطيط والتشيد العمرانيين.

وهو ما يؤكد أن العامل البيئي أصبح يعتبر عنصراً أساسياً في استدامة العمران. إلا أنه يلاحظ أن التجمعات العمرانية الجديدة أغفلت هذا الجانب على الرغم من أن القانون قد أشار إليه في أكثر من موضع، حيث نجد أن قانون التعمير أشار في كثير من الأحيان إلى إدراج البعد البيئي في عملية التخطيط، وجاء بترساة من القوانين التي تلزم بضرورة الاستدامة العمرانية، إلا أننا نجد التماطل في تنفيذ هذه الاستراتيجية.

وتظل أبرز الاسئلة المطروحة في هذا الصدد مرتبطة بالمكانة التي يشغلها البعد البيئي اليوم في السياسة العمرانية المنظمة للمجال الترابي من خلال الواقع ورهان تحقيق

التنمية العمرانية المستدامة، وخصوصا في مجال الدراسة جهة درعة تافيلالت، ومن خلال مقاربتنا لموضوع البحث قيد الدراسة، تم وضع إشكاليات وأسئلة شاملة للمضامين وتقدم معالجة موضوعية، وتم من خلالها حصر معالم الدراسة وجزيئاتها، هذه الإشكاليات تهدف إلى الإجابة على مجموعة من التساؤلات يطرحها الموضوع، ومن بينها :

- ماهي السياسات العمومية التي تعتمدتها الدولة للاستجابة لمتطلبات احترام البعد البيئي في سياسة التعمير؟
- ماهي الإكراهات المطروحة في هذا الشأن وكذا مدى نجاعة التوجهات الرسمية المقترحة لتجاوز الأزمة البيئية في مجال التخطيط العمراني بجهة درعة تافيلالت.
- ماهو واقع تأثير المخاطر الطبيعية والتغيرات المناخية على التنمية العمرانية بالجهة؟
- ماهي أسس ومركزات تحقيق أهداف البعد البيئي في السياسة العمرانية ؟
- كيف يمكن استثمار هذه الأسس والمركزات لتحقيق أهداف التنمية العمرانية المستدامة بجهة درعة تافيلالت؟

وانطلاقا مما سبق، ومن الإشكاليات المطروحة للنقاش، سيتم تقسيم الموضوع إلى مطلبين

رئيسيين:

المطلب الأول: واقع إدماج البعد البيئي في سياسة التعمير بجهة درعة تافيلالت

المطلب الثاني: البعد البيئي ورهان التنمية العمرانية المستدامة بجهة درعة تافيلالت

المطلب الأول: واقع إدماج البعد البيئي في سياسة التعمير بجهة درعة تافيلالت

عديدة هي التحديات التي تواجه التعمير ببلادنا في مجالات مختلفة مرتبطة بالبيئة والتنمية المستدامة من جهة، وفي المجال القانوني والمؤسساتي من جهة أخرى، حيث أن المقاربة الجديدة القديمة ترتكز على تصور يتجه نحو تحديث الترسانة القانونية والإطار المؤسساتي لتنزيل وأجراً سياسة الدولة في مجال التعمير في علاقته بالتنمية المستدامة.

وأمام هذا الوضع سعى المشرع المغربي إلى التحكم في حركة التعمير وتنظيمه والعمل على استدامته وربطه بأهداف ومتطلبات التنمية المستدامة، من خلال ترسانة من القوانين وبرامج واستراتيجيات بما يضمن تحقيق تنمية عمرانية تكفل حق الفرد في تلبية حاجاته من العمران دون الإضرار بالبيئة، ولأجل ذلك اعتمد مجموعة من البرامج والاستراتيجيات تهدف للحماية من الفيضانات ومكافحة التصحر والحفاظ على الموارد من خلال تدبير ظاهرة الجفاف ثم وضع سياسات لأجل مواجهة التغيرات المناخية وأخيراً تثمين الأوساط الطبيعية.

وسنحاول في هذا المطلب التعرف على الإطار القانوني لحماية البيئة وإدماج البعد البيئي في سياسة التعمير بالمغرب (الفرع الأول)، على أساس التطرق لواقع تطبيق هذه السياسة وهذه القوانين ومختلف الإكراهات بجهة درعة تافيلالت (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإطار القانوني للبعد البيئي في سياسة التعمير بالمغرب

حتمت محدودية الموارد الطبيعية وسوء استعمالها والتغيرات البيئية المتلاحقة التي مست المجال العمراني، إدماج البعد البيئي في استراتيجيات وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية وانخراطاً على أعلى المستويات، وأصبح إدماج البعد البيئي في مجال التعمير مدخلاً أساسياً لإرساء منظومة عمرانية شاملة ومستدامة. ومطلباً لا مناص منه استناداً إلى رؤى مستدامة على المدى البعيد، وخيارات استراتيجية تنسجم بشكل كامل مع غايات التنمية المستدامة.

فتقاطع التعمير مع البعد البيئي وحماية البيئة لا غرابة فيه ما دام أن التعمير هو في الأول والأخير له هدف تنموي، يسعى للحفاظ على الموارد وتوظيفها توظيفاً أمثل لفائدة الأجيال الحالية مع مراعاة الأجيال اللاحقة. ولتحقيق هذه الغاية اتجهت الدولة نحو إدماج البعد البيئي في استراتيجيات وبرامج التعمير وتعزيز ذلك بحماية البيئة والتدبير المستدام للموارد وقد تم توظيف هذا التقاطع في تعزيز الإطار القانوني لحماية البيئة وتدبير المخاطر من أجل بيئة عمرانية نظيفة ومستدامة (الفقرة الأولى) وتعزيز الإطار القانوني لاستحضار البعد البيئي في سياسة التعمير (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الإطار القانوني لحماية البيئة وتدبير المخاطر من أجل بيئة عمرانية مستدامة

يعتبر تزايد الأخطار المهددة للبيئة والمجال عموماً كالأخطار الطبيعية والتوسع العمراني والاستعمال المفرط للموارد الطبيعية، من الأسباب التي ولدت إرادة لدى الدولة بوضع أهداف تروم تحقيقها سياسة التعمير في خلق متنفس بيئي يندمج فيه التعمير مع البيئة لخلق بيئة مستدامة ومندمجة؛ فقضايا التعمير وانشغالاتها أصبحت تدمج البعد البيئي وحماية البيئة من خلال مراعاة سياسة ناجعة تركز على إطار قانوني لحماية البيئة لتحقيق هدف الاستدامة في المجال العمراني، ووضع إطار قانوني لتدبير المخاطر ومكافحة تأثير التغيرات المناخية.

أولاً: الإطار القانوني لحماية البيئة من أجل بيئة عمرانية مستدامة

اعتمد المغرب في سياسته التنموية على نموذج تنموي يقوم على حماية البيئة والاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية واثمينها من أجل تعزيز التنمية المستدامة. وتظهر تجليات هذا النموذج بشكل واضح من خلال إرساء أسس سياسة تنمية مستدامة تتماشى ومقتضيات الاتفاقيات الدولية المتعددة الأطراف المرتبطة بحماية البيئة والتنمية المستدامة ومكافحة التغير المناخي، والتي توجت بإصدار القانون الإطار حول الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة الذي رسخ مبدأ الحق في العيش في بيئة سليمة للجميع وتحقيق التنمية المستدامة، واستحداث تشريعات وقوانين وضوابط للتخطيط والتصميم والتشييد العمراني، بما يتناسب مع الطبيعة المجالية، بحيث يتحقق التكيف والتجانس الوظيفي والجمالي بين عناصر البناء والتشكيل العمراني والمعطيات البيئية.

وعلى نفس المنوال ينص القانون رقم 99.12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة على إدراج التنمية المستدامة في السياسات العمومية القطاعية واعتماد استراتيجية وطنية للتنمية المستدامة. ولم يغفل هذا القانون الإشارة إلى مقتضيات تشريعية وتنظيمية تحدد التدابير التحفيزية المالية والجبائية المخصصة لتشجيع تمويل المشاريع المتعلقة بحماية البيئة والتنمية المستدامة وكذا تمويل برامج البحث للتنمية¹، ومن بين النصوص القانونية الرامية إلى تحقيق التنمية المستدامة، نذكر كذلك القانون رقم 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة والقانون رقم 12.03 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة والذي تم تعويضه بالقانون 49.17 المتعلق بالتقييم البيئي والقانون رقم 13.03 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء، والقانون 36.15 المتعلق بالماء، والقانون 22.07 المتعلق بالمناطق المحمية.

¹ - المواد 28 و 29 و 30 من القانون 99.12

1- البعد البيئي في الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة

حرصت الدولة في سياستها العامة على الاهتمام بالتنمية المستدامة والشأن البيئي خاصة، حيث جدد جلالة الملك التأكيد على الاهتمام بالبيئة، بدعوته إلى إعداد مشروع ميثاق وطني شامل للبيئة، وأعطى تعليماته في هذا الصدد للحكومة «لإعداد مشروع ميثاق وطني شامل للبيئة يستهدف الحفاظ على مجالاتها ومحمياتها ومواردها الطبيعية، ضمن تنمية مستدامة، هذا الميثاق يتوخى أيضاً صيانة معالمها الحضارية ومآثرها التاريخية، باعتبار البيئة رصيذاً مشتركاً للأمة، ومسؤولية جماعية لأجيالها الحاضرة والمقبلة»¹.

وبذلك تم إصدار القانون الإطار 99.12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة²، بهدف إيجاد وعي بيئي جماعي، وتغيير السلوكيات، والانخراط القوي لمختلف مكونات المجتمع المدني، والحفاظ على التنوع البيئي، وجودة الرصيد الطبيعي والتاريخي، وتحقيق التنمية المتوازنة، وتحسين جودة الحياة والظروف الصحية للمواطنين. وسيتيح، بصفة خاصة، الحفاظ على المجالات، والمحميات والموارد الطبيعية، وكذا التراث الثقافي، في إطار عملية التنمية المستدامة، وهو بداية مرحلة جديدة في مسلسل إدماج الانشغالات البيئية، في السياسات القطاعية. وبذلك يكون ميثاق البيئة مرجعاً في هذا المجال، وسيتيح التوفيق بين متطلبات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، والمحافظة على البيئة والتنمية المستدامة³.

وقد حددت المادة 2 من القانون 99.12 مبادئ يجب التقيد بها حين إعداد وتنفيذ السياسات والاستراتيجيات والبرامج ومخططات العمل من قبل الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية وشركات الدولة ومن قبل باقي الأطراف المتدخلة في مجالات البيئة والتنمية المستدامة وهي: مبدأ الاندماج، مبدأ الترابية، مبدأ التضامن، مبدأ الاحترار، مبدأ الوقاية، مبدأ المسؤولية ثم مبدأ المشاركة⁴.

¹ - مقتطف من الخطاب الملكي السامي بمناسبة الذكرى العاشرة لعيد العرش لسنة 2009 حول إعداد الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة (طبعة 30 يوليوز 2009)

² - ظهير شريف رقم 1.14.09 صادر في 4 جمادى الأولى 1435 (6 مارس 2014) بتنفيذ القانون الإطار رقم 99.12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة، الجريدة الرسمية عدد 6240 بتاريخ 18 جمادى الأولى 1435 (20 مارس 2014)، ص. 3194.

³ - وحمو طارق، أهمية التشريعات القانونية في تعزيز التنمية العمرانية المستدامة بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية REMALD العدد 168، يناير - فبراير 2023 (301 - 331)، ص. 310.

⁴ - مبدأ الاندماج: يتمثل في تبني مقاربة شمولية وبين قطاعية وأفقية عند إعداد وتنفيذ السياسات والاستراتيجيات والبرامج ومخططات التنمية على المدى المتوسط والمدى البعيد؛

مبدأ الترابية: يقتضي الأخذ بعين الاعتبار البعد الترابي ولا سيما الجهوي، بهدف ضمان تمفصل أفضل للتدابير المتخذة من قبل مختلف المستويات الترابية لاتخاذ القرار وتشجيع تعبئة الفاعلين الترابيين لصالح تنمية بشرية مستدامة ومتوازنة للمجالات؛

كما تم التركيز على الموارد الطبيعية والأنظمة البيئية والتراث التاريخي والثقافي في القانون الإطار، وهي موضوع حماية واستصلاح وتأمين على أساس تدبير مندمج ومستدام، من خلال تبني تدابير تشريعية ومؤسسية واقتصادية ومالية أو غيرها، وذلك طبقاً لأهداف ومبادئ هذا القانون الإطار¹. ومن بين هذه الإجراءات المعتمدة لتنزيل هذا الميثاق نذكر: تشجيع اللجوء إلى طرق الاستعمال المستدام والمقتصد للموارد المائية وإلى مكافحة تلوث هذه الموارد وكذا تحيين التشريع المتعلق بالماء² بهدف ملاءمته مع متطلبات التنمية المستدامة والانعكاسات المزدوجة للتصحّر والتغيرات المناخية وتشجيع استعمال الطاقات المتجددة وتكنولوجيا النجاعة الطاقية لمكافحة كل أشكال تبيذ الطاقات. ولمحاربة التصحر والمحافظة على التنوع البيولوجي ولا سيما في مناطق الواحات والسهوب تتخذ إجراءات لتدعيم الوسائل المخصصة لذلك وتدعيم الوسائل المخصصة لمحاربة تلوث الهواء والتكيف مع التغيرات المناخية³.

2- الإطار القانوني لحماية واستصلاح البيئة ودراسات التأثير عليها

تشكل دراسات التأثير على البيئة (EIE)⁴ آلية للحفاظ على البيئة وأداة وقائية تدخل في إطار سياسة حماية البيئة. هدفها الرئيسي هو الحد من التدهور البيئي الناتج عن الأنشطة البشرية، اعتمدت كوسيلة وقائية من أجل حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة للبلاد، نتيجة لالتزامه الدولي من خلال ما تم اعتماده في مؤتمر ريودي جانيرو، ومن خلال جدول أعمال الأمم المتحدة 21 الذي ينص، في العديد من فصوله، على أهمية دراسة التأثير على البيئة للحد

مبدأ التضامن: يساهم التضامن كقيمة وموروث متجذر داخل المجتمع في التماسك الوطني، فهو يتيح في بعده الثلاثي: الاجتماعي والتربوي والمشارك بين الأجيال، الرفع من قدرات البلاد على الحد من الهشاشات وتشجيع الاستعمال العقلاني والمقتصد والمتوازن للموارد الطبيعية والفضاءات؛

مبدأ الاحترار: يتمثل في اتخاذ تدابير ملائمة وفعالة ومقبولة اقتصادياً واجتماعياً، لمواجهة الأضرار البيئية المفترضة الخطرة أو التي لا رجعة فيها أو مخاطر ممكنة، ولو في غياب اليقين العلمي المطلق حول الآثار الحقيقية لهذه الأضرار والمخاطر؛

مبدأ الوقاية: يتمثل في وضع آليات التقييم والتقدير المنتظم لآثار الأنشطة التي يحتمل أن تلحق ضرراً بالبيئة واقتراح وتنفيذ تدابير ملموسة لإزالة هذه الآثار أو على الأقل التخفيف من انعكاساتها السلبية؛

مبدأ المسؤولية: يقتضي التزام كل شخص ذاتي أو اعتباري، عام أو خاص بإصلاح الأضرار التي سببها بالبيئة؛

مبدأ المشاركة: يتمثل في التشجيع والتحفيز على المشاركة الفعلية للمقاولات وجمعيات المجتمع المدني والسكان في مسلسل إعداد وتنفيذ السياسات والاستراتيجيات والبرامج والمخططات المتعلقة بحماية البيئة والتنمية المستدامة.

¹ - المادة 6 من القانون الإطار رقم 99.12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة

² - القانون رقم 10.95 المتعلق بالماء الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.95.154 بتاريخ 18 من ربيع الأول 1416 (16 أغسطس 1995)، الجريدة الرسمية عدد 4325 بتاريخ 24 ربيع الآخر 1416 (20 سبتمبر 1995)، ص 2520. كما تم تغييره وتتميمه.

³ - المادة 7 من القانون الإطار رقم 99.12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة

⁴ - يقابلها باللغة الفرنسية EIE = Études d'impact environnemental

من التدهور البيئي؛ وكذلك من خلال إعلان ريو دي جانيرو، والذي ينص على أنه "عندما تتمتع الحكومات بسلطة تقريرية، فإنه يتعين عليها أن تخضع لدراسة التأثير على البيئة أي مشروع من المحتمل أن يسبب أضراً للبيئة".

1-2 أهمية قوانين حماية واستصلاح البيئة في الاستدامة

من أجل حماية البيئة واستصلاحها وضع المغرب مجموعة من القوانين تهدف إلى وضع الأسس العامة لحماية البيئة من أجل تحقيق التنمية المستدامة، ومن بين هذه القوانين نجد القانون 11.03، والقانون 13.03. فكيف ساهمت هذه القوانين في حماية البيئة ؟ وما هو دورها في تفعيل مبدأ الاستدامة في البيئة العمرانية ؟

أقر المشرع المغربي في 20 ماي 2003 القانون رقم 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة¹، كنص يؤطر المسألة البيئية بصورة مباشرة من شأنها أن توثق علاقة التخطيط الحضري بحماية البيئة وتحسين إطار العيش. ويتجلى ذلك من خلال المادة 5 من القانون المذكور حيث جاء فيها "تأخذ وثائق التعمير بعين الاعتبار متطلبات حماية البيئة بما في ذلك احترام المواقع الطبيعية والخصوصيات الثقافية والمعمارية أثناء تحديد المناطق المخصصة للأنشطة الاقتصادية والسكن والترفيه".

وفي إطار حماية الطبيعة والموارد الطبيعية، جاء في المادة 18 من القانون 11.03، تتخذ تدابير وقائية خاصة من أجل محاربة التصحر والفيضانات واختفاء الغابات والتعرية وضياح الأراضي الصالحة للزراعة وتلوث التربة ومواردها. كما تتخذ تدابير قانونية وتنظيمية من أجل ضمان تدبير مندمج ومستدام للأنظمة البيئية بالأرياف والمناطق الجبلية، ووقايتها من كل تدهور لمواردها ولجودة البيئة بصفة عامة، بغرض حماية شاملة للعالم القروي والمحافظة على أنظمتها البيئية².

ومن آليات تدبير وحماية البيئة المحددة في القانون 11.03 نجد في المادة 49 دراسات التأثير على البيئة، حيث ألزم المشرع صاحب المشروع أو طالب الرخصة بإجراء دراسة تمكن من تقييم التأثير على البيئة للمشروع ومدى موافقته لمتطلبات حماية البيئة، وبالضبط في حالة ما إذا كان إنجاز منشآت أو مشاريع تشكل تهديدا للبيئة بسبب حجمها أو وقعها على الوسط الطبيعي. ويمكن دراسة التأثير على البيئة من التقييم الأولي للآثار السلبية على البيئة لمشروع بنية تحتية

¹ - ظهير شريف رقم 1.03.59 صادر في 10 ربيع الأول 1424 (12 ماي 2003) بتنفيذ القانون رقم 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة. جريدة رسمية عدد 5118 بتاريخ 18 ربيع الآخر 1424 (19 يونيو 2003)، ص. 1900.

² - المادة 37 من القانون 11.03

أو لنشاط يتضمن آثارا على البيئة، كما يمكن من تحديد وسائل تعويض الأضرار الناتجة. وهذه الأداة تمكن من إدماج البعد البيئي أثناء إنجاز مشاريع البنية التحتية¹.

وفي إطار حماية البيئة وتعزيز القوانين المتعلقة بها، تم تقوية الإطار القانوني بإصدار قانون يتعلق بمكافحة تلوث الهواء ويتعلق الأمر بالقانون 13.03 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء² الذي يهدف إلى الوقاية والحد من انبعاثات الملوثات الجوية التي يمكن أن تلحق أضرارا بصحة الإنسان والحيوان والتربة والمناخ والثروات الثقافية والبيئة بشكل عام ويطبق على كل شخص طبيعي أو شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص³.

وتنزيلا لأحكام هذا القانون وإبراز علاقة التخطيط الحضري بحماية البيئة وتحسين إطار العيش جاء في المادة 5 أنه تراعى حين وضع وثائق إعداد التراب الوطني والتعمير متطلبات حماية الهواء من التلوث لاسيما عند تحديد المناطق المخصصة للأنشطة الصناعية ومناطق إقامة المنشآت التي تكون مصدرا لتلوث الهواء.

2- أهمية التقييم البيئي ودراسة التأثير على البيئة

لم يكتف المشرع المغربي بوضع آليات قانونية لحماية البيئة واستصلاحها فقط، وإنما عزز ذلك بوضع مساطر قانونية تعمل على جعل التقييم البيئي آلية ضرورية للتصدي للأخطار المهددة للبيئة من خلال القانون رقم 49.17 المتعلق بالتقييم البيئي، وكذلك الاعتماد على دراسات التأثير على البيئة من خلال القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار.

بالنسبة للتقييم البيئي الاستراتيجي عزز المغرب ترسانته القانونية الخاصة بحماية البيئة بقانون جديد غاية في الأهمية، هو القانون رقم 49.17 المتعلق بالتقييم البيئي⁴. وقد جاء هذا القانون ليعوض بعض مقتضيات القانون رقم 12.03 المتعلق بدراسة التأثير على البيئة⁵، الذي صدر سنة 2003 والذي شكل في حينه خطوة نوعية تم القيام في سياق التزاماته الدولية منذ

¹ - وحموا طارق، أهمية التشريعات القانونية في تعزيز التنمية العمرانية المستدامة بالمغرب، مرجع سابق، ص. 313.

² - ظهير شريف رقم 1.03.61 صادر في 10 ربيع الأول 1424 (12 ماي 2003) بتنفيذ القانون رقم 13.03 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء، الجريدة الرسمية عدد 5118 بتاريخ 18 ربيع الآخر 1424 (19 يونيو 2003)، ص. 1912.

³ - المادة 2 من القانون رقم 13.03

⁴ - ظهير شريف رقم 1.20.78 صادر في 18 من ذي الحجة 1441 (8 أغسطس 2020) بتنفيذ القانون رقم 49.17 المتعلق بالتقييم البيئي، جريدة رسمية عدد 6908 صادرة بتاريخ 23 ذو الحجة 1441 (13 أغسطس 2020)، ص. 4346.

⁵ - ظهير شريف رقم 1.03.60 صادر في 10 ربيع الأول 1424 (12 ماي 2003) بتنفيذ القانون رقم 12.03 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة، جريدة رسمية عدد 5118 صادرة بتاريخ 18 ربيع الآخر 1424 (19 يونيو 2003)، ص. 1909.

مؤتمر ريو دي جانيرو سنة 1992 وانخراطه الحيوي في تقوية آلياته القانونية والمؤسسية، لأجل التصدي للأخطار التي تهدد البيئة بكل أشكالها. كما أن القانون الجديد يأتي في إطار التنزيل لمقتضيات القانون الإطار رقم 99.12 بمثابة الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، خاصة فيما يتعلق بتعزيز آليات الحكامة البيئة من خلال مراجعة الإطار التشريعي المتعلق بدراسة التأثير على البيئة.

ولعل الإضافة الأساسية والجوهرية للقانون 49.17 المتعلق بالتقييم البيئي، هو أنه أعطى لدراسة التأثير على البيئة أبعاداً جديدة وفتح لها مجالات أخرى لم تكن معنية بها في إطار القانون الحالي الذي يهتم فقط "المشاريع" بل بعض المشاريع ذات الطابع الإنتاجي (صناعي، فلاحي، منجمي...)، إلى جانب مشاريع البنيات التحتية كالسدود والطرق ومحطات التصفية... علاوة على تحيين لائحة المشاريع الخاضعة لدراسة التأثير على البيئة في اتجاه توسيعها لتشمل مشاريع وأنشطة أخرى، ومن خلال القانون 49.17 تم إدماج الجوانب البيئية والاجتماعية لمشروع أو مخطط أو برنامج أو سياسة عمومية لتقييم آثارها المتوقعة ويسمح بتحليل وتعليل الاختيارات المقبولة ويتضمن التقييم البيئي الاستراتيجي¹ ودراسة التأثير على البيئة² وبطاقة التأثير على البيئة³ والافتحاص البيئي⁴. وبذلك فمسطرة التقييم البيئي لا تقوم فقط بالتقييم

¹ - التقييم الاستراتيجي البيئي : دراسة تمكن من إدماج الاعتبارات البيئية والتنمية المستدامة في السياسات والبرامج والمخططات وتصاميم التنمية القطاعية والجهوية (المادة 1). ويتضمن على الخصوص: تقييم التأثيرات المحتملة للمشروع على النظم البيئية والاجتماعية سواء كانت إيجابية أو سلبية، وعلى فوائدها الإيكولوجية، الدائمة والمؤقتة على المدى القصير والمتوسط والطويل؛ تقديم التدابير الواجب اتخاذها من أجل تجنب التأثيرات السلبية للمشروع أو تخفيفها أو تعويضها مع تقدير كلفتها؛ تقديم البدائل المقترحة وكيفية تنفيذها للوصول للنتائج المتوخاة من التقييم الاستراتيجي البيئي والحد من الانعكاسات السلبية على البيئة (المادة 3).

² - دراسة التأثير على البيئة: دراسة تمكن من تقييم الآثار المباشرة وغير المباشرة، المؤقتة والدائمة التي يمكن أن تلحق ضرراً بالبيئة على المدى القصير والمتوسط والبعيد قبل إنجاز مشاريع اقتصادية وتنموية ومشاريع التهيئة أو تشييد البنيات التحتية الخاضعة لهذه الدراسة وتحديد التدابير التي يجب اتخاذها لتجنب التأثيرات السلبية أو التخفيف منها أو تعويضها أو إزالتها وتثمين الآثار الإيجابية للمشروع على البيئة (المادة 1).

³ - بطاقة التأثير على البيئة : دراسة مقتضية تعد قبل إنجاز مشاريع غير خاضعة لدراسات التأثير على البيئة من المحتمل أن تكون لها تأثيرات سلبية ضعيفة على البيئة نظراً لمدتها وطبيعتها وحجمها ومكان إقامتها، تمكن من تقييم هذه التأثيرات وتحديد التدابير الكفيلة لتفاديها أو التخفيف عنها أو تعويضها (المادة 1).

⁴ - الافتحاص البيئي : دراسة تمكن من تقييم التأثيرات المباشرة وغير المباشرة، المؤقتة أو الدائمة لوحداث صناعية أو أنشطة موجودة قبل نشر القانون 49.17 بالجريدة الرسمية وتندرج ضمن لائحة المشاريع الخاضعة لدراسة التأثير على البيئة، وذلك من أجل تحديد التدابير الواجب اتخاذها لمطابقتها مع القوانين والمعايير البيئية الجاري بها العمل (المادة 1).

الأولي للآثار الضارة بالنسبة للمشاريع المعتمدة، وإنما يتعدى الأمر إلى فرض رقابة بيئية على مسلسل وضع المشاريع المختارة حيز التنفيذ¹.

وقد جاء هذا التعديل بناء على أحكام القانون الإطار رقم 99.12 حيث تخضع للتقييم الاستراتيجي البيئي مشاريع السياسات والبرامج والمخططات والتصاميم القطاعية والجهوية المعدة من طرف الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية والمحددة قائمتها بنص تنظيمي². كما يوضع نظام للتقييم البيئي الاستراتيجي بهدف تقييم مدى مطابقة السياسات والاستراتيجيات والبرامج ومخططات التنمية مع مستلزمات حماية البيئة والتنمية المستدامة المنصوص عليها في القانون الإطار 99.12³.

كما تم إصدار قانون لدراسات التأثير على البيئة وتعزيز مقاربة اللاتمركز، في دراسات التأثير على البيئة وتطبيق إجراء البحث العمومي، حيث تم إحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار من خلال إصدار القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار⁴، واعتماد المرسوم التطبيقي له 2.19.67⁵، أحدثت هذه الأخيرة للقيام بإجراء تقييم مسبق لمشاريع الاستثمار المعروضة عليها من الجانب الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والعمراني⁶، والتي ستقوم مقام اللجان الجهوية لدراسات التأثير على البيئة المحدثة سابقا بالقانون 12.03، مشكلة بذلك الإطار الوحيد لاتخاذ القرارات المتعلقة بملفات الاستثمار وإبداء الرأي فيما يخص طلبات الاستفادة من التحفيز والامتيازات الاقتصادية، وكذا طلبات الرخص والأمور الإدارية اللازمة لإنجاز المشاريع الاستثمارية⁷.

¹- Larrue Corinne, "Développement Régional et Qualité de l'Environnement", In Environnement et Aménagement du territoire. La documentation française, 1996, p. 208.

²- المادة 2 من القانون 49.17 المتعلق بالتقييم البيئي.

³- المادة 27 من القانون الإطار رقم 99.12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة

⁴- ظهير شريف رقم 1.19.18 صادر في 7 جمادى الآخرة 1440 (13 فبراير 2019) بتنفيذ القانون 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار، جريدة رسمية عدد 6754 صادرة بتاريخ 15 جمادى الآخرة 1440 (21 فبراير 2019)، ص. 834.

⁵- مرسوم رقم 2.19.67 صادر في 11 من شعبان 1440 (17 أبريل 2019) بتطبيق القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار، جريدة رسمية عدد 6774 صادرة بتاريخ 26 شعبان 1440 (2 ماي 2019)، ص. 2191.

⁶- المادة 29 من القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار.

⁷- حسب المادة 29 من القانون 47.18 تحل اللجنة الجهوية الموحدة للاستثمار محل اللجان التي كانت تمارس الاختصاصات المنصوص عليها.

وتقوم هذه اللجنة بتفحص دراسات التأثير على البيئية وتبدي رأيها في شأن الموافقة البيئية حول مشاريع الاستثمار المعروضة عليها¹ كما تتولى إبداء الرأي المطابق بخصوص رخص البناء وأذن إحداث التجزئات العقارية وتقسيم العقارات، بإحداث المجموعات السكنية وكذا رخص السكن وشواهد المطابقة المطلوبة لإنجاز مشاريع الاستثمار أو استغلالها². ويتوقف الترخيص لكل مشروع خاضع لدراسة التأثير على البيئة على قرار الموافقة البيئية، ويعد هذا القرار عنصراً من عناصر الملف المقدم لطلب الحصول على الرخصة.

ثانياً : أهمية تدبير المخاطر الطبيعية ومكافحة تأثيرات تغير المناخ في الاستدامة

عملت الدولة على وضع سياسات واستراتيجيات لتدبير المخاطر الطبيعية المؤثرة على البيئة العمرانية بالمجالات الترابية، حيث من البديهي أن تتعالى الأصوات المنادية بضرورة حماية هذه المجالات وما يصيبها جراء تهديدات الظواهر الطبيعية كالفيضانات والتصحر وتأثيرات التغيرات المناخية. وفي هذا الإطار تم تعزيز الإطار القانوني لتدبير المخاطر الطبيعية التي أصبحت واقعا يفرض نفسه.

1- تعزيز الإطار القانوني لتدبير مخاطر الفيضانات

يعتبر تدبير مخاطر الفيضانات إحدى الاستراتيجيات الكبرى التي أولاها المغرب أهمية بالغة في السنوات الأخيرة، بعد مجموعة من الأحداث التي عرفها المغرب والتي سببت فيضانات على المستوى الوطني كان لها تأثير سلبي على الأراضي والعمران. وفي هذا الإطار يسجل على المستوى القانوني والمؤسسي صدور مجموعة من القوانين التنظيمية والزجرية لتدبير خطر الفيضان جاء بها كل من قانون الماء 10.95³ والقانون الجديد 36.15⁴ وقانون التعمير، غير أنه يسجل غياب قانون خاص بالأخطار الطبيعية.

1-1 دور قانون التعمير في الحد من خطر الفيضان

يشكل خطر الفيضان أحد الإكراهات الصعبة التي تعرفها عملية التنمية العمرانية بالنظر إلى الانعكاسات السلبية على المنشآت السكنية والبنيات التحتية، فضلاً عما يتطلبه من

¹ - الفقرة 8 من المادة 26 من القانون رقم 47.18

² - الفقرة 6 من المادة 29 من القانون رقم 47.18

³ - ظهير شريف رقم 1.95.154 صادر في 18 من ربيع الأول 1416 (16 أغسطس 1995) بتنفيذ القانون رقم 10.95 المتعلق بالماء. جريدة رسمية عدد 4325 صادرة بتاريخ 24 ربيع الآخر 1416 (20 سبتمبر 1995)، ص. 2520.

⁴ - ظهير شريف رقم 1.16.113 صادر في 6 ذي القعدة 1437 (10 أغسطس 2016) بتنفيذ القانون رقم 36.15 المتعلق بالماء، جريدة رسمية عدد 6494 صادرة بتاريخ 21 ذو القعدة 1437 (25 أغسطس 2016)، ص. 6305.

عمليات وقائية لحماية السكان وممتلكاتهم. ومن المناطق الأكثر تهديدا بخطر الفيضان داخل المدن، نجد المباني والمنشآت المحاذية للمجاري المائية خاصة الجافة منها، الأحياء المنخفضة، الأحياء الناقصة التجهيز أو غير المرتبطة بشبكة التطهير أو تلك التي تعتمد على المطامير لتصريف المياه المستعملة، والبنائات التي تتوفر على المستويات التحت أرضي، التي أصبحت عبارة عن حفر تنساب بداخلها المياه المطرية.

ويعتبر قانون التعمير القاعدة القانونية لتدبير قطاع البناء وما يرتبط به داخل المدارات الحضرية والتجمعات القروية. ولأجل التحكم في قطاع التعمير سن المشرع المغربي نصوصا تنظيمية تمت ملاءمتها مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي تعرفها الحواضر المغربية. فإلى جانب الضوابط الوطنية هناك إمكانية إعداد ضوابط ذات صبغة جماعية. يتم اعتمادها في شكل قرارات لرئيس الجماعة الحضرية بعد مداولة المجلس. ولا يجوز أن تكون مخالفة للضوابط العامة، وبالتالي فالمجلس ملزم بمراقبة عملية البناء ومراقبة الطرقات والأماكن العمومية والمحافظة على البيئة. كما تسمح سلطاته بمنع قيام السكن في مناطق مهددة بالفيضان¹. وتنص المادة السابعة من قانون 25.90 المتعلقة بالتجزئات العقارية على رفض القيام بتجزئة بوجه خاص إذا كان العقار المراد تجزئته غير موصل بشبكات الصرف الصحي والطرق وتوزيع الماء الصالح للشرب والكهرباء. كما خول قانون التعمير المعمول به حاليا للسلطة التنظيمية إصدار النظام العام لضوابط البناء.

2-1 دور قانون الماء في تدبير خطر الفيضان

تعرف حاجيات السكان من الماء تزايدا مستمرا، الأمر الذي يجعل عملية تدبير الماء جد معقدة، ولمواجهة هذه الوضعية كان من الضروري التوفر على أدوات قانونية ناجعة قصد

¹ - في إطار الجانب القانوني المؤثر لتدبير الأخطار الطبيعية، وبالأخص الفيضانات تم نشر مجموعة من الدوريات الوزارية لتدبير خطر الفيضان:

- دورية لوزير الداخلية رقم 2 DUA / 2167 DU بتاريخ 14 نونبر 1984 تتعلق « بتجنب الخسائر التي يمكن أن تنتج عن الفيضان ».

- دورية لوزير الداخلية رقم DGAI / 1288 DAG بتاريخ 25 أكتوبر 2000 تتعلق « بالوقاية من الحمولات للأودية وقت الإعلان عن حالت الطوارئ ».

- دورية لوزير الداخلية رقم 26 DGAI / بتاريخ 19 يناير 2001 تتعلق « بمهمة الوقاية وتدبير الأخطار ».

- دورية للوزير المنتدب المكلف بالإسكان و التعمير رقم 2173/824 بتاريخ 20 فبراير 2003 تتعلق « بمخطط الحماية الجهوي من الفيضان واللجنة الإقليمية للماء »

- دورية مشتركة لوزير الداخلية و الإسكان و إعداد التراب الوطني عدد 08 بتاريخ 7 يناير 2005 تتعلق « بإرساء آليات تنسيق العمليات التي يقوم بها مختلف الفاعلين المحليين لمكافحة خطر الفيضان »

تنظيم توزيع الموارد المائية ومراقبة استعمالها وكذا ضمان حمايتها والحفاظ عليها. ولإرساء أسس التدبير الناجع في المستقبل لرفع التحديات المرتقبة لضمان التزود بالموارد المائية، تم وضع قواعد لاستعمال الماء تتلاءم والظروف الاقتصادية والاجتماعية من خلال وضع قانون الماء 10.95 وبعده القانون 36.15، حيث تأسس هذا القانون على مبادئ حماية البيئة وتعزيز التنمية المستدامة.

يشكل قانون الماء 36.15 تحولاً نوعياً في تدبير قطاع الماء في المغرب بالرغم من كونه جاء متأخراً مقارنة بفرنسا 1964 والجزائر 1983. ومن التوجهات الجديدة لهذا القانون على المستوى المؤسسي هو إحداث وكالات الأحواض المائية وعددها سبعة موزعة عبر التراب الوطني¹.

وبخصوص تدبير الأخطار المتصلة بالماء والحماية والوقاية من أخطار الفيضانات، حددت المادة 117 من القانون 36.15 المتعلق بالماء، إجراءات للحد من هذه الظاهرة حيث يمنع في الأراضي التي يمكن أن تغمرها المياه إقامة حواجز أو بنايات أو تجهيزات أخرى من شأنها أن تعرقل سيلان مياه الفيضان بدون ترخيص إلا إذا كان الغرض منها حماية المساكن والممتلكات الخاصة المتاخمة.

كما جاء هذا القانون بوضع تدابير لمواجهة خطر الفيضانات، فحسب المادة 118 من القانون 36.15 فإن وكالة الحوض المائي تضع مخططات للوقاية من أخطار الفيضانات للمناطق المهددة بخطر متوسط أو مرتفع للفيضان بتنسيق مع الإدارة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية ولجان العمال والأقاليم المعنية التي تسهر على تنفيذها كل فيما يخصها. تبين هذه المخططات القواعد والمعايير التي يجب احترامها عند إعداد التصاميم المتعلقة بالمشاريع العمرانية والصناعية والسياحية ومشاريع البنية التحتية وعند إعداد وثائق التخطيط القطاعي وإعداد التراب. وبالرغم من إيجابيات هذا القانون في تدبير خطر الفيضان وحماية ممتلكات السكان ثم حماية الملك العام المائي فإن تطبيقه الفعلي تنقصه الفعالية لحماية الأودية من البناء العشوائي.

¹ - أنيطت بوكالات الأحواض المائية مهمة وضع وتنفيذ مخططات للتهيئة المندمجة للموارد المائية التابعة لنفوذها ومنح الرخص الخاصة باستغلال الفرشات الباطنية والمياه السطحية ثم تتبع ومراقبة جودة الماء وتتبع حالات الفيضانات من أجل حماية السكان وممتلكاتهم والملك العام. وتعتبر وكالة الحوض المائي الوصي الشرعي في الحماية والوقاية من أخطار الفيضانات بتفعيل وتطبيق المواد 117، 118، 119، 120 من القانون 15.36.

2- أهمية مواجهة تأثيرات التغيرات المناخية في الاستدامة

تشكل التغيرات المناخية¹ حاليا حقيقة لا جدال فيها على جميع المستويات، وتعد من بين التحديات الرئيسية التي تستأثر أكثر فأكثر باهتمام المجتمع ككل، حيث تظل مخاطر التغيرات المناخية الحالية بالغة الحدة سواء من حيث سرعتها أو وقعها واثارها على المجتمعات، والتي تجعل المجالات الايكولوجية والبيئية معرضة للهشاشة. بالإضافة لعدة مؤشرات تنذر بضرورة إيجاد حلول عاجلة للحد من الآثار السلبية الناجمة عن التغيرات المناخية.

وفي هذا الإطار تم إطلاق عملية تحيين السياسات القطاعية لإدماج بعدي الاستدامة والمخاطر المناخية، طبقا للمادة 14 من القانون الإطار رقم 99.12، من أجل توفير أداة ملائمة لقياس الكلفة الناتجة عن التغيرات المناخية التي يتحملها المغرب، والتسريع بسن إطار قانوني للاستفادة من آليات تفعيل أهداف التنمية المستدامة لما بعد 2015، وتطبيق أداة التقييم الاستراتيجي البيئي والاجتماعي المنصوص عليها في القانون الإطار. وتستهدف هذه الأداة تقييم توافق السياسات والاستراتيجيات والبرامج والمخططات التنموية مع مستلزمات حماية البيئة والتنمية المستدامة، ودرجة مراعاة المخاطر المناخية².

وسيرا على هذا النهج تم في مشروع القانون رقم 50.13 المتعلق بإعداد التراب الوطني، اعتماد إدماج المخاطر المناخية في تصاميم التهيئة وفي وثائق التعمير، مع تحري يقظة خاصة تجاه المجالات الحساسة، مع مراعاة الهشاشة المناخية للمناطق الجغرافية في مراحل التخطيط والتصوير والإعداد واستغلال البنيات التحتية الأساسية والتجهيزات كالقناطر والطرق والمناطق اللوجستكية وغيرها.

الفقرة الثانية: استحضار البعد البيئي في الإطار القانوني لتحقيق استدامة التعمير

تتجلى أهمية استحضار البعد البيئي في توفير المناخ المناسب لتحقيق أهداف التنمية المستدامة وتحليل الأثر التشريعي وتفعيل القوانين البيئية وتطويرها والحرص على إدماج البعد البيئي في المخططات التنموية العمرانية، بما في ذلك دراسة التأثير البيئي للمشاريع التنموية الاقتصادية والاجتماعية، وتعزيز القوانين الخاصة بالطاقات وسبل إدماجها في قطاع التعمير

¹ - يقصد بالتغيرات المناخية، حسب التعريف الوارد في اتفاقية الإطار الأمم المتحدة بشأن تغير المناخ، حدوث تغيير في المناخ يعزى بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى النشاط البشري الذي يؤدي إلى تغيير في تكوين الغلاف الجوي، والذي يلاحظ، بالإضافة إلى التقلب الطبيعي للمناخ، على مدى فترات زمنية متماثلة. فالمناخ يتغير حسب تطور يعزى إلى الظواهر الطبيعية وحدها. هذا التطور قد يؤدي إلى أخطار جد مقلقة تظهر معالمها في المجالات الترابية من خلال البيئة الطبيعية والبيئة العمرانية.

² - المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "تقرير إدماج مقتضيات التغيرات المناخية في السياسات العمومية"، تقرير رقم 21 سنة 2015، ص. 15.

لكسب رهان الاستدامة كعنصر مهم في البعد البيئي في قطاع التعمير. وتمت ترجمة هذا المعطى من خلال الاستراتيجية الطاقية التي تبنتها الدولة للتوفر على أداة منهجية عملية تبرز إدماج البعد البيئي في البرامج القطاعية، أضف إلى ذلك أهمية حماية البيئة من خلال إدماج البعد البيئي في وثائق التعمير.

أولاً : دور الاستراتيجية الوطنية الطاقية في استدامة التعمير

اعتمدت المملكة المغربية، استراتيجية طاقية منذ سنة 2009، تركز بالأساس على تطوير الطاقات المتجددة والنجاعة الطاقية وتعزيز الاندماج الجهوي، وإعطاء الأولوية لتنمية الطاقات المتجددة وللتنمية المستدامة. ولتحقيق هذا الرهان يتوجب على جميع القطاعات الانخراط في هذه العملية، كما هو الشأن بالنسبة لجميع مكونات المجتمع، ويعتبر التعمير من القطاعات الأكثر تأثيراً في الرهان الطاقى لأنه يستهلك أكثر من 2/3 الطاقة وينتج أكثر من 70% من الانبعاثات من غاز ثاني أكسيد الكربون المتصلة باستخدام الطاقة.

1- استراتيجية الطاقات المتجددة ودورها في استدامة التعمير

التزم المغرب بتنفيذ وعوده في تحقيق تنمية عادلة ومستدامة منذ قمة الأرض ريو دي جانيرو 1992، وما تلاها من قمم، حيث بدأ البحث عن مصادر جديدة ومتجددة للطاقة تحافظ على البيئة وتضمن استدامتها وتلبي الطلب المتزايد على الطاقة ومن ثم تحقيق تنمية مستدامة¹. حيث تم التوجه نحو إقامة وتطوير مصادر الطاقة المتجددة ولاسيما الطاقة الشمسية والريحية، لكونها توفر إيجابيات تشجع على الاعتماد عليها واستغلالها في مجال التعمير.

وتعتبر مصادر الطاقة المتجددة مصادر طبيعية دائمة وغير ناضبة ومتوفرة في الطبيعة ومتجددة باستمرار، وقد اتجهت الحكومة المغربية كسائر الحكومات على الصعيد الدولي لوضع سياسات تركز على التنمية بأبعادها الاجتماعية والبيئية والاقتصادية لتحقيق الاستدامة بمفهومها الشامل. وهنا نتحدث بالأساس على قطاع حيوي وأساسي له نصيب وتأثير في البيئة وفي استهلاك الموارد وهو قطاع الطاقات بمختلف أنواعها. وتم تعزيز هذا الطرح بتحويل جدول أعمال الاستراتيجية الطاقية إلى نص قانوني وضع الأسس لتنمية المجال الطاقى ولعب دورا في التنمية وخصوصا في قطاع التعمير الذي يعتبر من القطاعات ذات الارتباط الوثيق بالطاقة.

¹ - نورة أمينة، "الطاقات المتجددة والتخطيط العمراني"، مقالة منشورة في الموقع الإلكتروني لجامعة البليدة، الجزائر
www.univ-blida2.dz (تاريخ زيارة الموقع الإلكتروني : 10 يناير 2019)

وفي هذا الإطار أقر البرلمان المغربي سنة 2010 قانون يحول جدول أعمال الخطة إلى نص قانوني وضع الأسس لتنمية الطاقة المتجددة وتم إصدار القانون رقم 13.09 المتعلق بالطاقات المتجددة¹ كما تم تغييره وتتميمه بالقانون رقم 58.15² ومرسومه التطبيقي رقم 2.10.578³، والذي ينص خاصة على تحرير إنتاج الكهرباء الخضراء وتمكين المنتجين الخواص لهذه الطاقة من استعمال الشبكة الوطنية لنقل وتصدير الكهرباء المنتجة من طرفهم. حيث مكن تفعيل هذا القانون من إنجاز 50% من القدرة الريحية المنجزة حاليا.

2- استراتيجية النجاعة الطاقية في سياسة التعمير

تطمح الدولة إلى ضمان استعمال أمثل للطاقة في جميع مجالات الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية نظرا لضرورة عقلنة وترشيد تحسين استهلاك الطاقة من أجل توفير الحاجيات الطاقية المتزايدة لبلادنا، وتم إصدار القانون رقم 47.09 المتعلق بالنجاعة الطاقية⁴، ووضع برامج النجاعة الطاقية في مجموعة من مجالات التعمير.

ويهدف هذا القانون إلى إدراج تقنيات النجاعة الطاقية تلقائيا في جميع برامج التنمية القطاعية، وفي قطاع التعمير يتوخى هذا القانون إدماج تقنيات النجاعة الطاقية بشكل مستدام على مستوى العمران، وتشجيع المشاريع العمرانية على ترشيد استهلاكها من الطاقة وتعميم الافتتاحات الطاقية وإحداث مدونة النجاعة الطاقية الخاصة بالعمران.

وتطبيقا لأحكام القانون رقم 47.09، ويهدف إنشاء نظام إلزامي ودوري للافتتاح الطاقى لترشيد استخدام الطاقة في المقاولات والمؤسسات الأكثر استهلاكا للطاقة، ولتحقيق أهداف الاستراتيجية الطاقية الوطنية، ومواصلة دعم الانتقال الطاقى وتعزيز النجاعة الطاقية في القطاعات الرئيسية للاقتصاد الوطني. تم الشروع، وبالموازاة مع تحسين الإطار التشريعي والتنظيمي المتعلق بالطاقات المتجددة وتطوير الإنتاج النظيف على مستوى النسيج الاقتصادي الوطني، في تطبيق المرسوم رقم 2.17.746 المتعلق بالافتتاح الطاقى الإلزامي وهيئات

¹ - ظهير شريف رقم 1.10.16 صادر في 26 من صفر 1431 (11 فبراير 2010) بتنفيذ القانون رقم 13.09 المتعلق بالطاقات المتجددة. الجريدة الرسمية عدد 5822 بتاريخ فاتح ربيع الآخر 1431 (18 مارس 2010)، ص. 1118.

² - ظهير شريف رقم 1.16.3 صادر في فاتح ربيع الآخر 1437 (12 يناير 2016) بتنفيذ القانون رقم 58.15 القاضي بتغيير وتتميم القانون رقم 13.09 المتعلق بالطاقات المتجددة، جريدة رسمية عدد 6433 بتاريخ 14 ربيع الآخر 1437 (25 يناير 2016)، ص. 421.

³ - مرسوم رقم 2.10.578 صادر في 7 جمادى الأولى 1432 (11 أبريل 2011) بتطبيق القانون رقم 13.09 المتعلق بالطاقات المتجددة، الجريدة الرسمية عدد 5936 الصادرة بتاريخ 17 جمادى الأولى 1432 (21 أبريل 2011)، ص. 2218.

⁴ - ظهير شريف رقم 1.11.161 بتنفيذ القانون رقم 47.09 المتعلق بالنجاعة الطاقية، صادر بتاريخ فاتح ذو القعدة 1432 (29 شتنبر 2011) جريدة رسمية عدد 5989 صادرة بتاريخ 26 ذو القعدة 1432 (24 أكتوبر 2011)، ص. 5185.

الافتتاح الطاقى¹ والذي أدى إلى تأسيس الافتتاح الطاقى الإلزامى والدورى لترشيد استعمال الطاقة فى المقاولات والمؤسسات الأكثر استهلاكاً للطاقة فى القطاعات الرئيسية للاقتصاد الوطنى، لاسيما فى القطاع الصناعى ومقاولات ومؤسسات إنتاج ونقل وتوزيع الطاقة، إضافة إلى قطاع الخدمات، بما فى ذلك السياحة والصحة والترفيه والتعليم.

وتنفيذاً لأحكام ضابط البناء العام الذى يحدد قواعد الأداء الطاقى للمباني، تم إصدار المرسوم رقم 2.13.874 الذى يحدد الأداء الطاقى للمباني والذى ينشئ اللجنة الوطنية للنجاعة الطاقية فى المباني²، بهدف ضمان الامتثال لمجموعة من القواعد التى ينبغى تطبيقها فى البناء لتحسين العزل الحرارى للمباني وتخفيض استهلاك الطاقة، وإنتاج جيل جديد من المباني، عبر إدماج المواد العازلة، ومراعاة مناخ المنطقة للاقتصاد الطاقى للمباني من خلال التقليل فى الاعتماد على أجهزة التكييف والتدفئة. وبالتالي يصبح هذا القانون وثيقة أساسية فى دفاتر التحملات الخاصة بمشاريع البناء أو التجديد. ولا شك أن احترام هذا القانون سيحقق ربها كبيراً فى فاتورة الكهرباء للمنازل، وسيساهم فى ترشيد الاستهلاك على الصعيد الوطنى.

ثانياً : إدماج البعد البيئى فى وثائق التعمير

تعتبر وثائق التعمير أدوات مناسبة لإدماج الانشغالات البيئية فى السياسة العمرانية انطلاقاً من خضوعها لمنطق التعمير الوقائى الذى يستهدف فى المقام الأول توقع واستشراف الصورة المستقبلية للتجمعات العمرانية بما يكفل وقاية مسبقة ضد المخاطر المحدقة بالمكون البيئى وضد كل أشكال الاستغلال غير العقلانى للسطح³. كما تلعب دوراً مهماً فى تنظيم المجال العمرانى والتنمية من خلال دورها فى إحداث التجهيزات الأساسية ومختلف المرافق العمومية وتنمية قطاع السكن ومحاربة السكن غير القانونى ...

¹ - مرسوم رقم 2.17.746 يتعلق بالافتتاح الطاقى الإلزامى وهيئات الافتتاح الطاقى، صادر فى 4 شعبان 1440 (10 أبريل 2019)، جريدة رسمية عدد 6774 صادرة بتاريخ 26 شعبان 1440 (2 ماي 2019)، ص. 2192.

² - المرسوم رقم 2.13.874 صادر فى 20 من ذى الحجة 1435 (15 أكتوبر 2014) بالموافقة على ضابط البناء العام المحدد لقواعد الأداء الطاقى للمباني وإحداث اللجنة الوطنية للنجاعة الطاقية فى المباني، جريدة رسمية عدد 6306 صادرة بتاريخ 12 محرم 1436 (6 نوفمبر 2014)، ص. 7714.

³ - أحمد مالكي، "البعد البيئى فى وثائق التعمير بالمغرب"، مجلة الاجتهاد القضائى، العدد الثانى عشر - سبتمبر 2016، ص. 24.

1- إدماج البعد البيئي في المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية

إذا كانت صلاحية المبادرة في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية تعود إلى الوزارة المكلفة بالتعمير، استنادا إلى مقتضيات المادة الثالثة من المرسوم التطبيقي رقم 12.92.832 للقانون 12.90 المتعلق بالتعمير، والتي تنص على أنه " يتم إعداد مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية بمسعى من السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير وبمساعدة من الجماعات المعنية والمجموعات الحضرية في حالة وجودها"، إلا أن هذا لا ينفي تدخل أجهزة أخرى في هذه المسطرة كما هو الحال بالنسبة للوكالة الحضرية التي تتمتع بمجموعة من الاختصاصات على مستوى مسطرة إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية².

ومن الأهداف التي تم تحديدها في هذا المخطط نذكر : النظر في المخاطر البيئية التي تستهدف الموارد الطبيعية (استنزاف الموارد المائية، الجفاف، التصحر، الاستغلال المفرط للموارد....)؛ الأخذ بعين الاعتبار التحديات والمعطيات الديموغرافية؛ توفير مستوى مناسب من التجهيزات والبنى التحتية ثم التحضر والعمارة المناسبة للوحدات³.

2- البعد البيئي في تصاميم التهيئة ودورها في الاستدامة

يشكل تصميم التهيئة من حيث المبدأ، وسيلة فعالة لحماية البيئة نظرا لارتكازه على تقنية التنطيق القائم على أساس تقسيم المناطق حسب وظائف معينة⁴ بهدف ضمان حسن توزيع السطح على مختلف أوجه الاستعمال وضبط حركة النمو العمراني العشوائي، إضافة إلى مواجهة ظاهرة التصنيع المتوحش لما تسببه من تهديدات خطيرة على البيئة.

ويتضمن تصميم التهيئة مجموعة من الأهداف ذات الطبيعة الصحية والاجتماعية والاقتصادية والجمالية، فالأهداف الصحية والبيئية أصبحت تفرض ذاتها في سياسة التعمير وقد بينت المادة 19 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير عرض أهداف هذه الوثيقة ذات الصلة بالبعد البيئي، مثل التنصيص على إحداث مناطق غابوية وحدود المساحات الخضراء العامة

¹ - مرسوم رقم 2.92.832 صادر في 27 من ربيع الآخر 1414 (14 أكتوبر 1993) لتطبيق القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير، الجريدة الرسمية عدد 4225 الصادرة بتاريخ 4 جمادى الأولى 1414 (20 أكتوبر 1993)، ص. 2061.

² - محمد الكونني، "الوكالات الحضرية وتبدير ميدان التعمير، حالة الوكالة الحضرية لسطات"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، السنة الجامعية 2007 - 2008..

³ - مخطط توجيه التهيئة العمرانية لحوض زيز، الوكالة الحضرية الرشيدية - ميدلت

⁴ - Amine Idrissi Belkasm, "La gestion locale de l'environnement dans la Médina de Fès", Mémoire de la 3^{ème} cycle pour l'obtention du diplôme des Etudes Supérieures en Aménagement et Urbanisme, UNA, Rabat, Septembre 2002, p. 127.

والاعتناء بالأحياء والآثار والمواقع التاريخية أو الأثرية والمناطق الطبيعية كالمناطق الخضراء العامة أو الخاصة الواجب حمايتها أو إبراز قيمتها لأغراض جمالية أو تاريخية أو ثقافية مع فرض أحداث ارتفاعات لهذا الغرض. ويبقى المشكل المطروح بخصوص تصاميم التهيئة متمثلاً في غياب إطار ملزم لحماية البيئة وإعطاء أولوية لتشخيص الوضعية على حساب الحلول والمقترحات¹.

الفرع الثاني: البعد البيئي في السياسة العمرانية: الواقع والإكراهات بجهة درعة-تافيلالت

من خلال البحث في الموضوع قيد الدراسة في الشق المرتبط بسياسات الدولة، تم التوصل إلى أن هناك منظومة قانونية وآليات مؤسسية وبرامج واستراتيجيات جديرة بالاعتناء والاهتمام، هذا التصور والتوجه الذي اعتمدته الدولة كرس مجموعة من الوسائل والبرامج والاستراتيجيات لإدماج مرتكزات التنمية المستدامة في قطاع التعمير.

ورغم البرامج الكبيرة التي تنجزها الجهات المختلفة، فإن التحولات التي تعرفها الواحات بجهة درعة تافيلالت تؤكد عدم وضع تصور شمولي لمشاكلها العمرانية. وإلى تراجع الكثير من النظم الواحية الفاعلة بها، مما جعل التنمية العمرانية بالواحات تواجه إكراهات. فماهي أبرز الإكراهات التي حالت دون الوصول إلى إدماج البعد البيئي في السياسة العمرانية وفق متطلبات التنمية المستدامة بجهة درعة-تافيلالت؟ سؤال يتطلب دراسة تأثير التصحر والتغيرات المناخية واستنزاف الموارد الطبيعية على التنمية العمرانية وذلك لاستخلاص الافاق والتحديات المستقبلية لنموذج تعمير يراعي الاستدامة والبيئة بجهة درعة-تافيلالت باعتباره مجالا خصبا يؤهل المنطقة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة².

يلاحظ أن الوضعية الحالية للواحات المنتشرة بجهة درعة تافيلالت تبعث على القلق، حيث نلاحظ ارتفاعاً متزايداً لتوتيرة التصحر وندرة المياه، وتأثير التغيرات المناخية، والسيول والفيضانات، والتدبير اللاعقلاني للنفايات والآثار الناجمة عنه، وهو ما ينذر بكارثة بيئية ذات أبعاد خطيرة، ما لم تتخذ الإجراءات اللازمة بكيفية مستعجلة لإنقاذ مجالات كانت إلى وقت قريب تلعب دوراً اجتماعياً وبيئياً واقتصادياً بالغ الأهمية بالمنطقة، وتأثير ذلك على التنمية العمرانية التي تسبب تضافر عوامل التدهور البيئي الطبيعية والبشرية والتي تؤثر في المنظومة

¹ - أحمد مالكي، مرجع سابق، ص. 27.

² - وحوا طارق، التعمير المستدام ومتطلبات التنمية المستدامة - جهة درعة تافيلالت نموذجاً، أطروحة دكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - أكادال، جامعة محمد الخامس - الرباط، السنة الجامعية 2020-2021، ص 139-140

الواحية والتنمية العمرانية بها (الفقرة الأولى)، كما تتأثر البيئة العمرانية كذلك بالإشكاليات المرتبطة باستنزاف الموارد الطبيعية بجهة درعة-تافيلالت (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تأثير التصحر والتغيرات المناخية على التنمية العمرانية بجهة

درعة-تافيلالت

شهدت هوامش الواحة اكتساحا للتعمير والبناء في العقود الأخيرة بشكل لم يسبق له مثيل، تعددت معه أشكال استغلال المجال بشكل عشوائي في غالبية الأحيان، مما يعكس أزمة تدبير المجال، وخطورة المساس بالمنظومة الواحية المحلية ككل والتي بدأت إرهاصاتها الأولية تظهر في أجزاء مختلفة¹. إلا أن هذا المجال الواحي، أصبح مهددا بمجموعة من المخاطر الطبيعية كالتدهور البيئي والانحدار، جراء التغيرات الطارئة واجتياح ظواهر عصرية أفرزت سلوكيات لا تتناغم وطبيعة حساسية وهشاشة الوسط الواحي. وتعتبر التغيرات المناخية والتصحر من أبرز المتغيرات التي شكلت تأثيرا مباشرا على المنظومة الواحية، وبالتالي على التخطيط والتنمية العمرانيين بالواحة، كما يشكل الجفاف والتدهور واستنزاف الموارد أسباب أخرى تؤثر في المنظومة العمرانية والبيئية في المدينة الواحية.

وهي أسباب تؤثر على البيئة العمرانية لكونها تؤدي إلى الاخلال بالنظام البيئي والنمو العشوائي والعمراني الذي يعنى بكافة الطرق التي يتسبب بها النشاط البشري في إلحاق الضرر بالبيئة الطبيعية. ومن شأن التفاعل القائم بين المخاطر الطبيعية في المنطقة كتأثيرات التغيرات المناخية وارتفاع وتيرة ظاهرة التصحر، أن يشكل تحديا خطيرا أمام السياسات والتخطيط العمراني بجهة درعة-تافيلالت.

أولا: تأثير التغيرات المناخية على البيئة والتخطيط العمراني

يلاحظ أن التغيرات المناخية التي يشهدها العالم في الوقت الحالي، تؤدي إلى ارتفاع في درجات الحرارة على مستوى العالم، وتغير في توزيع الأمطار، مما يهدد المناطق الجافة وشبه الجافة بمظاهر التصحر. وتتميز واحات تافيلالت، على غرار باقي الواحات، بارتفاع درجة الحرارة على طول السنة باستثناء الفترات الصباحية والمسائية، كما تتسم بقلة التساقطات التي لا

¹ - أبو بكر صابري، "التعمير والتنمية المستدامة بالمجالات الواحية، أفاق التهيئة في ظل التحولات السوسيو- مجالية الجديدة - حالة دادس الأوسط إقليم تنغير"، أطروحة دكتوراه في الجغرافية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية الآداب والعلوم الإنسانية سايس - فاس، السنة الجامعية 2016-2017، ص. 11

تتعدى في الغالب 80 ملم في السنة وهذا ناتج عن توالي سنوات الجفاف وطول مدته، إضافة إلى ارتفاع معدل التبخر والتدهور المستمر بفعل الهشاشة، وانجراف التربة بسبب التعرية الريحية¹. وتساهم التغيرات المناخية إلى حد كبير في وجود تباين وانقسام بين المناطق الحضرية والقروية، حيث تؤثر هذه التغيرات في المدن أقل من تأثيرها في المناطق القروية الريفية، لأن طبيعة الحياة ونمط العيش في الحواضر، أقل اعتماداً نسبياً على البيئة الطبيعية، كما أن المدن لم تعد معزولة عن تغيرات المناخ وارتفاع معدلات درجات الحرارة التي يختلف تأثيرها عن البوادي والقرى وهذا راجع لطبيعة المباني والمنشآت والتجمعات السكنية التي تميز كل مجال عمراني². إذ أصبح ملزماً إدماج مكافحة تأثيرات التغيرات المناخية، ضمن برامج واستراتيجيات التعمير، واعتماد مبدأ الجدوى البيئية أثناء اتخاذ القرار، ولا يمكن أن تتحقق أهداف التنمية المستدامة دون إدماج مكون تغير المناخ في التعمير بالمدينة الواحية.

وفي هذا الشأن، تواجه المدينة الواحية تهديدات بيئية تتطلب بذل المزيد من الجهد في مواجهة المخاطر ذات العلاقة بالتغيرات المناخية، باعتبار أن المنطقة هي من بين الأكثر تأثراً وعرضة للكوارث الطبيعية المتكررة، حيث تواجه الدولة صعوبات في تدبيرها وذلك لانعدام رؤية واضحة ومخططات عمل مناسبة لاستباق المخاطر المناخية، وعدم الاهتمام بالتهديدات البيئية ومخاطرها التي تؤثر على المجال الترابي (كالتعرية، الفيضانات، العزلة الناجمة عن تساقط الثلوج، زحف الرمال...).

فعلى المستوى المحلي يلاحظ عدم مراعاة البعد المناخي في إعداد المخططات الجماعية للتنمية، وبالتالي يمكن القول إن قدرة المدن والمجالات الترابية على التكيف مع التغير المناخي ليست متطورة بما فيه الكفاية بالجهة. يضاف إلى ذلك عدم استثمار المعارف ونتائج الدراسات والأبحاث حول آثار الاضطراب المناخي على التنمية العمرانية والنقص في تحسيس المنتخبين المحليين بأهمية هذا الموضوع³. وعلى مستوى وثائق التعمير المنظمة بالقانون 12.90 يلاحظ أنها لا تسير التطورات الحاصلة في مجال مراعاة إجراءات التكيف مع المخاطر المناخية والتخفيف من

¹ - صديق عبد الوهاب، التصحر بواحات تافيلالت في كوب 22، جريدة هسبريس الإلكترونية (الخميس 20 أكتوبر 2016) www.hespress.com (تمت زيارة الموقع الإلكتروني يوم 17 شتنبر 2020)

² - هناك دراسة علمية أجرتها وزارة البيئة ومديرية الأرصاد الجوية، عام 2008 حول مستقبل الواحات لمدة 30 عاماً، وبينت أن درجة الحرارة سترتفع مستقبلاً في مناطق الواحات من 0,5 إلى 1,5 درجة. وبحسب المصدر ذاته ستشهد مناطق الواحات تراجعاً في التساقطات المطرية من 120 ملم إلى 20 ملم، وتغيراً على مستوى الفصول وامتداد فصل الصيف على بقية الفصول الأخرى، وسترتفع نسبة التصحر وزحف الرمال من 200 هكتار إلى 1000 هكتار، وفق دراسة وزارة البيئة.

³ - المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "تقرير إدماج مقتضيات التغيرات المناخية في السياسات العمومية"، تقرير رقم 21 سنة 2015، ص. 48.

آثارها، وهو الأمر نفسه في القوانين المتعلقة بدراسات التأثير على البيئة والتقييم البيئي والقانون 47.09 حول النجاعة الطاقية والقانون الإطار 99.12 المتعلق بالميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة.

فعدم القيام بدراسات تحليلية تفصيلية لتوقع حجم التغيرات المناخية بإجراءات تقييم قابلية التأثير بهذه التغيرات، بهدف التعرف على البنى التحتية المناسبة وتحديد مدى تعرضها لمخاطر المناخ والتخطيط على المدى القصير والطويل، من شأنها أن تؤثر بشكل سلبي على سياسات التعمير كالتخطيط العمراني وعلى استدامة العمران، وبالتالي الإخلال بمتطلبات التنمية المستدامة بالواحة التي كانت مكانا للاستقرار، وتحولت اليوم إلى مجال فارغ بفعل الهجرة وانتشار الفقر والهشاشة الاجتماعية بسبب تأثيرات التغيرات المناخية.

ثانيا : انعكاسات ظاهرة التصحر على تكون واستدامة البيئة العمرانية

تدخل واحات درعة-تافيلالت ضمن المجالات المعرضة للتصحر أو الاختفاء، وتعرف هذه الواحات اختلالا في توازن المنظومة البيئية وهي منطقة تعرف هشاشة في نظامها البيئي، إضافة إلى ظاهرة الترمل التي تهدد السكان في مصدر عيشهم، مما يجعل هذه المناطق مسرحا لأنماط تدهور يصعب التغلب عليها. وتساهم هذه الظاهرة في تحويل مساحات واسعة خصبة وعالية الإنتاج إلى مساحات فقيرة بالحياة النباتية والحيوانية.

وتعتبر معظم الأراضي متصحرة أو مهددة بالتصحر، بفعل عوامل بعضها بشري وبعضها الآخر مناخي، ومن خلال دراسة ظاهرة التصحر في مجال الدراسة يتضح أن لها انعكاسات وتساهم في اختلالات على المستوى البيئي وعلى المجال العمراني¹، إذ هناك تدهور الوسط الطبيعي مما يعني القضاء على مكونات استمراريته، وبالتالي التأثير على مردودية الواحة وعلى دخل السكان المحليين. وأضحى بعض المناطق في الجنوب الشرقي في المغرب تعاني من فراغ عمراني وسكاني بحسب إحصاءات مندوبية السامية للتخطيط في المغرب، ويبلغ عدد السكان 300 ألف نسمة في مساحة كبيرة وشاسعة، وفي مناطق الواحات بلغ عدد السكان مليوناً و600 ألف على الرغم من أن مساحتها تُشكل 14 في المائة من مساحة المغرب.

¹ - إلى جانب الانعكاسات البيئية لظاهرة التصحر هناك انعكاسات أخرى اجتماعية واقتصادية كظهور أنشطة غير فلاحية بهذه الواحات، وارتفاع عدد العاطلين وإفراغ الواحة من السكان أي هجرتهم إلى مدن قريبة أو إلى مناطق أخرى أو إلى خارج الوطن... بحثا عن حياة أفضل.

بالإضافة إلى تأثير العوامل الطبيعية على حدوث التصحر فإن الكثير من العوامل البشرية التي تؤدي إلى خلق هذا المشكل، فمعدلات النمو السكاني المتزايدة بشكل متسارع، يفضي إلى استغلال الموارد البيئية المختلفة أقصى استغلال لتوفير الغذاء والطاقة.

ومن جهة أخرى، فإن بناء سد الحسن الداخل ساهم بدوره في تزايد التصحر بالمنطقة، ذلك أنه قبل بناء هذا السد كانت مياه واد زيز وغريس تصل إلى آخر نقطة من تافيلالت أما اليوم فإن الأمر يختلف، حيث أصبحت عمليات السقي تخضع لمجموعة من القوانين وبالي التحكم في هذه العملية. بالإضافة إلى غياب أحزمة خضراء بإمكانها التصدي لظاهرة التصحر والقحولة التي يمكن أن تؤدي إلى اختفاء بعض هذه الواحات.

ويعتبر التصحر من الأسباب الكافية لتحويل الأراضي الزراعية إلى أراضي بورية، تصبح خلال مدة قصيرة أراضي عمرانية تُستخدم في البناء، وبدورها لم تعد قادرة على سد الحاجيات في البناء والسكن، ليكن بذلك قد تم تلبية حاجة على حساب حاجة أخرى، وهذا بالضبط هو الذي جعلنا نفقد موارد طبيعية لأجل أولويات أخرى تحدث تأثيرات على الاستدامة.

كل هذا يفسره غياب الوعي البيئي لدى العديد من السكان ولدى المتدخلين وغياب البعد البيئي في البرامج والاستراتيجيات، حيث تعطى الأهمية للمصلحة الآنية دون التفكير في تنمية مستدامة تضمن وتحافظ على حقوق الأجيال القادمة كلها تدخل ضمن سوء تدبير الموارد وهو عامل رئيسي لهذه الظاهرة¹.

الفقرة الثانية : تأثير استنزاف الموارد الطبيعية على البيئة العمرانية

أدى التحول المجالي الذي عرفته المنطقة إلى تفاقم آثار أخرى ناجمة عن استنزاف والاستغلال المكثف للموارد الطبيعية بسبب الجفاف والتصحر والتأثيرات السلبية للفيضانات إثر ازدياد كثافة هطول الأمطار في فترة زمنية محدودة، وازدياد عدد المتضررين من الفيضانات نتيجة قلة ونقص كفاءة شبكات الصرف الصحي وانسدادها وانتشار البناء في المناطق ذات الانحدارات المنخفضة والوديان.

أولاً : الاستغلال المكثف وغير العقلاني للموارد الطبيعية

يقصد باستنزاف الموارد بصفة عامة تقليل قيمة الموارد أو اختفائها عن أداء دورها العادي في شبكة الحياة ولا تكمن خطورة استنزاف المورد فقط عند حد اختفائه أو التقليل من قيمته

¹ - صديق عبد الوهاب، مرجع سابق.

وإنما الأخطر من كل هذا تأثير الاستنزاف على توازن النظام البيئي. ومن أمثلة استنزاف وتدهور هذه الموارد، نذكر الثروة المائية التي تعاني من الاستغلال المكثف وغير العقلاني. فبالإضافة لندرتها، تعاني الموارد المائية من الاستغلال المكثف والغير العقلاني، مما يتسبب في عجز مائي يختلف من منطقة لأخرى، بحيث يصل إلى 50% بـ زيز وكيرس وغريس والمعيدر بينما يصل 30% بدرعة، وكلها معطيات تجعل استحضار وضعية الموارد المائية في سياسة التعمير، وباقي التوجهات القطاعية مسألة حيوية.

تعتبر ندرة المياه من الإشكاليات التي تعاني منها هذه الجهة، مما يؤثر على طبيعة التعمير والحياة الاعتيادية للمواطن الفلاح، حيث إن الحاجيات من المياه ما تزال في تزايد مما جعل هذه الوضعية مقلقة لدرجة أن الساكنة باتت تضطر للهجرة بسبب نقص المياه¹، وترجع إشكالية المياه وشح المصادر المائية بمنطقة درعة-تافيلالت إلى عوامل متعددة مثل الجفاف والاستغلال المكثف وغير العقلاني للموارد المائية، زاد من ندرته ارتفاع الطلب على هذه المادة الحيوية نتيجة سرعة التحولات المجالية، وأصبح من أبرز التحديات التي تواجه المخططين وصناع القرار في المنطقة.

ثانيا : إشكالية الجفاف وتأثيرات السيول والفيضانات

شهدت مناطق درعة-تافيلالت سنوات جفاف متوالية بسبب تأخر وعدم انتظام التساقطات، إلا أن ظاهرة الجفاف في المناطق الواحية والجبلية شهدت حدة كبيرة تجسدت في جفاف عدة وديان مهمة، وتوحد الخطارات. وكان لهذه الظاهرة بالغ الأثر على الموارد المائية الباطنية بالمجال الواحاتي، فندرة التساقطات انعكست على تجدد الفرشة الباطنية، مما أثر على الصبيب، حيث كان يصل إلى 130 لتر/ الثانية خلال السنوات الرطبة ولم يعد يتعدى 50 لتر/ الثانية في السنوات الأخيرة². ومن الناحية النظرية فإن المهندسين في هذا المجال يتحدثون عن ثلاثة أنواع من الجفاف تتعلق بالجفاف المناخي، والهيدروميتري³، والهيدروجيولوجي¹.

¹ - حسب وكالة الحوض المائي لكير-زيز-غريس، وصل نقص مياه الأمطار في الجهة برسم السنة المائية 2016-2017 وفي الفصل الأول من عام 2017-2018، 50% مقارنة مع المعدل السنوي، و80% مقارنة مع العام الماضي. وحسب الحالة الهيدرولوجية بالأحواض المائية لكير - زيز - غريس والمعيدر خلال الفترة الممتدة من 01 شتنبر 2018 إلى 31 غشت 2019 يتضح أنه بالنظر لخصوصياتها الطبيعية، تعاني الجهة من ضعف وقلة الموارد المائية السطحية والجوفية.

² - Barathnon.j.j et Al, "Les oasis de la région de Tata (Maroc), Abandon de la vie oasisienne traditionnelle et adaptation à la vie urbain", Annal de géographie N°644. 2005.

³ - يتمثل الجفاف الهيدروميتري في تسجيل عجز في إمدادات سد الحسن الداخل بلغ حوالي 50% مقارنة مع المتوسط السنوي ونسبة الملء الحالية التي لم تتجاوز 27%.

وبقدر ما تكون الأمطار العاصفية التي تعرفها المنطقة والتي تنزل على شكل زخات عنيفة خلال فصل الصيف وفي فترات متباعدة، مبعث أمل في النفوس، بقدر ما تكون مصدر أضرار فادحة على الوسط الطبيعي والمنشآت المعمارية، ذلك أن هذه الفيضانات الهائلة كانت تجعل النهر يخرج عن مستواه المعهود، الأمر الذي ينتج عنه انجراف للأراضي الزراعية وانهدار القصور والمنشآت المعمارية²، بسبب السيول والفيضانات التي تعاني منها المنطقة³، وبالأخص تلك التي تقع على ضفاف الأنهار، وقد اتسع نطاق هذه الظاهرة خاصة بعد التغيرات المناخية التي شهدها العالم، كما أن الفيضانات تعتبر من أكثر الظواهر إلحاقاً للضرر بالإنسان⁴.

ومن العوامل التي تؤدي إلى خلق الآثار المدمرة للسيول والفيضانات بمجال الدراسة نجد مثلاً: تضاريس المنطقة ونمط التصريف الطبيعي الموجود في المنطقة والذي يؤدي إلى اندفاع شديد وتسريع مياه الفيضانات ومياه الأمطار؛ عدم وجود تخطيط لاستوطان البنايات والتخطيط غير المعقلن للمستوطنات والبنايات، حيث أن هناك مجموعة من البنايات والمنشآت (الفندقية مثلاً) والأراضي السكنية والفلاحية توجد في مناطق معرضة للفيضانات، وهذا راجع بالأساس لغياب مسطرة تحديد الملك العمومي المائي، وقد نتج عن هذا الوضع تنامي البنايات في مجاري مياه الأودية وبالتالي احتلال أراضٍ في المناطق المعروفة بالفيضانات⁵؛ كمثال على ذلك فيضانات مرزوقة 2006 أدت إلى انهيار عدد كبير من المنازل والمنشآت السياحية، فيضانات إكنيون بإقليم تنغير، فيضانات الريش بإقليم ميدلت، بوذنيب...

¹ - عرفت الفرشات المائية الجوفية، انخفاضات ملحوظة بحوالي 30 سنتيمتر في المتوسط وهذا راجع لأسباب عدة منها، نوعية الزراعات وقلة التساقطات وكثرة ثقب الآبار.

² - امبارك بوعصب، "مساهمة في دراسة قصور تافيلالت من سقوط سجلماة إلى نهاية القرن العشرين، التاريخ والمعمار والإنقاذ"، أطروحة دكتوراه في شعبة التاريخ، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية الآداب والعلوم الإنسانية فاس - سايس، 2010-2011، ص 299.

³ - ظلت مجموعة من المناطق مهددة لعمليات السيول والفيضانات التي تجتاحها من حين لآخر رغم قلة التساقطات على طول السنة ورغم أن أثارها المدمرة تتفاوت من موسم لآخر، إلا أن المنطقة تعرف زخات مطرية رعدية غزيرة مفاجئة تؤدي إلى خسائر كبيرة، كما أفادت دراسة المخطط الوطني للوقاية من الفيضانات أن 390 موقعاً في المغرب مهدد بهذه الكارثة الطبيعية منها حوالي 16 بجهة درعة-تافيلالت. هذه المواقع الستة عشر موزعة على كل من حوض زيز، غريس، وكير وهي منطقة مرزوقة، المنطقة السياحية لتودغي، وادي الحمر وسط الرشيدة، وادي الشرفة في مدينة الريصاني، وادي لكرابة في مركز بوذنيب، واد البيضة، وقصر أسير قري تنجداد.

⁴ - م. إجلال مصباح الصادق، "آثار السيول على محلية شرق النيل ولاية الخرطوم"، ندوة التحديات البيئية وأثرها في التنمية الحضرية للمدن والمناطق من تنظيم، المديرية العامة للجماعات المحلية، مديرية تأهيل الأطر الإدارية والتقنية، مدينة الداخلة 5-7 أبريل 2016، ص. 169.

⁵ - تفيد أرقام لوزارة الداخلية تعود لسنة 2009 أن هناك ما يناهز 84631 بناء فوق الملك العمومي المائي، خصوص قرب مجاري المياه، بساكنة قدرت بحوالي 450.000 نسمة، يمثلون أكثر من 1.5% من سكان المغرب.

وخلاصة القول، إن حالة الوهن والضعف التي تشكو منها البيئة الواحية بجهة درعة-تافيلالت تكون إما بسبب ما يفعله الإنسان وتعامله معها، أو لما تخضع له من تأثير العوامل الطبيعية الأخرى كالتغيرات المناخية والتي لا يكون لبني البشر أي دخل فيها، مما يشكل ضغطاً على الموارد الطبيعية بسبب التعامل غير المعقلن مع هذه الأوساط الهشة. كلها عوامل تؤثر على التنمية المستدامة، وقد جاء في ديباجة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد أو من التصحر وخاصة في إفريقيا الموقعة بباريس يوم 17 يونيو 1994 والتي صادق عليها المغرب في 7 نونبر 1996¹ أن النمو الاقتصادي المستدام والتنمية الاجتماعية واستئصال الفقر هي من أولويات البلدان النامية المتأثرة، ولاسيما في أفريقيا، وأنها لا بد منها لتحقيق أهداف الاستدامة، وإذ تضع في اعتبارها أن التصحر والجفاف يؤثران على التنمية المستدامة عن طريق ترابطهما مع مشاكل اجتماعية هامة مثل الفقر وسوء الصحة والتغذية، ونقص الأمن الغذائي، والمشاكل الناجمة عن الهجرة، ونزوح الأشخاص والديناميات السكانية.

المطلب الثاني: البعد البيئي ورهان التنمية العمرانية المستدامة بجهة درعة تافيلالت

إن طبيعة التهديدات البيئية على التنمية العمرانية يتطلب حلها بتعبئة من الجهات الفاعلة على مستويات متعددة تتجاوز في كثير من الأحيان الأطر المؤسسية التقليدية. وفي ظل الإكراهات التي تعيشها المدينة الواحية بجهة درعة-تافيلالت يصعب حمايتها وتديرها والحفاظ على كل مواردها سواء البشرية والطبيعية.

وأمام هذا الوضع، أصبحت الحاجة ملحة إلى رؤية مندمجة وشمولية تتجاوز المقاربة القطاعية وتكون قادرة على توحيد الجهود وضمان إلتقائية جميع الفاعلين في المجال وتعبئة كافة المتدخلين. ومن أجل العمل على أعمال سياسة تعمير مبنية على احترام البعد البيئي بالجهة، يرتبط التحدي الحقيقي، والعمل على وضع استراتيجيات تأخذ بالاعتبار خصوصيات المنطقة كمنطلق نحو الأفضل.

غير أن هذه الاستراتيجيات لن تنبثق من فراغ فظهورها يجب أن يرتكز ويرتبط بالأنشطة العمرانية الأساسية للمجال الترابي للجهة، وخلق أنماط جديدة وبديلة أساسها مبادئ

¹ - ظهير شريف رقم 1.96.1 صادر في 20 من ذي الحجة 1417 (28 أبريل 1997) بنشر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في البلدان التي تعاني من الجفاف الشديد و/أو من التصحر، وبخاصة في إفريقيا الموقعة بباريس في 17 يونيو 1994. الجريدة الرسمية رقم 4514 الصادرة يوم الخميس فاتح جمادى الأولى 1418 (4 شتنبر 1997)، ص. 3399.

الاستدامة، وجعل التعمير كقطاع قادر على جلب استثمارات جديدة لخلق فرص بديلة وتنمية من أجل تحقيق متطلبات التنمية المستدامة بالجهة¹.

وتأسيساً على ما سبق فمن أهم التوجهات التي يجب استحضارها أن التعمير هو أولوية مدينة الغد وينبغي التفكير في إدماج عناصر الاستدامة في مجال التعمير عند إنشاء وتخطيط مدن الغد بالجهة، ونشير أنه يصعب تجديد المنظومة الواحية ولكن يمكن إنقاذ ما تبقى منها عبر مقارنة بيئية مستدامة بديلة تأخذ بعين الاعتبار معالجة الوضع العمراني والمجالي باستحضار أهمية البعد البيئي في التخطيط العمراني (الفرع الأول) واستحضار أهمية تدبير الموارد الطبيعية والمخاطر لتحقيق رهان التنمية العمرانية المستدامة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أهمية استحضار البعد البيئي في التخطيط العمراني

إن بلورة أي مخطط تنموي تتطلب الأخذ بعين الاعتبار المتغيرات الديموغرافية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية، والاعتماد على منهجية محكمة لتدبير قطاع ما وتطويره وفق متطلبات تحقيق التنمية المستدامة. ولا أحد يمكنه أن ينكر المبادرات والمشاريع والتدابير التي اعتمدها الدولة لإدماج الجوانب البيئية في عمليات التخطيط والتهيئة. وقد بذلت جهود نحو تبني العديد من البرامج والاستراتيجيات والمقاربات التي تستجيب لمتطلبات التنمية المستدامة.

كما أن استحضار مبادئ الاستدامة في المباني يحتم إعادة النظر في تقنيات التصميم التي تحقق الاستدامة، وفي أنظمة البناء والتخطيط وترسيخ مفهومي التصميم التشييد المستدامين (الفقرة الأولى)، ونشر الوعي وفكر الاستدامة لحفظ الموارد ومراعاة البعد البيئي وإدماجه في التخطيط الاستراتيجي العمراني (الفقرة الثانية) لأجل تحقيق أهداف الاستدامة في المباني.

الفقرة الأولى: التصميم المستدام للمباني والتوجه نحو المباني الصديقة للبيئة

يعتبر تحقيق هدف الاستدامة العمرانية على مستوى المباني بجهة درعة-تافيلالت، جزءاً أساسياً لإنجاح سياسات التعمير، وفي هذا السياق يجب أن تضم هذه السياسة رؤية طويلة الأمد تأخذ بعين الاعتبار أهمية المباني الصديقة للبيئة بإدماج مفاهيم وتقنيات الاستدامة في القطاع العمراني، وهو ما يتطلب من جهة تصميم هذه المباني والعمارات بشكل مستدام، اعتماداً على معايير ومؤشرات تضمن السكن الملائم في بيئة عمرانية مستدامة، كما يتطلب من جهة أخرى تصميم وتشييد مستدام لهذه المباني لتحقيق أهداف الاستدامة.

¹ - وحمو طارق، التعمير المستدام ومتطلبات التنمية العمرانية المستدامة - جهة درعة تافيلالت نموذجاً، مرجع سابق، ص. 142

أولاً: أهمية المباني المستدامة والصديقة للبيئة بجهة درعة-تافيلالت

يتعلق تحقيق هدف الاستدامة العمرانية على المدى الطويل بمنطقة درعة-تافيلالت بالوصول إلى مبان مستدامة قادرة على مواجهة كل التحديات وتحقيق متطلبات الاستدامة وفق خصوصيات الجهة. وبالرغم من تزايد الحديث في السنوات القليلة الماضية عن العمارة البيئية والمستدامة، إلا أنه وللأسف يتضح خلال الممارسة، أن العديد من الممارسين والمصممين المهتمين بفكر العمارة المستدامة¹، لا يطبقونها على أعمالهم وذلك لعدة أسباب منها: ضعف الوعي البيئي، أو ضعف في قناعاتهم الشخصية بها، أو حتى ضعف الطلب على مثل هذه المباني.

وتتجلى أهمية المباني المستدامة كونها تعكس الاهتمام المتنامي لدى القطاعات العمرانية لقضايا التنمية الاجتماعية في ظل حماية البيئة، وخفض استهلاك الطاقة، والاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية، والاعتماد بشكل أكبر على مصادر الطاقة المتجددة التي تزخر بها المنطقة. كما أن التحدي الذي يواجه القطاعات العمرانية يتمثل في القدرة على الإيفاء بالالتزامات وأداء الأدوار التنموية تجاه تحقيق مفاهيم التنمية المستدامة الشاملة.

كما يبقى الهدف الأساسي من المباني المستدامة هو التقليل أو القضاء على الأثر السلبي للبنىات على البيئة الطبيعية، والحد من الطاقة المهدرة ومصادر الطاقة غير المتجددة وهو أكثر ما يميز هذا النمط². والقضاء على الممارسات التي تضر بالبيئة كإقامة مساكن في المناطق المعرضة للمخاطر، ولا سيما مخاطر البناء والتغلب على التقلبات المناخية.

فالمباني المستدامة يمكن أن تضيف قيمة مضافة في البنىات بالمنطقة، لأن أهم ما يميزها هو الاعتماد على تقنيات البناء التي تراعي البيئة المحيطة وخاصة في المواد المستخدمة في البناء³، وطرق استحداث واستهلاك الطاقة المستدامة والحفاظ عليها خاصة في الإضاءة والتهوية وتنقية الهواء. وهذا يفترض اعتماد التقنيات الحديثة في الحفاظ على الطاقة وتوليدها باستخدام الكثير من الحلول المتقدمة التي تعتمد على الطاقة الشمسية والمياه التي تم إعادة تنقيتها أو استصلاحها، أو الرياح كواحدة من مصادر الطاقات المتجددة.

¹ - أصبحت مهمة الممارسين الحالية هي الحفاظ على البيئة بكل ما تحمله الكلمة من معنى ومن أجل تحقيق هذا لابد من المضي نحو ترشيد استخدام الطاقة والعمل على حفظها بكفاءة كبيرة، وبشكل خاص في تشييد المباني الجديدة التي تعتمد على مواد بناء مستهلكة لمصادر الطاقة المتجددة.

² - أحمد فتحي أحمد إبراهيم، "دور أنظمة ومواد البناء في تحقيق الاعتبارات الاقتصادية والبيئية للاستدامة في المسكن الميسر (دراسة تحليلية مقارنة لنظم ومواد بناء مشروع إسكان البيت العائلي بمدينة السادس من أكتوبر)"، مؤتمر التقنية والاستدامة في العمران، مرجع سابق

³ - كثيراً ما يتم اعتماد المواد الأولية في البناء ويتم الحرص على استخدام ما هو موجود فعلاً في البيئة المحيطة مثل البناء باستخدام التربة المدكوكة.

وتعتبر العمارة الخضراء أو المستدامة إحدى الاتجاهات الحديثة في الفكر المعماري والتي تهتم بالعلاقة بين المباني والبيئة بجهة درعة-تافيلالت. فالمعماري كين يانج (Yeang Ken)¹ يرى أن العمارة الخضراء أو المستدامة يجب أن تقابل احتياجات الحاضر دون إغفال حق الأجيال القادمة لمقابلة احتياجاتهم أيضاً. حيث يجب أن تحقق احتياجات الحاضر دون إغفال حق الأجيال القادمة لتلبية احتياجاتهم، ويظهر ذلك أيضاً في تقليل تأثير المباني على البيئة، إلى جانب تقليل تكاليف الإنشاء والتشغيل، لذلك فهي منظومة عالية الكفاءة تتوافق مع البيئة المحيطة بأقل أضرار جانبية فهي دعوة للتعامل مع البيئة بشكل أفضل².

أما المعماري الأمريكي وليام ريد (William Reed Huntington)³ يرى أن المباني الخضراء ما هي إلا مبان تصمم وتنفذ وتتم إدارتها بأسلوب يضع البيئة بالدرجة الأولى في اعتباره، ويرى أيضاً أن أحد اهتمامات المباني الخضراء يظهر في تقليل تأثير المبني على البيئة إلى جانب تقليل تكاليف إنشائه وتشغيله⁴.

إن اعتماد المباني الخضراء المستدامة يعطي الأولوية للصحة والبيئة والتغلب على التقلبات المناخية، للحفاظ على الموارد وأداء المبني خلال دورة حياته. وتعتبر معظم المباني الخضراء، ذات كفاءة ونوعية متميزة، لأن عمرها الافتراضي أطول من مثيلتها التقليدية وتكلفة تشغيلها وصيانتها أقل، وتوفر درجة أعلى من الرضا لدى مستعملها أكثر من المباني التقليدية.

ثانياً: التصميم والتشييد المستدامين للمباني والمنشآت

يعرف التصميم المستدام بأنه منهج جديد للبناء متكامل فيه العمارة مع كل من الهندسة الإنشائية بالاهتمام بالنواحي البيئية والجمالية. ويرتكز هذا المنهج في التصميم المعماري على دمج المعطى البيئي في جميع العمليات المرتبطة بالبناء، وهذا يستوجب تغييرات جوهرية ليس فقط في الأدوات والأساليب، ولكن في طريقة التصميم وحتى في التشريعات المؤطرة لقطاع البناء.

¹ - المعماري كين يانج (1948) مهندس معماري ماليزي له العديد من الإنتاجات وعرف بتطوير حلول التصميم البيئي للمباني الشاهقة.

² - هاشم عبود الموساوي، "ماهو التصميم المعماري المستدام؟"، صحيفة المثقف، العدد 2069، السبت 24 مارس 2012، الموقع الإلكتروني

<https://www.almothaqaf.com/qadayaama/qadayama-09/62064-2012-03-24-11-16-35>

³ - المعماري وليام ريد (1838-1909) كاهن ومؤلف أمريكي، وعضو في جمعية الآثار الأمريكية.

⁴ - تعددت مفاهيم المباني المستدامة أو المباني الصديقة للبيئة والمدن الصديقة للبيئة وظهرت اتجاهات حديثة في الفكر المعماري والتي تهتم بالعلاقة بين المباني والبيئة، من هنا نشأت في الدول المتقدمة مفاهيم وأساليب جديدة لم تكن مألوفاً من قبل في تصميم وتنفيذ المشاريع، ومن هذه المفاهيم نجد العمارة الخضراء، البناء الأخضر، العمارة البيومناخية، وما هي إلا طرق وأساليب جديدة للتصميم والتشييد تقف بوجه التحديات البيئية والاقتصادية.

ويرتكز هذا التصميم على الاحترام البيئي أثناء جميع مراحل إنشاء المباني ابتداء من استخراج المواد الخام والتصنيع والتجميع والنقل والتوزيع والاستخدام واستهلاك الموارد؛ مع مراعاة ندرة الموارد غير المتجددة حفاظا عليها للأجيال القادمة.

وتؤكد ممارسة التصميم هذه على مجموعة من التقنيات منها: كفاءة استخدام الطاقة للتدفئة والتبريد؛ استعمال مصادر الطاقة البديلة مثل: الطاقة الشمسية والطاقة الريحية، تحديد مواقع البناء المناسبة وتوجيهها حسب الشمس وحركة الرياح، إعادة استخدام أو إعادة تدوير مواد البناء؛ توليد الطاقة في الموقع (الطاقة الشمسية أو انطلاقا من النفايات)؛ تجميع مياه الأمطار لأغراض السقي والبستنة والغسيل وإعادة تغذية المياه الجوفية. وهذا لا يعني إيجاد حل مثالي، ولكن فقط وضع مقاييس للتصميم المتناسك ودراسة الجدوى منه¹.

وفي الوقت الذي أصبح فيه المواطنون أكثر وعيا بضرورة الحفاظ على بيئتهم، وفي ظل ازدياد مخاطر هدر الموارد الطبيعية وغير المتجددة، أصبح لزاما البحث عن طرق بناء جديدة أو تجديد للمنشآت والمباني تضمن جودتها ومقاومتها للظروف الطبيعية، وتضمن الأداء الأمثل للطاقة، وهذا يقتضي تدبير وإدارة مبدعة مستدامة لتوفير بيئة مشيدة صحية تعتمد على كفاءة استغلال الموارد وتحقيق المبادئ الإيكولوجية في المنشآت والتجمعات السكنية الصديقة للبيئة. ويهدف هذا التدبير لتقليل تأثير المباني على البيئة الطبيعية من خلال كفاءة استغلال الموارد والطاقة، بالاعتماد على الاستخدام السليم وإدارة الموارد الطبيعية والطاقة. وهو ينطوي على اختيار المواد المناسبة للتشييد، وعمليات البناء المسؤولة، كما يتعلق أيضا بدرجات التوسع العمراني وتخطيط وتصميم المباني. وهي تشمل دورة الحياة الكاملة للمباني، من اختيار المنتجات الأولية إلى هدمها وإعادة تدويرها.

الفقرة الثانية : إدماج البعد البيئي في التخطيط الاستراتيجي العمراني

يعتبر العامل البيئي عنصرا أساسيا في استدامة العمران. وما يلاحظ أن التجمعات العمرانية الجديدة أغفلت هذا الجانب على الرغم من أن القانون قد أشار إليه في أكثر من موضع. ونلمس مثلا الغياب الشبه كلي للمساحات الخضراء وكذا أماكن الاستجمام والراحة التي تميز المدينة الحديثة في كثير من المناطق. ذلك أنه يتم التركيز على بناء العمارات الإسمنتية لغرض احتواء مشاكل الإسكان دون مراعاة الجانب الكيفي والجمالي للمدينة والأحياء الجديدة

¹ - Jean-Louis Maupu, "La ville creuse pour un urbanisme durable, Nouvel agencement des circulations et des lieux", L'Harmattan - France, 2006. p. 9.

والتي من المفروض أن تحتكم إلى معايير الاستدامة العمرانية والبيئية، والتي تستند على تحسين نوعية الحياة في المدينة على المستوى الاجتماعي والاقتصادي والثقافي والمؤسسي¹.

وعلى الرغم من أن قانون التعمير قد أشار في كثير من الأحيان إلى إدراج البعد البيئي في عملية التخطيط، وجاء بترساة من القوانين التي تلزم بضرورة الاستدامة العمرانية، إلا أننا نجد التماطل في تنفيذ هذه الاستراتيجية². ويرجع السبب في ذلك لعدم استحضار البعد البيئي في المخططات العمرانية الذي يلعب دوراً في تحقيق التنمية المستدامة على مستوى البيئة الحضرية، وغياب رؤية البعد البيئي في وثائق التعمير وفي التخطيط العمراني.

أولاً : استحضار البعد البيئي في المخططات العمرانية

ينصب اهتمام الوزارة الوصية على وضع سياسة تضمن رهان التخطيط الحضري والمخططات العمرانية وفق تصورات واستراتيجيات واضحة المرامي والمعاليم في أفق التحكم في توسع عمراني متوازن وفي إطار تنمية شمولية وناجعة تراعي الاعتبار البيئي، ولأجل تحقيق هذا الهدف تعمل على مواكبة السلطات الجهوية والمحلية في إعداد مخططات وتصاميم وفق مبدأ الاستدامة. وفي علاقة بالمخططات العمرانية يطرح التساؤل التالي : هل لعبت هذه المخططات دوراً في الحد من تأثيرات المشاكل والتحديات البيئية ؟

تهدف المخططات الإقليمية والعمرانية إلى السيطرة على المشاكل البيئية والعمرانية والاقتصادية التي قد تنشأ نتيجة عمليات التنمية القطاعية الشاملة (العمرانية والزراعية والصناعية والسياحية...)، وتعتمد التنمية الإقليمية الشاملة والمتوازنة على الاستفادة الكاملة من كافة الإمكانيات والموارد المتاحة بالمواقع المختلفة من خلال وضع إستراتيجية للتنمية الشاملة تساهم في توجيه عمليات التنمية المستقبلية وتحقيق التوازن المكاني في توزيع السكان. وفرص التنمية وتعمل على تنويع القاعدة الاقتصادية وتكامل الأنشطة الاقتصادية وتوزيعها وفقاً لإمكانيات مواقع التنمية وذلك في إطار التنمية المستدامة التي تلبي ضروريات التنمية بالوقت الحاضر دون المساس بقدرة الأجيال المقبلة على تلبية احتياجاتهم من خلال حماية الموارد الطبيعية من الضغوط البشرية والاستغلال الجائر للثروات والموارد الطبيعية واستغلالها الاستغلال الأمثل.

¹ - وحوا طارق، التعمير المستدام ومتطلبات التنمية العمرانية المستدامة - جهة درعة تافيلالت نموذجاً، مرجع سابق، ص. 222

² - رايح هزيلي، "إستراتيجية التنمية المستدامة في تخطيط المدن الجديدة : الجزائر نموذجاً"، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 21، ديسمبر 2015، (161-176)، ص. 174.

كما أن المخطط العمراني يهدف أيضا إلى دراسة الأوضاع الراهنة بالإقليم أو المدينة للتعرف على الموارد والإمكانات الطبيعية والبيئية المتاحة وتحديد المشاكل التخطيطية ومحددات ومعوقات التنمية وكذلك تحديد الفرص والإمكانات التنموية التي يمكن توظيفها لتحقيق أهداف التنمية ووضع إستراتيجية لحماية الموارد الطبيعية والبيئية واستغلالها الاستغلال الأمثل بما يحقق التنمية المستدامة وذلك من خلال مراعاة توزيع استعمالات الأراضي وفق خصائص المواقع البيئية بحيث يتناسب الموقع البيئي مع نشاط التنمية المقترح به، مع أهمية إجراء تقييم بيئي لمشاريع التنمية المقترحة لدراسة تأثيراتها على البيئة باعتبار أن هذا التقييم هو أداة أساسية لتحقيق التنمية المستدامة للموارد البيئية، كما يتم وضع استراتيجيات وخطط التنمية العمرانية والاقتصادية والاجتماعية التي يتم تنفيذها خلال فترات زمنية محددة¹.

ثانيا : البعد والبيئي في وثائق التعمير وفي التخطيط العمراني

إن الرهانات المطروحة على مجال التعمير في بعده البيئي، تقتضي التفكير في جيل جديد من وثائق التعمير يستجيب لانتظارات المرحلة الراهنة، وعندما وضع المشرع هذه الوثائق، عبر عن إرادته العلنية على الدور الذي يجب أن تلعبه للمحافظة على البيئة، ومن الناحية النظرية تتضمن وثائق التعمير مقتضيات لحماية البيئة، إلا أنه من الناحية العملية أو الواقع نجد عدة اختلالات وعراقيل تحول دون ترجمة هذه الوثائق على أرض الواقع². ومن جهة أخرى تعتبر وثائق التعمير ميكانيزمات مناسبة لإدماج انشغالات البيئة في السياسة الحضرية انطلاقا من خضوعها لمنطق التعمير الوقائي، الذي يستهدف في المقام الأول توقع واستشراف الصورة المستقبلية للتجمعات العمرانية بما يكفل وقاية مسبقة ضد المخاطر المحدقة بالمكون البيئي، وضد كل أشكال الاستغلال غير العقلاني وغير الرشيد للسطح³.

وفي هذا الإطار يمكن سن قواعد قانونية لاعتماد اختيارات ذات بعد بيئي، لتحقيق حاجيات المنطقة دون المس بالوسط البيئي بتلويثه أو الإضرار بالصحة العامة أو السكنية أو السلامة العامة. وهذا لا يكفي لوحده في التصدي لكل أنواع الاختلال، لأن حماية البيئة يجب أن

¹ - أحمد بن عبد الله التوجيهي، دور التخطيط العمراني في الحد من تأثير المشاكل والتحديات البيئية، ندوة التحديات البيئية وأثرها في التنمية الحضرية للمدن والمناطق - الداخلة 5-7 أبريل 2016 (ص 34 من أوراق العمل والتجارب).

² - علي بازيد، "وثائق التعمير وحماية البيئة"، رسالة ماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي، الرباط، 2010-2011، ص. 34.

³ - أحمد مالكي، "التدخل العمومي في ميدان التعمير بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الأول كلية الحقوق، وجدة، السنة الجامعية 2007-2008، ص. 212.

يتخذ طابعاً ثقافياً حتى تتكامل هذه القواعد مع التصرفات اليومية للمواطنين والمواطنين. وينقلب الانشغال البيئي إلى سلوك يوجه كل التدخلات ويؤطر كل الممارسات¹. إضافة إلى ذلك، فإن وثائق التعمير، كما تم إعدادها، لا تبالي كثيراً بخصوصيات المجالات القروية، والحال أن الوسط الحضري والوسط القروي، يختلفان عن بعضهما البعض ويتوفران على خصائص تتطلب نصوصاً وأدوات خاصة، من أجل التمكن من تهيئة السكن القروي في ضوء الخبرة والإمكانات التنموية والمؤهلات المحلية.

الفقرة الثالثة : أهمية البعد البيئي في رخصة البناء وزجر المخالفات المتعلقة بها

تعتبر جودة العمران من معايير قياس جودة البيئة، وأي تردي في العمران يؤدي إلى تردي في البيئة، من هنا تبدو الأهمية التي تكتسبها قوانين التعمير والبناء، التي تعمل على تأطير وتنظيم المجال البيئي، وكذا ضمان توسع حضري منسجم ومتوازن، تلك القوانين التي كلما انفتحت على قضايا المحافظة على البيئة، كلما كان لها الأثر الإيجابي على جودة البيئة الحضرية². وهو ما يتطلب تدخل الدولة لتعزيز الترسنة القانونية في مجال حماية البيئة والوقاية من جميع أنواع التلوث³، باستحضار البعد البيئي في رخصة البناء وزجر كل المخالفات المتعلقة بعدم احترام البعد البيئي في التعمير.

أولاً : دور رخصة البناء في أجراة متطلبات الاستدامة في المباني

حاول المشرع أن يولي اهتماماً كبيراً لمشاكل العمران والبيئة معاً، بهدف تحقيق التوفيق بين النمو العمراني، والمحافظة على البيئة وحمايتها، لذا سعى جاهداً إلى تكييف أداة العمران مع مقاييس حماية البيئة، وذلك من خلال القانون المنظم لرخصة البناء، وهي وثيقة إدارية في شكل إذن وقرار إداري تصدره السلطة الإدارية لإنجاز مشروع بناء على ضوابط معمول بها، وطبقاً لشروط متعددة، إلا أن هذه الشروط لا تتضمن الالتزام الشامل بأهداف الاستدامة وبمعايير الاستدامة في البناء، ويتم تسليم هذا الإذن بعد التأكد من قبل السلطات المختصة من مطابقة مشروع البناء للقوانين الجاري بها العمل⁴.

¹ - عبد الله المكنيسي، "وثائق التعمير والبيئة"، المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، عدد 15 سنة 1987، ص. 8.

² - إبراهيم كومغار، "التشريع البيئي المغربي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 50، ماي - يونيو 2003، ص. 118.

³ - الهادي مقداد، "قانون البيئة"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2012، ص. 39.

⁴ - عبد العزيز الزين، "بعض مقومات استراتيجيات التعامل مع السكن العشوائي الصلب بالمغرب، حصيلة وآفاق"، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي للمدرسة الوطنية للإدارة، 1984، ص. 105.

ولتعزيز دور رخصة البناء في حماية البيئة، يتعين إدراج المعطيات البيئية في النصوص القانونية المتعلقة برخصة البناء، وربط شرط الحصول عليها بالزامية حماية البيئة رغم أنهم موضوعين يبدوان متناقضين، حيث أن قانون العمران سيطرت عليه فكرة استهلاك المجال، بينما ظهر قانون البيئة في بداية نشأته مضادا لقانون التعمير هادفا لحماية الوسط الطبيعي من تعسفات المهنيين العموميين والخواص¹. ولأجراء مبادئ الاستدامة يتعين وضع الالتزام بمطابقة معايير الاستدامة سواء في المباني، أو التجمعات السكنية، أو إحداث التجزئات العقارية، أو المرافق العمومية، بالإضافة لجعل توفير مبان آمنة وأقل استهلاكاً للموارد والطاقة من شروط الحصول على رخصة البناء، بتحقيق هذا الهدف بوضع إطار تنظيمي شامل لعمليات البناء المستدام وتشريعات الصحة والسلامة التي ترتقي بقطاع البناء وتحسين معايير وترشيد الإنفاق على المباني.

وبالتالي يكون الهدف من رخصة البناء هو تعزيز الاستدامة لتكون أساسا لكافة المشاريع لإرساء مستقبل عمران مستدام وفقا للمعايير العالمية، انسجاما مع خطة 2030 التي تهدف إلى جعل كل مناطق العالم مستدامة. وعلى هذا الأساس يتطلب مبدأ الاستدامة تعزيز إطار المراقبة والتتبع وزجر كل المخالفات التي تحول دون تحقيق الاستدامة وعدم احترام البعد البيئي.

بالإضافة إلى ذلك هناك آليات وتدابير لحماية البيئة ضمن القوانين 11.03 و 49.17 و 47.18 بالقيام بدراسات التأثير على البيئة قبل الحصول على الرخص النهائية للمشاريع الاستثمارية. وقد تم تحديد البنائات والأشغال الخاضعة لرخصة البناء في المرسوم 2.13.424 المتعلق بالموافقة على ضابط البناء العام، والذي غير وتمم بالمرسوم رقم 2.18.577²، والتي يتعين فيها وجوب الحصول على رخصة البناء، عملا بأحكام القانون 12.90 المتعلق بالتعمير³. وقانون رخصة البناء ينص على إجباريتها في كل عملية بناء مهما كان موقعها سواء ضمن قائمة المشاريع الكبرى⁴، أو ضمن قائمة المشاريع الصغرى⁵. ورغم المستجدات التي جاء بها المرسوم رقم

¹ - Yves Jegouzo et Yves Pittard, "Le droit de l'urbanisme", Collection droit de l'administration locale, éd. Masson, 1980, p. 8.

² - مرسوم رقم 2.18.577 صادر في 8 شوال 1440 (12 يونيو 2019) بالموافقة على ضابط البناء العام المحدد لشكل وشروط لتسليم الرخص والوثائق المقررة بموجب النصوص التشريعية المتعلقة بالتعمير والتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات والنصوص الصادرة لتطبيقها، جريدة رسمية عدد 6793 صادرة بتاريخ 5 ذو القعدة 1440 (8 يوليو 2019)، ص. 4851.

³ - المادة 2 من المرسوم رقم 2.18.577.

⁴ - الملحق رقم 2 في المرسوم رقم 2.18.577.

⁵ - الملحق رقم 3 في المرسوم رقم 2.18.577.

2.18.577، إلا أنه يلاحظ عدم إيلاء الأهمية لمعايير الاستدامة كشرط للحصول على رخصة البناء، وتم التركيز على شروط توفير ما تستوجبه المتطلبات الصحية وتسيير المرور والمتطلبات الأمنية والجمالية.

ثانيا : زجر المخالفات المتعلقة بالبعد البيئي بمراجعة وتعديل القانون 66.12

لم يستطع قانون التعمير ضبط كل المخالفات وردعها مما أدى إلى زيادتها بشكل واسع في السنين الأخيرة¹. ولازالت هذه المخالفات ترتبط بالبناء غير القانوني واستفحال ظواهر تشوه المشهد العمراني وتصنف ضمن أنواع الجرائم التي يتوقف نظام المتابعة فيها². وبما أن هذا القانون يحمي سلامة وأمن المواطنين، فإنه يمكن إدماج التأثير على البيئة واحترام الأبعاد البيئية والاستدامة ضمن هذه الشروط لكونها تساهم أيضا في حفظ صحة وأمن المواطنين. إلا أن دراسة التأثير على البيئة لن تكون لها الفعالية اللازمة في غياب قوانين زجرية، لأن غياب قوانين رادعة لا تدفع لمراقبة ذاتية لما ينتج عن تلويث البيئة، واتخاذ التدابير اللازمة للمعالجة³.

ويندرج إصدار القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء⁴ في إطار السياسة العمومية للدولة، الرامية إلى تنظيم المجال العمراني ببلادنا، ومكافحة ظاهرتي البناء غير القانوني، والتجزئ السري، متخذة صورا خطيرة أخلت بشروط ومتطلبات التنمية العمرانية المتوازنة، ولئن كان هذا القانون قد جاء بهدف تجاوز الاختلالات التي تعرفها منظومة المراقبة وزجر المخالفات⁵، وتعزيز مبدأ الحكامة المطلوب إعماله في ميدان مراقبة وزجر

¹ - عبد الله حداد، "قطاع الإسكان بالمغرب، دراسة قانونية وقضائية"، منشورات عكاظ، الرباط، يناير 2004، ص. 266.

² - الجدير بالذكر أن من صعوبات تطبيق النصوص التشريعية تؤدي لا محالة لضعف المراقبة والمسؤولية والجانب الجزائي في قوانين التعمير، حيث تتميز النصوص الحالية بتداخل في الأجهزة والمساطر القانونية والتنظيمية، مما نتج عنه ضعف في المراقبة والتتبع والتقييم.

³ - كعيوة عبد القادر، "التحضر والتصنيع وآثارهما على البيئة، مقاربات تقدير برونتلاند"، مساهمة في أشغال المائدة المستديرة حول البيئة والتنمية، مناقشة تقرير برونتلاند "مستقبلنا المشترك"، التي نظمتها الجمعية المغربية لقانون البيئة، منشورات المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، العدد 26، 1990، ص. 70.

⁴ - ظهير شريف رقم 1.16.124 صادر في 21 من ذي القعدة 1437 (25 أغسطس 2016) بتنفيذ القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء، جريدة رسمية عدد 6501 صادرة بتاريخ 17 ذو الحجة 1437 (19 شتنبر 2016)، ص. 6630.

⁵ - يتضمن القانون 66.12 مجموعة من الأحكام المتعلقة بالمخالفات في ميدان التعمير كالأحكام المتعلقة بالبناء دون الحصول على رخصة، الأحكام المتعلقة بالهدم، المخالفات المتعلقة بإحداث التجزئات العقارية أو المجموعات السكنية أو تقسيم العقارات....

المخالفات، ووضع حد للاختلالات التي عرفتها منظومة التعمير والبناء بصفة عامة¹، من خلال اعتماد جملة من التدابير المستجدة لتوحيد وتقوية مسطرة المراقبة والزجر، ضمانا لمزيد من الحماية للمجال العمراني، فإنه يبقى نصا قانونيا لا يخدم سياسة التعمير في شموليتها². بسبب تخلف نظام المسؤولية وعجزه عن مواكبة الحركية والتطورات التي يعرفها قطاع التعمير، وما أصبح يتولد عنه من مخاطر بيئية.

وفي تقديرنا ينبغي إقرار مراجعة شاملة لمخالفات التعمير، سواء على مستوى مراجعة الإطار القانوني، أو على مستوى الإطار المؤسسي أي الأجهزة الموكل إليها ضبط المخالفة³. وهو ما يستوجب مراجعة وتعديل القانون 66.12 لكي يتضمن احترام الأبعاد البيئية ضمن مخالفات التعمير والبناء، مع الاعتماد بطبيعة الحال على معايير علمية متفق عليها تحقق أهداف ومتطلبات التنمية المستدامة.

ولما لا وضع ضوابط زجرية متعلقة بمخالفة مبدأ الحق في السكن في بيئة سليمة، أو غرامات حسب نوع المخالفة، مع توفير جميع الوسائل المادية والبشرية الكفيلة لتعزيز الرقابة وضبط المخالفات والتسريع بمسطرة المتابعة. فهناك العديد من الدول ضمن التجارب الدولية لم تنجح في استدامة التعمير إلا بإقرارها مجموعة من العقوبات المرتبطة بمخالفة الجانب البيئي، وعدم احترام الشروط البيئية وبصفة عامة عدم احترام معايير الاستدامة⁴.

الفرع الثاني: أهمية تدبير الموارد الطبيعية والمخاطر لتحقيق رهان التنمية العمرانية المستدامة

رغم الاستثمارات والبرامج التي تم تنزيلها على مستوى الجهة في مجال الحفاظ على البيئة وحمايتها من التدهور، والحفاظ على البيئة العمرانية من التدهور، إلا أن هذه الجهود تبقى غير كافية بالنظر إلى حجم الظاهرة، حيث إن الفجوة بدأت تتسع بين إمكانيات النظم الطبيعية المحلية، وبين متطلبات الساكنة المتزايدة. وفي هذا السياق يبدو أن المحافظة على استدامة

¹ - محمد أمزيان، "الضبط التشريعي الجديد لعملية مراقبة مخالفات التعمير والبناء"، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 11 المتعلق بموضوع التعمير والحكامة المحلية وفق آخر المستجدات التشريعية والقضائية، إعداد وتنسيق أحمد أجعون، مطبعة الأمانة الرباط، الطبعة الأولى، 2019، ص. 135.

² - محمد عمري، "مستجدات حماية المجال العمراني في ضوء أحكام القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر مخالفات التعمير والبناء"، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 11 المتعلق بموضوع التعمير والحكامة المحلية وفق آخر المستجدات التشريعية والقضائية إعداد وتنسيق أحمد أجعون، مطبعة الأمانة الرباط، الطبعة الأولى، 2019، ص. 5-46.

³ - سيدي أحمد الشيكري، "التعمير بين الدولة والجماعات المحلية - المجالس الجماعية نموذجا" أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، جامعة محمد الخامس بالرباط، 2012-2013، ص. 147.

⁴ - وحموا طارق، التعمير المستدام ومتطلبات التنمية العمرانية المستدامة - جهة درعة تافيلالت نموذجا، مرجع سابق، ص. 247.

الموارد والأوساط الطبيعية (الفقرة الأولى) والتدبير المستدام للمخاطر البيئية (الفقرة الثانية)، تبقى هي الوسيلة والحل الأنجع للتوفيق بين أهداف التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية وحماية البيئة.

الفقرة الأولى : المحافظة على استدامة الموارد والأوساط الطبيعية

يتم التدبير المستدام للموارد الطبيعية بتطوير مجموعة من الأنشطة والمشاريع المستدامة التي تسمح بقياس التأثير على هذه الموارد للمحافظة على البيئة. وتتيح مبادئ الاستدامة إمكانية استعمال وتدبير الموارد الطبيعية بطريقة فعالة، وخلق فرص شغل خضراء، وتحسين الصحة العامة عبر ضمان الحصول على الماء الصالح للشرب وخدمات التطهير والتدبير المستدام للنفايات، والحفاظ على التربة والغابات والتنوع البيولوجي. هذا بالإضافة إلى الحفاظ على الأوساط الطبيعية كالحدايق العمومية والمساحات الخضراء والأحزمة الخضراء.

أولاً : التدبير المستدام للموارد الطبيعية وعدم استنزافها

تهدف عمليات التدبير المستدام للموارد الطبيعية إلى تحقيق التوازن بين تنمية المستوطنات البشرية واستخدام هذه الموارد، دون إغفال حق الأجيال القادمة، حيث من الضروري البحث عن بدائل تنموية لتجنب استنزاف الإمكانيات الطبيعية المتاحة. لذلك كان من الضروري تحسين نوعية حياة المجتمعات من خلال مصالحة النمو الاقتصادي مع الحفاظ على البيئة¹. وتجدر الإشارة إلى أن مبدأ الاستدامة هذا يتكامل مع مشاريع رئيسية وممارسات مستدامة كتطوير نظام جديد متكامل للرصد والمراقبة من أجل الاستخدام الأمثل للموارد الطبيعية المحلية، وتنفيذ مشاريع رائدة لتطوير المنتجات والخدمات الفلاحية والرعوية، ونشر أفضل التقنيات للإدارة المستدامة للمياه والتربة الأكثر ملائمة للأوساط الطبيعية بالجهة. وهذا يتطلب مراجعة أساليب التصنيع والبناء من أجل التوفيق بين متطلبات التنمية المتزايدة، والمحافظة على الموارد الطبيعية. فأعداد البشر على سطح الأرض في تزايد مستمر، بينما الموارد

¹-Raphael Tobias De Vasconcelos Barros, "Enjeux d'une gestion durable de déchets solides ménagers dans les villes moyennes du Minas Gerais (Brésil)", Thèse pour obtenir le grade de docteur en Géographie, Aménagement, Urbanisme, L'Institut National des Sciences Appliquées de Lyon, novembre 2003, p. 50.

الطبيعية في تناقص مستمر. وما لم يكن هناك فكر مستنير لإدارة هذه الموارد، سيكون هناك تنافس كبير على هاته الموارد، وسيكون نصيب الفرد منها أقل بكثير مما هو عليه الآن¹. وفي إطار استدامة الموارد المائية وعدم إهدارها نذكر بالتدبير المستدام لمياه الأمطار (GDEP)². فالיום هناك حاجة ماسة إلى مفهوم آخر لإدارة مياه الأمطار للتقليل من أثارها على البيئة والتنمية الحضرية أو حتى التعويض عنها. وهو من مفاتيح العودة إلى دورة المياه الطبيعية، وهو نهج يهدف إلى إعادة تخطيط المواقع الطبيعية باستخدام استراتيجيات التقليل من تأثير مياه الأمطار على البيئة والحد من الجريان السطحي، الشيء الذي يسمح بالاحتفاظ بالمياه بأكبر قدر ممكن وتعزيز التسرب. لأنه لطالما كانت إدارة مياه الأمطار في المناطق الحضرية تقتصر على نهج صحي. كأن الأمر يتعلق فقط بجمع المياه وتفريغها قدر الإمكان وبأسرع وقت ممكن. وهو نموذج أظهر حدوده مع توسع الإنشاءات والبنائات والتوسع العمراني. وهذا يؤدي إلى الزيادة في الجريان السطحي، وبمرور الوقت إلى فيضان الشبكة وتلوث البيئة الطبيعية والفيضانات في مناطق المصب.

ثانيا : المحافظة على استدامة الأوساط الطبيعية

إن الحفاظ على استدامة الأوساط الطبيعية، وعدم قبول تعرضها لغزو الإسمنت، يقتضي اتخاذ إجراءات وتدابير للحرص على طابعها واستدامتها وضمان توازنها البيئي والمجالي. ولإنجاح هدف الاستدامة في هذه الأوساط، نذكر بعض الإجراءات من بينها الحفاظ على الفضاءات القائمة ومنع التوسع العمراني على حسابها وتأمينها ومواكبة تطورها، وذلك بمراجعة مخططات توسع المدن بمنع التمدد المستمر والمتصل للبنائات، ومنع اللجوء إلى الاستثناءات في التعمير على حساب الفضاءات الخضراء. فمن غير المعقول أن تصبح مواقع مخصصة بموجب وثائق التعمير لإقامة الفضاءات المفتوحة والتجهيزات العمومية معرضة لغزو الإسمنت بصفة نهائية. ويمكن سد النقص الحاصل في مساحات هذه الفضاءات ببرمجة مشاريع إضافية، والاهتمام بها كأولوية أثناء وضع المخططات والتصاميم العمرانية، وإطلاق مشاريع جديدة وأحياء صديقة للبيئة، والتخطيط لضمان وجود مساحات وفراغات بين المباني تخصص لإنجاز مختلف الفضاءات الخضراء كالحدائق والأحزمة الخضراء والغابات والزراعة الحضرية...

¹ - خالد عسكر الشيباني ومشاري عبد الله النعيم، "أهمية تطوير التشريعات العمرانية لتحقيق مفهوم التنمية المستدامة في المنطقة العربية"، ندوة العمران في الوطن العربي بين التخطيط والتشريع والإدارة، أيام 10-11-12 أبريل 2001 بالرباط، منشورات المعهد الوطني للتهيئة والتعمير (19-32)، منشورات عكاظ، يوليو 2005، ص. 22.

² - يقابله باللغة الفرنسية : Gestion Durable des Eaux Pluviales

كما يمكن تحقيق هذا الهدف بمراجعة طريقة التخطيط لهذه المساحات وخصوصاً في التجزئات السكنية التي هي دون المعايير الدولية. فالمتدخلون والفاعلون مدعوون لاعتماد معايير المواثيق الدولية وجدول أعمال القرن 21، وبرامج تئمين الإيكولوجية الحضرية التي وضعت كلها لأجل الحماية والتمتع بالمساحات الخضراء. وتتعلق أساساً بالنسب الموصى بها عالمياً لاحترام حق كل فرد في التمتع بالفضاءات الطبيعية والعيش في بيئة سليمة. وتساعد هذه المعايير في وضع حصانة ضد أي اعتداء محتمل على هذه المساحات، حيث يتبين من خلال شبكة المعايير المشار إليها سابقاً أن برمجة المساحات الخضراء داخل العديد من التجزئات هي دون المعايير الدولية. وكمثال على ذلك، نجد أنه في تجزئة تضم 200 سكن في الهكتار، يتم تحديد نسبة المساحة الخضراء الواجب إحداثها بحسب سقف عدد الساكنة. فإذا كان عدد السكان يبلغ 1000 نسمة لا يتعين إحداث سوى حديقة تبلغ مساحتها 450 متراً مربعاً، أي بمعدل 0,45 متر مربع للفرد الواحد. وانطلاقاً من سقف عدد ساكنة يتراوح ما بين 10000 و20000 نسمة وفي تجزئة تبلغ مساحتها 10 هكتارات، تتعين برمجة حديقة كبيرة، أي بنسبة 3 أمتار مربعة للفرد الواحد¹. وهي نسبة ضعيفة مقارنة مع نسبة 10 أمتار مربعة التي توصي بها منظمة الصحة العالمية.

أما الأحزمة الخضراء، فلا ينحصر إنشاؤها في تحسين أداء البيئة فقط، وإنما لها فوائد كثيرة على الصحة النفسية، ويمكن استغلالها كمتنزهات ترفيهية ورياضية إن أعدت لذلك واستجابت لبعض الشروط. كما أن غناها وكبر حجمها وتطورها الطبيعي، يمكن أن يؤدي بها إلى تكوين أنظمة إيكولوجية تساهم في المحافظة على البيئة والتنوع البيولوجي. وتؤدي الأحزمة الخضراء إلى ديمومة المجال الأخضر داخل وجوار المدن، وتساهم في اخضرارها وتزيينها ومنحها مناظر جمالية مميزة. ولهذه الأهمية وجب الحفاظ على هذه المجالات وهيئتها حسب المهام المتوخاة منها وحسب الخصوصيات الجغرافية والبيئية والاجتماعية والاقتصادية للمنطقة المعنية.

وتتطلب استدامة الأوساط الطبيعية إحداث تغيير في السلوكيات والاتجاهات المتعلقة بالتخطيط والإنتاج والاستهلاك، لأن البرمجة الحضرية تتسم في أغلب الأحيان بالتخبط والعشوائية وتبني منطق تصحيحي لتدارك المشاكل والتكيف مع الظروف عوض تبني مقاربة استشرافية. وفي هذا الإطار يتجلى دور السياسات والبرامج العمومية المستدامة التي تحول دون غلبة المصالح الخاصة أو الاستثنائية على المصلحة العامة.

¹ - المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "تقرير حول إنجاز الانتقال نحو المدن المستدامة"، تقرير رقم 32 سنة 2017، ص. 107.

الفقرة الثانية : التدبير المستدام للمخاطر البيئية

لقد جرى اعتماد العديد من المخططات والبرامج للحماية من المخاطر، كالتصحر والفيضانات والتلوث بأنواعه والتغيرات المناخية. لكننا اليوم نحتاج عمليا لمقاربة مندمجة مستدامة لتدبير التقلبات والمخاطر المتعددة والتي تؤثر بشكل سلبي في المجالات والبيئة العمرانية للجهة الهشة. كما يتعين اعتماد مقاربة شمولية في مجال الوقاية من المخاطر تتيح إحداث آلية للحكمة في هذا المجال والأخذ بعين الاعتبار خارطة المخاطر في عمليات التخطيط والتنمية.

وهذا يقتضي العمل بمبدأ الاستدامة الحضرية وتأمين المعطيات المتعلقة بالمخاطر، وتعزيز إدماج البعد المتعلق بالمخاطر في السياسات العمومية بتظافر جهود الفاعلين والمتدخلين كافة. ومن تم يقع على عاتق الدولة والسلطات المحلية مسؤولية إرساء ثقافة المخاطر دون إغفال الدور المهم الذي يلعبه المجتمع المدني والقطاع الخاص والأوساط العلمية في وضع مخططات للوقاية من المخاطر وتنفيذ المقتضيات والتدابير الضرورية لتعزيز قدرة المدن على التكيف.

أولا : مكافحة الفيضانات والتصحر ودورها في استدامة التعمير

يعتبر خطر الفيضان وظاهرة التصحر من الإكراهات الأساسية التي تعرقل عملية التنمية العمرانية بالجهة. لذلك فإن تظافر جهود عدد من القطاعات المساهمة في عملية التدبير الحضري ضرورية بهدف وضع مخططات محلية لتدبير هذه المخاطر تأخذ بعين الاعتبار كل العناصر المؤثرة طبيعية كانت أم بشرية.

واستنادا إلى توجيهات وتوصيات دراسة المخطط الوطني للحماية من الفيضانات يمكن التخفيف أو الحد من المخاطر الطبيعية بتطبيق مجموعة من الإجراءات الهيكلية التي تساهم في حماية المناطق المعرضة، كإنجاز المزيد من السدود، أو حقيبات تصفيح الحمولات، ووضع الحواجز الوقائية، وتوسيع بعض مقاطع الأودية، وإعادة تأهيل ومعايرة منشآت العبور الغير الكافية، والعمل على تعزيز وتجانس المنشآت الوقائية القائمة، وتحسين سبل الوقاية من خلال العمليات التي تسمح بمراقبة الأنشطة البشرية التي ينتج عنها توسيع أو تعميق مجال تأثير الفيضان، وبتفعيل مراقبة وتقنين احتلال المناطق المعرضة للفيضان. في هذا المضمار، يمكن أن تساهم وكالة الحوض المائي، بتنسيق مع الوكالات الحضرية، بإنجاز برنامج دراسات تحديد البقع الأرضية المعرضة للفيضانات في المدن والمراكز الحضرية بالمنطقة، حيث تسمح هذه الدراسات بإدراج خطر الفيضان في وثائق معمارية في طور التحضير أو التحيين.

ومن خلال دراسة ظاهرة التصحر في مجال البحث يتضح أن لها انعكاسات على المستوى البيئي والسوسيو-اقتصادي، إذ هناك تدهور الوسط الطبيعي، مما يعني القضاء على مكونات

الاستدامة بكل مقوماتها؛ وعلى المستوى الاقتصادي من خلال ظهور أنشطة غير فلاحية بهذه الواحات. أما على المستوى الاجتماعي، فهناك ارتفاع عدد العاطلين وإفراغ الواحات من السكان أي هجرتهم إلى مدن قريبة أو إلى مناطق أخرى أو إلى خارج الوطن بحثاً عن حياة أفضل. وبالتالي فهناك تأثير سلبي على مردودية الواحات وعلى دخل السكان المحليين. وأضحت مناطق الجنوب الشرقي في المغرب تعاني من فراغ سكاني بحسب إحصاءات مندوبية السامية للتخطيط في المغرب، حيث يبلغ عدد السكان 300 ألف نسمة في مساحة كبيرة وشاسعة. وفي مناطق الواحات، يبلغ عدد السكان مليوناً و600 ألف على الرغم من أن مساحتها تشكل 14 في المائة من مساحة المغرب.

ولمواجهة كل هذه المخاطر، يستحسن وضع مخطط تدبير المخاطر البيئية على أسس الاستدامة وإدماج مخاطر الكوارث الطبيعية (الفيضانات والسيول والجفاف والتصحر والثلوج وموجات الحرارة وزحف الرمال والزلازل...) في السياسات العمومية. وهي المخاطر التي تهدد في أغلب الأحيان المساكن القروية، سيما في المناطق الجبلية والواحات.

ثانياً: مقاومة التغيرات المناخية رافعة أساسية في استدامة التعمير

تشكل التغيرات المناخية تحدياً أمام السياسات العمومية والمخططات بالجهة، مما يجعلنا نتساءل هل بمقدور مدنا وقرانا وواحاتنا الصمود في وجه هذه التغيرات المناخية؟ لأنها أصبحت ظاهرة تؤثر بشكل سلبي على المجال، مما يفرض على الدولة وهي تضع سياساتها الطاقية والبيئية والاجتماعية والثقافية الأخذ بعين الاعتبار هذه الظاهرة، ورفع الرهان لمواجهة أسبابها وتداعياتها، واعتماد استراتيجية جهوية منسجمة مع الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بشأن التكيف مع تغير المناخ.

لذا يتعين على المغرب باعتباره أحد الأطراف الموقعة على الاتفاقية-الإطار للأمم المتحدة بشأن التغير المناخي أن يساهم في مسلسل التكيف مع التغير المناخي والتخفيف من آثاره، ويضع استراتيجياته القطاعية بشكل يراعي هذه التغيرات، ويتكامل مع الجهود المبذولة دولياً في هذا الإطار. وبما أن إشكالية التغير المناخي ذات طابع شمولي، فإن على المغرب أن يستغل كل الفرص الكفيلة باستقطاب التمويلات الأجنبية وتعزيز قدرات نقل التكنولوجيات الهادفة إلى تقليص من انبعاثات الغازات الدفيئة.

وفي هذا الإطار تلعب المخططات دوراً أساسياً في تنزيل هذه الرؤية؛ وذلك من خلال مراعاة الانعكاسات المناخية على المجالات الترابية في مخططات تدبير الماء، خاصة المخططات التوجيهية للتهيئة العمرانية المندمجة للموارد المائية، وفي تصميم السدود الجديدة ومشاريع نقل المياه بين

الأحواض المائية وتعبئة الموارد المائية ضمن الاستراتيجية الوطنية للماء، وكذلك عبر إدماج النجاعة الطاقية في مجموع المشاريع الاستثمارية (الصناعية والسياحية والفلاحية وفي مجالي البناء والبنيات التحتية)¹.

وفي سياق اعتماد المخططات كآليات تنظيمية مهمة لتنزيل السياسات الهادفة، يعتبر مخطط المدينة من أجل المناخ، الذي يتم إنجازه بمقاربة شمولية وتشاركية، من الآليات الجديدة التي يمكن اعتمادها في تدبير المخاطر المتعلقة بالتغيرات المناخية. وفيما يلي جدول يوضح أهم العناصر المهمة لإعداد هذا المخطط، والمكونة من الأهداف المراد تحقيقها، والمرتكزات التي يركز عليها إنجازه، ثم الإجراءات والتدابير المتخذة لتحقيق أهدافه:

مخطط المدينة من أجل المناخ	
الأهداف	جعل الأنشطة والتدابير المتخذة في مجالات السكنى والتعمير والنقل مراعية للمعايير والمقتضيات البيئية - تشجيع تنفيذ أنشطة التنمية المحلية ملائمة للسياق المناخي - الرفع من قدرة المدينة على التكيف والصمود - تشجيع اللجوء إلى أنشطة ذات إصدارات منخفضة من غازات الدفيئة والإقبال على استعمال التكنولوجيا النظيفة - الرفع من مستوى التعبئة في كل القطاعات: البناء، النقل، الطاقة، الصناعة، النفايات - تقديم حلول للمواطنين في مجال وسائل وأنماط النقل المراعية للبيئة - تثمين المبادرات التي ينخرط فيها فاعلون متعددون في مجال الإنارة العمومية، النقل العمومي، الإسكان والتعمير
المرتكزات	المخطط هو امتداد لجدول أعمال القرن 21 على الصعيد المحلي - تحتاج المدينة لهذه الآلية كعملية تخطيط تظهر مدى اهتمام الجماعة بالانخراط في جهود التخفيف من آثار تغير المناخ - ترشيد الحكامة المؤسسية في مجال السياسة المناخية - مراعاة مؤهلات المنطقة في الإنتاج الذاتي للطاقة - تحسين القدرات في مجال التخطيط - إشراك المواطنين وتعبئتهم لإنجاح مخطط المدينة - الاعتماد على المواثيق والاتفاقيات الدولية - التنسيق بين القطاعين العام والخاص وبين السلطات المركزية والجهوية والمحلية والمجتمع المدني
الإجراءات والتدابير	الاقتصاد في الطاقة - تجديد وإصلاح السكن - التكيف مع التغيرات المناخية - إعادة تأهيل الأنظمة البيئية للمدينة - تحويل النظام الطاقى نحو الطاقات

¹ - نفس المرجع السابق، ص. 14.

المتجددة - مراعاة البعد المناخي في إعداد المخططات الجماعية للتنمية - مراعاة البعد المناخي في وثائق التعمير وفي القوانين - وضع آليات تنسيق مع المجلس الوطني للبيئة والمجلس الأعلى للمناخ والمجلس الأعلى للغابات والمجلس الأعلى لإعداد التراب الوطني والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي - تحفيز ضريبية لتعزيز القدرات الوقائية التي توظف أنظمة تكيف مع المناخ - مراعاة المخاطر المناخية في السياسات العمومية (الفيضانات والسيول والجفاف والثلوج وموجات الحرارة وزحف الرمال والزلازل، الخ) - تشجيع أنماط استهلاك أكثر استدامة - دعم الوسائل الوقائية لمنع حدوث التلوث - تعزيز أدوار اللجنة الوطنية حول التغيرات المناخية - إنشاء منظومة علمية مخصصة للبحث في مجال التنمية المستدامة والطاقات والتغيرات المناخية. - تجسيد فعلي ناجع لسياسة التغيرات المناخية على مستوى المدن والمجالات الترابية، انطلاقاً من الاختصاصات الجديدة المسندة إلى المجالس الجهوية في مجال إعداد المخططات الجهوية لإعداد التراب والمخطط المديري الجهوي كأداتين حاسمتين للتعبة والتفعيل على مستوى المجال الترابي - منع البناء في المناطق الخطيرة، وخاصة داخل مجاري الأنهار وفي المناطق التي تعرف انجرافاً كبيراً للتربة - الأخذ في الاعتبار عند البناء في الوسط القروي ببعض الجهات، "ضابط البناء المضاد للزلازل"

جدول رقم 01: مخطط المدينة من أجل المناخ: الأهداف والمركزات والإجراءات والتدابير

الفقرة الثالثة: التدبير المستدام للطاقة رافعة أساسية للتنمية العمرانية المستدامة

إن تحقيق متطلبات التنمية المستدامة في قطاع التعمير يتطلب تدبيراً مستداماً للموارد الطاقية من خلال ضمان انتقال طاقي فعال. ويعتبر التدبير الجيد لهذا القطاع من الرافعات الأساسية للتنمية العمرانية المستدامة، وهي من الأساليب والمناهج للمحافظة على البيئة وإعادة تأهيل المدن والمجالات والمساهمة في بناء مدن أساسها الاستدامة في التعمير. تركز الاستراتيجية الوطنية الطاقية على تأمين الإمداد الطاق وتعميم الولوج إلى الطاقة والتحكم في استهلاكها والحفاظ على البيئة. ويعتبر المغرب من بين الدول التي تملك إمكانيات طاقية هائلة، وتملك جهة درعة-تافيلالت بالخصوص فرصاً جيدة للاستثمار وتحقيق الريادة الوطنية لإنجاح الانتقال الطاق. ويوجد التعمير في نفس الوقت في قلب التحديات والرهانات

الطاقية؛ ذلك أن أية استراتيجية طاقية ترتبط إلى حد كبير بالتخطيط والتدبير للتصدي لتحديات التعمير وإنجاح الانتقال إلى تعمير مستدام.

أولاً: دور الطاقات المتجددة في التنمية العمرانية المستدامة

لعل أهم التجارب العالمية في إنتاج الطاقات البديلة ساهم بشكل كبير في تعمير المدن الرائدة بيئياً وكمثال على ذلك مشروع المجمع السكني (BedZED) بالمملكة المتحدة ومدينة مصدر الإماراتية. وهذا يتطلب تحقيق انتقال طاقي بتدبير مستدام لهذا القطاع، وكذلك المساعدة والعمل على إيجاد مصادر أخرى للطاقة البديلة والنظيفة والمستدامة، واستغلال المؤهلات التي تزخر بها المنطقة من حيث الطاقات المتجددة. وهنا يسجل التأخر الكبير في استغلال هذه الطاقات في جميع القطاعات وخصوصاً في قطاع البناء والتشييد والتعمير بصفة عامة، بالرغم من الجهود التشريعية المبذولة في هذا الخصوص. كما أن القانون الخاص بالطاقات المتجددة والطاقة الشمسية لم يكتمل بعد ولا يزال في حاجة إلى تطوير وإنعاش. وباستثناء الاستعمال الملحوظ في قطاع الفلاحة في إطار المخطط الأخضر، حيث تم اللجوء إلى الطاقات المتجددة لتمكين الفلاحين والفاعلين من تحسين شروط الإنتاج وتقليل التكلفة الطاقية، فإن هذا الاختيار شكل بدوره سبباً لاستنزاف المصادر المائية واستعمالها بكثرة، مما يؤدي حالياً إلى نضوب هذه المادة الحيوية واجتفاف الفرشة المائية.

ولتحقيق الاستدامة العمرانية في جهة درعة-تافيلالت، يتطلب الأمر الاهتمام بالطاقات المتجددة، باعتبارها خياراً استراتيجياً لتوفير المتطلبات المستقبلية للتنمية في مجال الطاقة، ولها آثار إيجابية على البيئة وعلى العمران، خاصة بالمراكز الحضرية الجديدة على اعتبار أن هناك ما يكفي من إمكانيات في استخراج هذه الطاقة واستخدامها¹. وتعد سياسة الطاقات المتجددة وسيلة ناجحة لإقامة العمارة الخضراء كمقياس للتنمية المستدامة، وفي هذا الإطار يتطلب الانتقال الطاقى لتحقيق الاستدامة في التعمير وضع سياسة عمومية وبرامج لتعزيز السكن المستدام، ووضع معايير الأداء الطاقى في القطاع السكني، ثم الافتحاص الطاقى ودراسات التأثير الطاقى.

ثانياً: دور النجاعة الطاقية في التنمية العمرانية المستدامة

رغم وضع المغرب استراتيجية وطنية للنجاعة الطاقية في أفق 2030، من أجل خفض 15 في المائة على الأقل من الاستهلاك، من المفيد الإشارة إلى بعض أوجه القصور التي يتعين تداركها من أجل تفعيل ناجع لهذه الاستراتيجية. حيث يتم تسجيل تأخر كبير في تفعيل هذه

¹ - رايح هزيلي، "إستراتيجية التنمية المستدامة في تخطيط المدن الجديدة: الجزائر نموذجاً"، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 21 ديسمبر 2015، ص. 173.

الاستراتيجية التي تشرف عليها في الوقت الحالي الوكالة الوطنية لتنمية الطاقات المتجددة والنجاعة الطاقية، ولا سيما على مستوى توفير الميزانية الخاصة بالاستراتيجية، وعلى مستوى نشر ما يربو على 20 نصاً تطبيقياً يتعلق بالقانون رقم 47.09 حول النجاعة الطاقية¹. فهناك قائمة غنية للتدابير التي اعتمدها الدولة؛ لكن من الواضح أن تنزيل الطموح المركزي على مستوى المدن لا يزال ضعيفاً. وهناك حاجة ماسة إلى تعميق التوعية من أجل رفع التحديات والتغلب على المعوقات وبناء نموذج طاقي ناجع ومستدام ويخلق مصادر جديدة للنمو الأخضر². مما يفيد في الآن ذاته أهمية إقناع المواطنين بأن تحقيق النجاعة الطاقية في مجال التعمير هو في مصلحتهم بالنظر للإمكانيات المتوفرة بالجهة.

فعلى مستوى المدن، ينبغي إيلاء مسألة النجاعة الطاقية للمباني عناية خاصة باعتبارها تحدياً رئيسياً، في ظل تنامي التوسع العمراني والارتفاع المستمر لسكان الحواضر. ورغم مشروع التجديد الطاقي للمباني الذي يتم تنزيله حالياً بمدينة الرشيدية في قطاعات الصحة والتعليم العالي والإدارة والفندقة، إلا أن هناك العديد من الإكراهات والصعوبات تحول دون تطبيقه، ومن بينها المعوقات التنظيمية والمالية والمؤسسية.

ومن أجل التغلب عليها وتعزيز برامج العمل في مجال النجاعة الطاقية، ينبغي التأكد من أن جميع الفاعلين السياسيين والاقتصاديين والاجتماعيين يملكون التدابير والتوجهات المعتمدة في هذا المجال وترجمتها على مستوى الاستراتيجيات والسياسات والبرامج والمخططات، وعلى رأسها مخططات المدن حيث تستهلك هذه الأخيرة أكثر من ثلثي طاقة العالم وتنتج أكثر من 70% من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون العالمية المرتبطة باستخدام الطاقة.

ونتيجة لذلك، فإن أية استراتيجية لكفاءة الطاقة تعتمد إلى حد كبير على أخذ هذه المسألة في الحسبان في تخطيط وإدارة المناطق الحضرية كجزء من نهج شامل ومتكامل يستجيب لتحديات التخطيط الحضري المستدام. ويمكن أن تساهم سياسات التخطيط العمراني وتخطيط المدن في تنظيم ذكي للمدينة وحركية داخلها تستهلك طاقة أقل. على هذا النحو يبدو أن التخطيط العمراني للمدن هو الإطار المناسب لإضفاء الطابع المحلي على هذه الاستراتيجية.

¹ - تقرير إدماج مقتضيات التطورات المناخية في السياسات العمومية، مرجع سابق، ص. 40.

² - تقرير إنجاح الانتقال نحو المدن المستدامة، مرجع سابق، ص. 96.

ومن الممكن أن يكون تخطيط المدن وسيلة تأخذ في الاعتبار بشكل أفضل المشاكل طويلة الأمد كتلك المتعلقة بكفاءة استخدام الطاقة في البنايات¹.

وفي إطار اعتماد آليات تنظيمية لتزيل السياسات الهادفة، يعتبر المخطط الجهوي للانتقال الطاقى أهم آلية لرسم تصور طاقى لمدينة الغد بالجهة، ويشتمل هذا المخطط على الأهداف المسطرة والمركزات التي يعتمد عليها في إنجازها ثم الإجراءات والتدابير المتخذة لتحقيق أهدافه. والجدول التالي يوضح مجمل هذه العناصر لإعداد المخطط الجهوي للانتقال الطاقى،

المخطط الجهوي للانتقال الطاقى	
الأهداف	إدماج وتعزيز مقاربة النجاعة الطاقية في السياسات العمومية القطاعية - التجديد الطاقى في البنايات العمومية - ترشيد استهلاك الطاقة على مستوى الإنارة العمومية، القطاع الصناعي، النفايات المنزلية والمماثلة لها، التطهير السائل، النقل الحضري - تحقيق الاستدامة العمرانية من خلال الانتقال الطاقى
المركزات	مواكبة المبادرات المحلية للرؤية الوطنية في مجال الطاقة - سياسة الدولة في مجال السكنى والتعمير والتهيئة العمرانية - إعمال المقاربة التشاركية بين جميع الفاعلين والمتدخلين - الاعتماد على المواثيق والاتفاقيات الدولية - الميثاق الوطني للانتقال الطاقى - تنسيق الإجراءات مع المخططات المحلية من أجل المناخ - نشر المراسيم التطبيقية للقانون رقم 47.09 المتعلق بالنجاعة الطاقية
الإجراءات والتدابير	اعتماد الطاقة الريحية في المجالات القروية المعزولة والبعيدة عن شبكات الكهرباء - اعتماد النجاعة الطاقية في المباني - توعية المنتخبين والسكان بأهمية الرهان الطاقى - التنسيق مع الوكالة المغربية للطاقة المتجددة - إحداث صندوق خاص بالنجاعة الطاقية - تعزيز برنامج "جهة تينو" - إدماج مقاربة النجاعة الطاقية في برامج التكوين والبحث والابتكار - وضع مخطط طاقى محلي لكل مدينة بالتنسيق مع الجماعات الترابية - إدراج معايير النجاعة الطاقية في الأسس المرجعية بالصفقات العمومية - وضع سياسات عمومية وبرامج لتعزيز

¹-Claude Chalon et autres, "Pour un nouvel urbanisme, la ville au cœur du développement durable", édition Adels et Yves Michel, 2008, impression Corlet Imprimeur, p. 70.

السكن المستدام - تنسيق الإجراءات مع المخططات المحلية من أجل المناخ - اعتبار الطاقة الشمسية المصدر الرئيسي لكثير من مصادر الطاقات المتجددة واستعمالها في الإنارة والتسخين والتدفئة... - الاستثمار في مجال التكنولوجيا التي تمكن من التحكم في استهلاك الطاقة في المباني والبنى التحتية - إدماج أبعاد النجاعة الطاقية في وثائق التعمير - وضع معايير الأداء الطاق في القطاع السكني - تعميم محطات الطاقة الشمسية على المستوى الترابي - اعتماد الافتتاح الطاق ودراسات التأثير الطاق - تعميم الطاقات المتجددة في التجمعات السكنية - دعم وتعزيز التعاون والمشاريع والأبحاث العلمية في مجال الطاقات المتجددة والنجاعة الطاقية - الربط بين سياسة التنمية الحضرية وسياسة كفاءة الطاقة - إنجاز أطر مرجعية حول الطاقات المتجددة والنجاعة الطاقية - دراسة التأثير الطاق لمشاريع التهيئة الحضرية أو مشاريع إنشاء البنيات	
--	--

جدول رقم 02: المخطط الجهوي للانتقال الطاق، الأهداف والمركزات والإجراءات والتدابير

إن تفاعل كل هذه العناصر سيساهم في تشكيل عمران مستدام منتظم يرفع التحدي، ويجعل من المدينة الجديدة إنجازاً عمرانياً مستداماً يركز على إشباع حاجات الساكنة على المدى الطويل والحفاظ على الموارد البشرية والطبيعية والحد من التدهور البيئي. وهذا ما تهدف إليه أساساً التنمية المستدامة. وخصوصاً أن جهة درعة-تافيلالت تتوفر على مجموعة من الأوراق الراححة بفضل مؤهلاتها في مجال الولوج إلى الطاقة البديلة الذي أصبح أمراً ملزماً لتحقيق التنمية المستدامة، لا سيما في استدامة المراكز الحضرية والقروية والصاعدة.

خاتمة

عرف مفهوم التنمية تغييرات عبر الزمن مع تغير الظروف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وأصبح الاهتمام أكثر بترسيخ مبادئ الاستدامة في كافة القطاعات التنموية. وبشكل التعمير أكثر القطاعات تنموية وأكثرها تأثراً بالبيئة المحيطة به وخصوصاً تأثير البعد البيئي، من هنا كانت الحاجة ملحة وضرورية لأليات قانونية وتطوير القوانين الحمائية لتكون مرتكزا لعملية التنمية المستدامة.

وقد أبرزت العديد من الدراسات المتعلقة بتشخيص وضعية الواحات الدور الذي تلعبه هذه المنظومة البيئية وأهميتها على مستوى المجالات السوسيو اقتصادية، الإيكولوجية، البيئية... كما أن التوصيات المتعلقة بتثمين هذه المنظومات تشدد على ضرورة الاهتمام بها والمحافظة عليها، وقد عملت الدولة على تبني استراتيجيات وبرامج للاهتمام بالموروث العمراني وتحسين الولوجية في الخدمات الأساسية، والمحافظة على المنظومة الواحية بشكل عام بحمايتها وحماية البيئة العمرانية، حيث تكتسي هذه العملية أهمية بالغة لأجراً وتنزيل مضامين الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة، وضمان أجراً مبادئ الاستدامة في التعمير، ومن بينها استحضار البعد البيئي في هذا القطاع.

يتمثل التدهور البيئي الذي تعرفه منطقة درعة-تافيلالت في استنزاف الموارد الطبيعية المؤثر بشكل سلبي في عمليات التنمية العمرانية، حيث لم تراعى الاعتبارات البيئية بشكل كاف في الخطط والسياسات التنموية الوطنية، وهي من أهم المشاكل والتحديات البيئية التي تواجهها المنطقة والتي حددتها الاستراتيجية الوطنية لهيئة وتنمية واحات المغرب¹. وأصبحت الوضعية الحالية للواحات بالجهة تبعث على القلق ومن أهم مسببات استنزاف الموارد الطبيعية نجد إشكالية التصحر وندرة الماء والتدبير اللاعقلاني للنفايات والسيول والفيضانات، حيث نلاحظ ارتفاعاً متزايداً لتوتيرة هذه الظواهر والآثار الناجمة عنها، وهو ما يندرج بكارثة بيئية ذات أبعاد خطيرة على البيئة العمرانية ما لم تتخذ الإجراءات اللازمة بكيفية مستعجلة لإنقاذ مجالات كانت إلى وقت قريب تلعب دوراً اجتماعياً وبيئياً واقتصادياً بالغ الأهمية بالمنطقة.

كما أن الاستهلاك المفرط للفضاء على حساب المساحات الخضراء والطبيعية وازدحام المناطق الحضرية والزحف والتوسع العمرانيين كلها إشكاليات أدت إلى غياب التوازن البيئي

¹ - قدم المغرب هذه الاستراتيجية خلال مؤتمر كوب 25 (مدريد 2-13 دجنبر 2019) حيث تهدف إلى حماية سكان الواحات من الفيضانات والمحافظة على التربة وحماية الأراضي الزراعية من تلوث المياه الجوفية بالإضافة إلى تحسين ظروف السقي وخلق فرص الشغل فضلاً عن الاقتصاد في الطاقة والتحسيس بأهمية الطاقات المتجددة في ضخ مياه السقي.

والتنظيمي والعمراني وبروز ظواهر وتحديات كتلوث البيئة وقلة الموارد الطبيعية، وسوء تدبير النفايات الصلبة والسائلة، والاستهلاك المفرط لمصادر الطاقة غير المتجددة بشكل كبير. كل هذه العوامل وغيرها أفرزت العديد من الاختلالات على المستويات العمرانية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية، ويظهر أن أدوات التخطيط الحضري لم تواكبها بشكل كبير نظراً لسرعة هذه التطورات والمتغيرات.

إلا أنه رغم أهمية مجهودات الدولة لتنزيل مبادئ البعد البيئي في القطاع العمراني، إلا أنها تبقى تنظر إلى الاستدامة من الجانب البيئي والأخذ بالانشغالات البيئية أو البعد البيئي في المخططات العمرانية، حيث يبرز بشكل واضح أهمية البعد البيئي في المجال العمراني، فلا سبيل لتحقيق التنمية العمرانية واستمراريتها للأجيال القادمة إلا من خلال إعادة تقويم الأنشطة العمرانية وفقاً للمنظور البيئي، فالتنمية العمرانية المستدامة تضمن من جهة تمكين كل فرد من العيش في بيئة صحية ونظيفة مع توفير مستوى معيشي ملائم. وبالمقابل ضمان الوفاء بالاحتياجات العمرانية، فهي تجمع بين خطين متعارضين، يركز الأول على تحقيق الأهداف التنموية باستهلاك الموارد الطبيعية واستغلال الأوساط البيئية، في حين يركز المجال البيئي على ضمان حماية البيئة واستمراريتها للأجيال القادمة¹.

كما أن نجاح الدول المتقدمة في تطبيق فكر الاستدامة في العمارة تم من خلال الحفاظ على الطاقة والموارد الطبيعية وإدارة المياه والتكيف مع البيئة المحيطة واحترام احتياجات مستخدميها. كما أن الفكر المستدام في العمارة ليس عنصراً تكميلياً وإنما ضرورياً لتحقيق كفاءة المبني وظيفياً واقتصادياً وبيئياً ويساعد في الحفاظ على موارد الدول وتلبية احتياجاتها الحالية والمستقبلية، كما يخلص إلى أنه يمكن للدول النامية تطبيق فكر الاستدامة في العمارة من خلال إتباع السياسات والمعايير العالمية بشرط دمجها بخصائصها المحلية للوصول إلى عمارة نابعة من البيئة تتماشى مع الإمكانيات المتاحة وبالتالي يمكن استمرارها².

¹ - مونية شوك، الوسائل القانونية لوقاية البيئة من مخاطر التعمير في ظل التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة محمد الأمين - سطيف، السنة الجامعية 2015-2016، ص. 124.

² - مي سلامة أحمد مصطفى وآخرون، "تقييم تجربة العمارة المستدامة في مصر":

الأبعاد الحقوقية لسياسة إصلاح منظومة العدالة بالمغرب

مراد الرايشي

دكتور في القانون العام

منتدب قضائي بالمحكمة الابتدائية بسيدي قاسم

Summary:

The weight of the reference for reforming the justice system and the diversity of its foundations, as much as it strengthened confidence in the seriousness of reform, placed additional burdens on the political decision-maker in Morocco, represented, from a political standpoint, in how to reconcile the advanced legal reference for reform with the hybrid political reference for the ruling system, and is evident from the point of view Organizationally, creating appropriate mechanisms to manage and finance the reform project, which has risen from a sectoral policy to A national strategy, in addition to the diversity of actors in the field targeted for reform and their conflicting interests.

Keywords: human rights – justice system – judicial reform

الملخص:

ثقل مرجعية إصلاح منظومة العدالة وتنوع مرتكزاتها، بقدر ما عزز الثقة في جدية الإصلاح، بقدر ما ألقى أعباء إضافية على صانع القرار السياسي في المغرب تتمثل، من الناحية السياسية، في كيفية التوفيق بين المرجعية الحقوقية المتقدمة للإصلاح والمرجعية السياسية الهجينة لنظام الحكم، ويتجلى من الناحية التنظيمية في خلق آليات مناسبة لتدبير وتمويل مشروع الإصلاح، الذي ارتقى من سياسة قطاعية إلى إستراتيجية وطنية، إضافة إلى تنوع الفاعلين في الحقل المستهدف بالإصلاح وتضارب ومصالحهم.

الكلمات المفتاحية: حقوق الإنسان –

منظومة العدالة – إصلاح القضاء

مقدمة

سمح تظافر مجموعة من الظروف والمعطيات الداخلية والخارجية بإنضاج شروط إصلاح منظومة العدالة بالمغرب، سواء في شكل ضغوطات داخلية ودولية، أو اختيارات سياسية طوعية للدولة المغربية. فدولياً أدى انهيار نظام القطبية الثنائية إلى تنميط المعايير الحقوقية الدولية وتسليط الأضواء على المؤسسات الداخلية المرتبطة بها، كما ساهم تدويل الجريمة وتنوع الارتباطات بين الدول إلى بروز مبدأ الاعتماد المتبادل في مجال العدالة. وأما داخلياً فإن التغيير الذي طرأ على رأس هرم السلطة بالمغرب سمح بمزيد من الانفتاح من طرف النظام السياسي المغربي على المطالبات الإصلاحية في إطار الإصلاح التدريجي الذي مكن المغرب من تجنب سيناريو التغيير العنيف كما حصل في بلدان الجوار.

شكلت المرجعية الدولية مرتكزا أساسيا لسياسة إصلاح منظومة العدالة بالمغرب، سواء من خلال قواعد القانون الدولي أو مقتضيات العلاقات الدولية. فالانخراط المتزايد للمغرب في المنظومة الحقوقية الدولية فرض عليه ملاءمة منظومته القانونية مع التزاماته الدولية، من أجل تكريس المقتضيات المتعلقة بحقوق الإنسان في تشريعاته الداخلية، وإصلاح مؤسساته الدستورية من أجل تعزيز حماية هذه الحقوق. وإضافة إلى المعايير الدولية للمحاكمة العادلة، فإن العلاقات الدولية للمغرب لعبت دورا مهما في الدفع قدما بإصلاح منظومة العدالة، سواء من خلال التعاون في الميدان القضائي، أو عبر ضغط التقارير الدولية.

أثرت العوامل الداخلية، بدورها، على صعود موضوع إصلاح منظومة العدالة على سلم الأولويات السياسية للمغرب، فالإعلان عن مشروع الإصلاح من طرف رأس الهرم السياسي وتكريسه على مستوى رأس الهرم القانوني أعطى مؤشرات قوية على جدية الإرادة السياسية. غير أن مركزية دور الملك والدستور في هذا الصدد لا تقلل من دور باقي الفاعلين في التأسيس للإصلاح القضائي، سواء عبر تقارير وتوصيات المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وعلى رأسها هيئة الإنصاف والمصالحة، أو من خلال مطالب المواطنين عبر الأحزاب والنقابات وجمعيات المجتمع المدني أو من خلال الاحتجاجات. وبناء على ذلك فإن مقارنة هذا الموضوع ستتم من خلال محورين اثنين هما:

المحور الأول: المدخلات الحقوقية لسياسة إصلاح منظومة العدالة بالمغرب

المحور الثاني المخرجات الحقوقية لسياسة إصلاح منظومة العدالة بالمغرب

المحور الأول: المدخلات الحقوقية لسياسة إصلاح منظومة العدالة بالمغرب

يقصد بالمدخلات الحقوقية لسياسة إصلاح منظومة العدالة بالمغرب تلك المنطلقات ذات البعد الحقوقي التي إرتكز عليها صانع القرار المغربي في صياغته للسياسة المذكورة، وبصيغة أخرى المرجعية المكونة من مختلف الأسباب والدوافع الحقوقية التي أدت إلى تبني هذه السياسة، أو مجموعة المبررات ذات العلاقة بحقوق الإنسان التي أدت لتغيير السياسة العمومية المرتبطة بالقضاء وترقيتها لسياسة عامة إستراتيجية.

الفرع الأول: المدخلات الحقوقية الدولية لسياسة إصلاح منظومة العدالة بالمغرب

يقصد بالمدخلات الحقوقية الدولية لسياسة إصلاح منظومة العدالة بالمغرب المحددات الخارجية لهذه السياسة والتي، لها علاقة بحقوق الإنسان. وتتمثل في قواعد القانون الدولي المكتوبة والعرفية المتعلقة بالعدالة كحق من حقوق الإنسان أو ما يعرف بالمعايير الدولية للمحاكمة العادلة من جهة (أولاً)، وفي العلاقات الدولية للمغرب مع الدول والمنظمات الدولية والتي تشمل التعاون والتأثير المتبادل في المجالات المرتبطة بالعدالة وحقوق الإنسان من جهة أخرى (ثانياً).

أولاً: المعايير الدولية للمحاكمة العادلة كأساس لإصلاح القضاء المغربي

يعتبر الحق في المحاكمة العادلة من حقوق الإنسان الأساسية، لكونه يحمل قيمة مزدوجة، فهو حق في حد ذاته وضمانة لباقي الحقوق والحريات. ورغم الاهتمام القانوني والفقهني الذي عرفه هذا الحق منذ منتصف القرن الماضي إلا أن محاولات تعريفه كانت قليلة جداً، فعادة ما يتم الحديث عنه في صيغة ضمانات المحاكمة العادلة، وهي مجموعة الحقوق التي يجب أن يتمتع بها الإنسان في مختلف أطوار المحاكمة القضائية، أي قبل المحاكمة وأثناءها وبعدها¹.

تشمل الضمانات التي تسبق المحاكمة الحق في الحرية كقاعدة مع تقنين الحرمان منها كاستثناء، وحق المحتجز في الإطلاع على المعلومات المتعلقة بأسباب القبض عليه، والحقوق التي يخولها له القانون في هذه المرحلة كالحق في الاستعانة بمحامى والحق في الاتصال بالعالم الخارجي، والحق في أوضاع إنسانية أثناء الاحتجاز، بالإضافة إلى الحقوق التي يجب أن يتمتع بها المتهم أمام النيابة العامة وقاضي التحقيق، وعلى رأسها حق الطعن في قراراتهما.

تشمل الضمانات المواكبة للمحاكمة واللاحقة عليها على الخصوص قرينة البراءة ومبدأ الشرعية ومبدأ عدم رجعية القانون وقاعدة سببية البث، والحق في المحاكمة أمام محكمة

¹ - جمعية عدالة: الحق فيولوج الى العدالة ومعايير المحاكمة العادلة، دار القلم بالرباط، 2013، ص12.

مختصة ومستقلة ونزيهة ومنشأة طبقا للقانون وفي مدة زمنية معقولة، وحق الظنين في الدفاع عن نفسه بنفسه أو بواسطة محامي مع تمكينه من استدعاء شهوده ومناقشتهم مع الاستعانة بمترجم إذا اقتضت الضرورة، واستبعاد الاعترافات المحصل عليها بأساليب غير قانونية، وحق الطعن في الأحكام.

تعرف القواعد السابقة في القانون الدولي بالمعايير الدولية للمحاكمة العادلة، وهي مجموعة من المقتضيات تشكل الحد الأدنى من الضمانات الواجب توفرها في المحاكمة لتوصف بكونها عادلة، حيث يتم النظر إلى ما إذا تم تطبيق القوانين الوطنية على الوقائع القضائية وما إذا كانت القوانين الوطنية لا تتناقض مع القانون الدولي لحقوق الإنسان. وتجد هذه الضمانات مصدرها في الوثائق العالمية لحقوق الإنسان من جهة، وفي الوثائق الإقليمية لحقوق الإنسان من جهة أخرى.

يتبين من استقراء مواد القانون الدولي للعدالة أنها تتمحور أساسا حول مساواة الأشخاص في الولوج إلى محاكم مستقلة ونزيهة تحترم الحد الأدنى من الضمانات المتعارف عليها دوليا. وتتوزع هذه المعايير بين المقتضيات القضائية للمعاهدات العالمية العامة والخاصة لحقوق الإنسان، وبين الإعلانات العالمية الرسمية وغير الرسمية التي تنظم الحق في المحاكمة العادلة، إضافة إلى الوثائق الإقليمية لحقوق الإنسان¹.

ثانيا: دور التقارير الحقوقية الدولية في تحريك الإصلاح القضائي بالمغرب

في ظل المتغيرات الدولية المتلاحقة، وخصوصا الثورة التكنولوجية المرتبطة بوسائل الاتصال والتواصل وتأثيرها على المفاهيم التقليدية الدولية كالدولة القومية والحدود، اتسع نطاق تأثير التقارير الدولية في السياسات الداخلية والخارجية للدول والمنظمات الدولية. كما أدى التدويل الكبير لموضوع حقوق الإنسان إلى إخراجه شيئا فشيئا من دائرة السيادة الداخلية إلى دائرة الاهتمام الدولي، وبالتالي فإن التقارير المرتبطة بهذا الموضوع أصبحت مؤشرا أساسيا في تصنيف الأنظمة السياسية للبلدان موضوع هذه التقارير وتوجيه السلوكات السياسية لباقي الدول والمنظمات الدولية.

تؤثر التقارير الدولية على السياسات الداخلية، خصوصا للدول موضوع التقارير، حيث تعتبر بمثابة أداة لتقييم هذه السياسات من جهة، ودافعا لملاءمتها مع مضمون التقارير الدولية سعيا وراء المصالح المرغوبة وتجنبنا للتأثيرات السلبية التي يمكن أن تتسبب فيها. ويعتبر المغرب

- Amnesty International : Pour des Procés Equitable, Amnesty International Publications, ¹ -
Londers, Deuxieme Edition, 2014

أحد أبرز الدول تفاعلا مع التقارير الدولية كمحدد للسياسة الداخلية، وخصوصا ما تعلق منها بموضوع حقوق الإنسان، كسياسة إصلاح منظومة العدالة، غير أنه يجب التمييز في هذا الصدد بين عدة أنواع من التقارير الدولية حول القضاء المغربي.

يختلف تعاطي المغرب مع التقارير الدولية حوله بحسب مصدرها ومضمونها، فالتقارير الصادرة عن الدول الكبرى يتم التعامل معها بحسب ما إذا كانت صادرة عن جهة رسمية أو غير رسمية. أما بخصوص التقارير الصادرة عن المنظمات الدولية، فإن المغرب يولي اهتماما كبيرا لتقارير المنظمات الدولية الحكومية، كما أصبح يرد سياسيا وإعلاميا على تقارير المنظمات الدولية غير الحكومية.

دأبت الدول الكبرى كالولايات المتحدة الأمريكية على إصدار تقارير سنوية حول الأوضاع الداخلية لبقية بلدان العالم، وخصوصا في مجال حقوق الإنسان. وبغض النظر عن قانونية ومصداقية هذه التقارير، فإنها تأثر على صناعة القرار الداخلي للمغرب في مجال العدالة، كما تعتبر محددا في صنع سياسات الشراكة والتعاون والمساعدات في الولايات المتحدة الأمريكية. وتنقسم هذه التقارير إلى نوعين، رسمية تصدر عن السلطة التشريعية أو التنفيذية، وغير رسمية تصدر عن جمعيات حقوقية ومراكز علمية.

تصدر وزارة الخارجية الأمريكية نوعين من التقارير تتناول موضوع العدالة، تقارير سنوية قطرية تتحدث عن حقوق الإنسان عامة في كل دولة على حدة، وتقارير موضوعاتية تتحدث عن ظواهر محددة كالاتجار بالبشر والإرهاب والحريات الدينية والتجارة الدولية للمخدرات والهجرة غير الشرعية. وقد يغطي هذا النوع من التقارير جل بلدان العالم، كما قد يقتصر على مجموعة من البلدان المتقاربة جغرافيا والتي تملك قواسم مشتركة فيما يخص موضوع التقرير، وتشكل مرجعا للسياسة الخارجية للدولة صاحبة التقرير وضغطا على السياسة الداخلية للدولة موضوع التقرير¹.

إضافة إلى التقارير الرسمية، تتوفر الدول الكبرى على العديد من مراكز الفكر والدراسات ومراكز دعم اتخاذ القرار كآليات للربط بين البحث العلمي والقرار السياسي. حيث تقوم تلك المراكز بتوفير المعلومات لصانع القرار عبر البحوث والدراسات التي تقوم بها، كما تعمل على توجيهه من خلال المناهج والنظريات التي تتوصل إليها في السياسة الخارجية حتى أصبحت تقاريرها بمثابة مرجعا لا غنى عنه لصانع القرار الرسمي. وتؤثر هذه المؤسسات بشكل غير مباشر

¹ - فؤاد مسرة: إصلاح منظومة العدالة بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية السويسي، جامعة محمد الخامس بالرباط، السنة الجامعية 2015/2016، ص 53.

على صانع القرار في الدول الأخرى، ومن بينها المغرب، في جميع المجالات بما في ذلك مجال العدالة، وذلك نظرا للتأثير الذي تمارسه على سلطات بلدانها في سياستها الخارجية اتجاه المغرب الذي يكون موضوعا لدراساتها كحالة منفردة أو في إطار انتمائه الإفريقي أو العربي أو الإسلامي¹. تتوفر المنظمات الدولية الحكومية بدورها على عدة آليات لمراقبة وضعية حقوق الإنسان، ومن خلالها وضعية العدالة في الدول الأعضاء، وتنقسم هذه الآليات إلى قسمين، آليات تعاقدية أنشأت في إطار المعاهدات والاتفاقيات الدولية وآليات غير تعاقدية تقوم بإنشائها هذه المنظمات بناء على ميثاقها. وتتنوع أساليب حماية المنظمات الدولية لحقوق الإنسان، بين إعداد تقارير حول مدى التزام الدول بالاتفاقيات التي صادقت عليها، وتمكين الدول والأفراد والجماعات من تقديم شكاوى أمامها، واستقبال التقارير الدورية والسنوية التي تنجزها الدول والمنظمات الدولية غير الحكومية حول وضعية حقوق الإنسان بصفة عامة في دولة أو منطقة معينة أو وضعية حق محدد من هذه الحقوق².

تضمنت التقارير التي أصدرتها عدة ملاحظات وتوصيات حول القضاء المغربي، وذلك بمناسبة بثها في التقارير الدورية للمملكة المغربية. وإذا كانت تقارير اللجان المذكورة قد أشادت ببعض الإنجازات المرتبطة بهيئة الإنصاف والمصالحة وبمدونة الأسرة، فإنها سجلت عدة مؤاخذات على منظومة العدالة المغربية. وتتعلق المؤاخذات المذكورة بالعيوب التي تعترى بعض النصوص القانونية والتي تؤثر على تطبيقاتها القضائية، وبالمشاكل التي تعترض القضاء في حماية الحقوق والحريات، إضافة إلى شح المعلومات بشأن تطبيق القضاء لبعض الاتفاقيات التي صادق عليها المغرب في ميدان حقوق الإنسان³.

توجد آليات أممية أخرى لها علاقة بإصلاح القضاء، وهي عبارة عن فرق عمل ومقررين خاصين تابعين لمجلس حقوق الإنسان مثل المقرر الخاص المعني باستقلال القضاء والمحامين والمقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة وجبر الضرر وضمانات عدم التكرار. كما سبق للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن أنشأ لجنة منع الجريمة التي تهتم بالعدالة الجنائية، إضافة إلى اهتمام الجمعية العامة للأمم المتحدة بالحق في العدالة وسيادة القانون، الذي خصصت له عدة لقاءات أهمها ذلك الذي تم في إطار اللجنة السادسة بمناسبة الدورة التاسعة والعشرون، تحت

¹ - مثال التصنيف الدولي الصادر عن مؤسستي الصندوق من أجل السلام ومجلة السياسة الخارجية الأمريكية حول الدول الفاشلة.

² - Haut Commissariat de Droit de L'Homme: Mécanismes nationaux d'élaboration des rapports et de suivi , Guide pratique sur la collaboration efficace de l'état avec les mécanismes internationaux des droits de l'homme, Nations unies, New york et Genève, 2016, p 2.

³ - عبد الرحيم الجامعي وآخرون: تقرير حول العدالة بالمغرب، منشورات جمعية عدالة، سنة 2011، ص 217 وما بعدها.

عنوان "تبادل الممارسات الوطنية للدول في تعزيز سيادة القانون من خلال الاحتكام إلى القضاء"، وأخيرا فإن الأمانة العامة ومجلس الأمن يوليان اهتماما خاصا لهذا الحق بمناسبة إدارة النزاعات¹. تجدر الإشارة إلى أن المغرب يتفاعل بشكل مستمر مع آليات المنظمات الدولية المرتبطة بحقوق الإنسان، وخصوصا آلية التقارير السنوية، وذلك وفق معايير المفوضية السامية لحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة. حيث يقوم سنويا بآلية الاستعراض الدوري الشامل لحقوق الإنسان قصد متابعة تنفيذ التوصيات الدولية والالتزامات الطوعية عبر عدة محاور أبرزها محور البناء الديمقراطي وسيادة القانون، الذي يضم أربعة محاور فرعية من بينها محور إصلاح منظومة العدالة².

يتجلى تأثير الآليات الدولية لحماية حقوق الإنسان على سياسة إصلاح منظومة العدالة في المغرب، في محاولة هذا الأخير تبني المرجعية الدولية لإصلاح القضاء، من خلال أخذ معايير المحاكمة العادلة بعين الاعتبار والاسترشاد بالتقارير والتوصيات الصادرة عن المنظمات الدولية الحكومية والدخول معها في برامج شراكة وتعاون من أجل المراجعة الدورية للمنظومتين القانونية والقضائية. وهو التأثير الذي يتعزز أكثر بتقارير المنظمات الدولية غير الحكومية التي ترصد مدى التزام الدول باحترام حقوق الإنسان وتوثيق انتهاكاتها وإثارة انتباه المنظمات الدولية الحكومية لهذه الانتهاكات، إضافة إلى نشر ثقافة حقوق الإنسان وتقديم المعونة اللازمة، لكن تأثيرها يبدو أوضح في حالة اكتسابها للصفة الاستشارية في إحدى أجهزة الأمم المتحدة³.

أدت تقارير المنظمات الدولية غير الحكومية حول حقوق الإنسان بالمغرب إلى دخول الطرفين في علاقات تعاون، غير أن هذه العلاقات إتسمت أحيانا بالتصادم حيث مارست المنظمات الحقوقية الدولية ضغوطات على المغرب أثرت سلبا على علاقاته الدولية. ويمكن القول أن تطور احترام الدولة المغربية لحقوق الإنسان خلال العقد الأخير لا يمكن تصورها بمعزل عن مساهمة المنظمات الدولية غير الحكومية، والتي شكلت مصدر ضغط أحيانا ومصدر

¹ فيما يخص علاقة المغرب بفريق العمل والمقررين الخاصين لحقوق الإنسان يمكن الإشارة إلى تقرير فريق العمل حول حالات الاختفاء القسري بتاريخ 09 فبراير 2010، وقبله تقرير المقررة الخاصة حول حقوق الإنسان للعمال المهاجرين بتاريخ 12 يناير 2004، واللذان تضمنتا مجموعة من الملاحظات والتوصيات المتعلقة بمنظومة العدالة.

² المحجوب الهيئة: اسهام الية الاستعراض الدوري الشامل في تعزيز الحكامة في مجال حقوق الانسان - تجربة المملكة المغربية - مداخلة بمناسبة أشغال ندوة حول الحكامة - المسؤولية الاجتماعية في سياق التحولات، الآليات والفاعلون - وذلك بالقاهرة في الفترة الممتدة من السادس والعشرين الى التاسع والعشرين نونير 2012، منشورة على الموقع الإلكتروني للمندوبية الوزارية لحقوق الانسان <https://didh.gov.ma> وتم الاطلاع عليها بتاريخ 22 أبريل 2017.

³ - بلقاسم أحمد وفهيمه طهراوي: دور المنظمات الدولية غير الحكومية في تعزيز و حماية حقوق الانسان، مجلة العلوم السياسية والقانون، عدد 10، المركز الديمقراطي العربي، برلين، غشت/شتنبر 2015، ص 3 وما بعدها.

دعم وشراكة أحيانا أخرى في مختلف الإصلاحات السياسية التي عرفها المغرب، وعلى رأسها سياسة إصلاح منظومة العدالة.

عبرت منظمة العفو الدولية عن موقفها من العدالة المغربية من خلال البيانات الصادرة عنها بمناسبة محاكمات بعض الناشطين الحقوقيين، حيث رصدت مظاهر عدم احترام بعض المعايير الدولية للمحاكمة العادلة كالحرمان من حق الاتصال بمحام والاعتماد على اعترافات رافقتها مزاعم بالتعرض للتعذيب وعدم الإستجابة لطلب استدعاء الشهود. وقد عبرت منظمة مراقبة حقوق الإنسان أيضا عن موقفها من العدالة المغربية أثناء تعليقها على محاكمات تتعلق بصحفيين وحقوقيين، حيث سجلت تجاوزات مرتبطة بحرية التعبير وإصدار أحكام بتعويضات مرتفعة على صحفيين¹.

توجد منظمات دولية غير حكومية أخرى اهتمت بوضعية العدالة في المغرب، مثل الشبكة الأوروبية ومتوسطة لحقوق الإنسان التي أصدرت دراسة حول النظام القضائي المغربي، حيث تطرقت لتأثير انضمام المغرب للمنظمات الدولية على القضاء مبرزة ضعف استقلاله ونزاهته، وقد نظمت مائدة مستديرة لمناقشة هذا التقرير سنة 2008 بحضور مسؤولين حكوميين ومهنيين وممثلي المجتمع المدني. كما أن اللجنة العربية لحقوق الإنسان وضعت تقارير حول عدة محاكمات، كتلك المتعلقة بأحداث سيدي إفني وقضية "بلعيرج" سنة 2009 وقضية العدل والإحسان بفاس سنة 2010².

يتفاعل المغرب مع تقارير المنظمات الدولية غير الحكومية، إما إيجابا بتقبل ملاحظاتها وتثمين توصياتها في الحالة التي يراها موضوعية أو سلبا برفض تقاريرها والرد عليها إذا اعتبر إنها مغلوطة أو غير محايدة. فالمغرب يسمح لأبرز المنظمات الحقوقية الدولية، مثل منظمة العفو الدولية ومنظمة مراقبي حقوق الإنسان، بالعمل بكل حرية فوق أراضيها، غير أنه في السنوات الأخيرة لم يعد يتبنى إستراتيجية الصمت اتجاه تقاريرها، حيث وصل به الحال سنة 2018 إلى تشكيل لجنة حكومية رسمية للرد على تقارير المنظمات الحقوقية الدولية التي اعتبرها بجانب للصواب وغير موضوعية³.

¹ - تقرير جمعية "عدالة" حول العدالة بالمغرب لسنة 2011، مرجع سابق ص 212.

² - إضافة إلى تقارير المنظمات غير الحكومية التي تهتم بموضوع حقوق الإنسان بصفة عامة، نجد المغرب موضوعا لتقارير منظمات دولية غير حكومية تهتم بموضوع العدالة بشكل مباشر، كالمنظمة الدولية للإصلاح الجنائي والمركز الدولي للعدالة الانتقالية ومركز جنيف للعدالة والمركز الدولي للعدالة وحقوق الإنسان وسيادة القانون، التي تصدر تقارير سنوية حول وضعية العدالة في مختلف بلدان العالم.

³ - تجدر الإشارة على سبيل المثال لبلاغ المندوبية الوزارية لحقوق الإنسان ردا على تقرير هيومن رايتس ووتش الصادر بتاريخه 18 يناير 2018، وكذلك بلاغ نقس الجهة ضد تقرير منظمة العفو الدولية الصادر بتاريخه 22 فبراير 2018.

الفرع الثاني: المدخلات الحقوقية الداخلية لسياسة إصلاح منظومة العدالة بالمغرب

تتجلى المدخلات الحقوقية الداخلية لسياسة إصلاح منظومة العدالة بالمغرب في الدور الذي لعبته المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في صنع السياسة المذكورة، بإعتبارها هيئات مستقلة أنشأت بمقتضى الدستور أو القانون لتعزيز الحقوق والحريات والتمهوض بها، عبر مراقبة ورصد وضع حقوق الإنسان داخل الدولة وتقديم المشورة لها حتى تتمكن من الوفاء بالتزاماتها الداخلية والدولية، وكذلك من خلال استقبال الشكاوي المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان والتحقيق فيها والعمل على حلها، بالإضافة إلى نشر ثقافة حقوق الإنسان والتفاعل مع المجتمع المدني حول الموضوع قصد صياغة التوصيات والمقترحات ورفعها للمؤسسات الرسمية¹.

تعتبر المؤسسات الوطنية المستقلة لحقوق الإنسان مؤشرا رئيسيا لدى المنظمات الدولية على مدى احترام الدول لحقوق الإنسان، كما أصبحت هذه المؤسسات صلة وصل بين الدول والمنظمات الدولية في هذا المجال، من خلال عملها على إيصال المعطيات والملاحظات الحقوقية المتعلقة ببلدانها للمنظمات الدولية وإطلاع المنظمات الدولية على المجهودات المبذولة من طرف الدول. وعلى المستوى الداخلي أصبحت هذه المؤسسات تساهم في صنع وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية، من خلال تقاريرها السنوية وعضويتها في المؤسسات الرسمية للدولة ودورها الاستشاري.

الأهمية التي أعطاها المغرب لهذا النوع من المؤسسات مكنها من المشاركة في صياغة السياسات العمومية ذات العلاقة بموضوع حقوق الإنسان، وعلى رأسها سياسة إصلاح منظومة العدالة. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن هيئة الإنصاف والمصالحة لعبت دورا مهما في تحقيق العدالة الانتقالية من جهة، والتأسيس لإصلاح منظومة العدالة عبر توصيات تقريرها النهائي من جهة أخرى (أولا). كما تبرز أيضا مشاركة مؤسسات أخرى، كالمجلس الوطني لحقوق الإنسان ومؤسسة الوسيط، في التأسيس لإصلاح منظومة العدالة من خلال تقاريرها وتوصياتها وتمثيلها في الهيئات الرسمية، خصوصا بعد دسترتها وتعديل القوانين المنظمة لها (ثانيا)².

¹ - الأمم المتحدة: المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، التاريخ والمبادئ والأدوار والمسؤوليات، منشورات الأمم المتحدة حول حقوق الإنسان، سلسلة التدريب المهني عدد4، نيويورك و جنيف 2010 .

² - محمد سعيد بناني: العدالة الانتقالية في المغرب في ضوء مبادئ العدل والإنصاف، مطبعة الأمانة بالرباط، توزيع مكتبة دار السلام، الطبعة الأولى، 2016، ص64.

أولاً: دور هيئة الإنصاف والمصالحة في التأسيس للإصلاح القضائي

تندرج تجربة هيئة الإنصاف والمصالحة ضمن ما كان يعرف بلجان الحقيقة والمصالحة عبر العالم، والتي أنشئت في سياق مسلسل الانتقالات الديمقراطية في العديد من البلدان، كآلية لتطبيق نوع آخر من العدالة، يكون ملائماً للمرحلة الانتقالية. ويمكن اعتبارها "سياسة قانونية تعبر من خلالها الدولة عن رغبتها في البحث عن حلول أفضل من الخيار العقابي من خلال مسلسل يهدف إلى التقليل أو إلغاء تطبيق عقوبات في مواجهة أشخاص أو أفعال معينة"، وهو ما يعني تنازل القضاء عن جزء من صلاحياته لعدالة تعويضية تقتضي المصالحة مقابل جبر الضرر بواسطة التعويض المادي للضحايا¹.

تماشياً مع التوجهات الدولية، تبنى المغرب، على غرار العديد من الدول مقارنة العدالة الانتقالية، والتي تزامنت مع تجربة حكومة التناوب كآلية للانتقال الديمقراطي، حيث تم إحداث هيئة تحكيم مستقلة لتعويض الضحايا أعلن عنها الملك محمد السادس بتاريخ 16 غشت 1999 بعد استشارة مجلس حقوق الإنسان، وقد أصدرت تقريرها الختامي شهر نونبر 2003². وبعد ذلك تم تأسيس هيئة الإنصاف والمصالحة شهر يناير 2004 بمقتضى قرار ملكي بالموافقة على توصية المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان بإنشاء هيئة ذات اختصاصات غير قضائية، مهمتها مواصلة عمل هيئة التحكيم، مع توسيع نطاق الاختصاص وتطوير أدوات العمل، قصد الطي النهائي ملف الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان في الفترة الممتدة بين 1956 و1999³.

لا يمكن إنكار الدور المهم الذي لعبته الهيئة في المصالحة السياسية، وفي تحقيق الأمن الحقوقي والتأسيس من خلال توصياتها للأمن القانوني والقضائي. وتجدر الإشارة إلى أن هيئة الإنصاف والمصالحة قدمت تقريراً ختامياً مفصلاً مع نهاية سنة 2005 ضم ستة كتب، من بينها الكتاب الرابع بعنوان "مقومات توطيد الإصلاح والمصالحة" ثلاثة فصول، حيث ثمن الفصل الأول الإصلاحات المؤسساتية والقانونية والسياسية، ورصد الفصل الثاني دور الهيئة في توسيع نطاق الإصلاحات، وأخيراً حدد الفصل الثالث توصيات الهيئة وضمانات عدم تكرار الانتهاكات⁴.

¹ محمد الودغيري: العدالة في المغرب بين القضاء العادي والاستثنائي، دار الآفاق للنشر والتوزيع بالدار البيضاء، مطبعة الأمانة الرباط، الطبعة الأولى 2009، ص 29 وما بعدها.

² هيئة التحكيم المستقلة لتعويض ضحايا الاختفاء القسري والاعتقال التعسفي، اللجنة الأولى في مسار العدالة الانتقالية بالمغرب، منشورات المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، سنة 2010، ص 35 وما بعدها.

³ الظهير الشريف الصادر بتاريخ 15 محرم 1422 الموافق ل 10 أبريل 2001 المتعلقة بإعادة تنظيم المجلس.

⁴ حسب التقرير الختامي لهيئة الإنصاف والمصالحة، فإن توصياتها انطلقت من مرجعية توجيه الدولة نحو النهوض بحقوق الإنسان وحمايتها وتعزيز مسلسل الإصلاحات الجارية، إضافة إلى مقتضيات النظام الأساسي للهيئة حول تقديم الاقتراحات الكفيلة باسترجاع الثقة في حكم القانون، فضلاً عن الإرادة الملكية المرتبطة بإصلاح القضاء "ضماناً لحرمة وجعل أحكامه

من خلال إلقاء نظرة على التوصيات السابقة يظهر أن أغلبها يرتبط بإصلاح منظومة العدالة، خصوصا توصية تأهيل العدالة وتقوية استقلالها، والتي تضمنت استقلال القضاء وتسريع وثيرة إصلاحه ومواصلة تحديث المحاكم وتحفيز القضاة وأعاون العدالة، مع الحرص على تكوينهم الأساسي والمستمر وتقييم أدائهم بانتظام ومواصلة مشاريع تنظيم مختلف المهن القضائية وجعلها قادرة على الضبط الذاتي لشؤونها¹.

رغم الانتقادات التي تعرضت لها هيئة الإنصاف والمصالحة، بخصوص اقتصرها على التعويض ومحدودية هامشه المادي والبشري، إلا أنها لعبت دورا مزدوجا في النهوض بالعدالة المغربية، سواء من خلال دورها المحوري في تحقيق العدالة الانتقالية أو عبر التوصيات التي قدمتها في تقريرها الختامي، والتي شكلت أساسا رئيسيا لسياسة إصلاح منظومة العدالة بالمغرب، تحت إشراف المجلس الوطني لحقوق الإنسان².

ثانيا: دور المجلس الوطني لحقوق الإنسان والوسيط في إصلاح القضاء المغربي

إضافة إلى هيئة الإنصاف والمصالحة كمؤسسة حقوقية مؤقتة، كان المغرب قد أحدث سنة 1990 المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، كهيئة استشارية في مجال الحقوق والحريات، وقد تم تعديل قانونه الأساسي سنة 2001 لتعزيز صلاحياته بشكل يتناسب مع مرحلة العدالة الانتقالية، ثم تم تعديله مرة أخرى سنة 2011 ليصبح مؤسسة مستقلة بصلاحيات واسعة تتجاوز الطابع الاستشاري، وذلك تماشيا مع ما يعرف بمبادئ باريس التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1993 حول المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. وقد تضمنت مذكرات المجلس الاستشاري لحقوق

تستهدف الإنصاف في إطار من الاستقلال عن أشكال الضغوط المادية والمعنوية، وباعتبار مبدأ استقلال القضاء قاعدة ديمقراطية لكفالة حسن سير العدالة وضمانا لدستورية ولسيادة القانون ومساواة الجميع أمامه في جميع الظروف والأحوال ولدور القضاء في كسب رهان الديمقراطية".

¹ - حدد التقرير المجالات الرئيسية للإصلاحات المقترحة، وتضمنت تعزيز الحماية الدستورية لحقوق الإنسان ومواصلة الانضمام لاتفاقيات القانون الدولي المتعلقة بها وتعزيز حمايتها القانونية والقضائية، ووضع إستراتيجية لمكافحة الإفلات من العقاب، وإعادة تأهيل السياسة والتشريع الجنائيين، وتأهيل العدالة وتقوية استقلاليتها، وتفعيل توصيات المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان حول السجون، وترشيد الحكامة الأمنية، والنهوض بحقوق الإنسان عبر التربية والتحسيس وتشجيع البحث العلمي المتعلق بالتاريخ الماضي والراهن، وأخيرا تقوية اختصاصات المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان. وأوصى التقرير أيضا بمراجعة تنظيم وزارة العدل، بشكل يحول دون تدخلها في مجرى العدالة وسير المحاكمات مع تجريم تدخل السلطة الإدارية في العدالة، وتشديد العقوبات الجنائية في حق كل إخلال أو مساس بحرمة القضاء واستقلاله. وفي الأخير تم اعتماد هذا التقرير كوثيقة مرجعية لمختلف القطاعات بما فيها العدل، وتم تحديد آليات لمتابعة تنفيذ هذه التوصيات أبرزها المجلس الوطني لحقوق الإنسان.

² - العويمر الحسين: سياسات جبر الضرر في التجارب الأفريقية للعدالة الانتقالية، تجربة هيئة الإنصاف والمصالحة المغربية، مساهمة ضمن مؤلف جماعي بعنوان "العدالة الانتقالية في إفريقيا، مظاهر تفكيك الأنظمة السلطوية، دراسة في تجارب لجان الحقيقة، مكتسبات وتحديات"، منشورات المركز الديمقراطي العربي، طبعة 2018، ص 193.

الإنسان، منذ نشأته، مقترحات تهم تكريس بعض الضمانات الأساسية للمحاكمة العادلة على مستوى قانون المسطرة الجنائية وتكوين القضاة والشرطة القضائية في ميدان حقوق الإنسان¹.

تعزز دور المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان بعد سنة 2001 بصلاحيات إصدار التقارير، حيث أصدر سنة 2004 أول تقرير دوري له عن حالة حقوق الإنسان بالمغرب، كما شهدت نفس السنة إصدار المجلس لتقرير موضوعاتي حول السجون، كما قام بتقديم رأي استشاري بشأن ملائمة القانون الجنائي المغربي مع التطورات المجتمعية والمواثيق الحقوقية الدولية. أما فيما يخص التقرير السنوي الصادر عن المجلس سنة 2005، فقد ركز على موضوع السياسة الجنائية وضرورة عقلنة آليات التجريم والعقاب وربطها بحقوق الإنسان، في حين ركز تقرير 2006 على ظاهرة الرشوة².

انطلاقاً من سنة 2007 تعزز دور المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان في إصلاح منظومة العدالة بصفته جهة مكلفة بمتابعة تنفيذ توصيات هيئة الإنصاف والمصالحة، مما مكنه من مواكبة الإصلاحات القضائية، عبر تحديد مدى تطابقها مع التوصيات المذكورة، إضافة إلى تقديم الاقتراحات التي يراها مناسبة بخصوص منظومة العدالة. وكانت توصيات هيئة الإنصاف والمصالحة قد نصت على "إحداث لجنة بالمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان لمتابعة تنفيذ التوصيات الصادرة عن الهيئة"، وهو التكليف الذي أقره الملك محمد السادس في خطابين متتاليين³.

عملت لجنة متابعة تنفيذ توصيات هيئة الإنصاف والمصالحة على إحداث آليات مشتركة بين المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان والمؤسسات الوطنية المعنية بتنفيذ التوصيات المذكورة. كما عملت اللجنة المعنية على تنظيم عدة ندوات وأيام دراسية أبرز لمواكبة تنزيل توصيات هيئة الإنصاف والمصالحة في مجال العدالة، وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى اليومين الدراسيين اللذين نظمهما المجلس بتاريخ 12 يوليوز و5 شتنبر 2008 حول إصلاح منظومة العدالة في ضوء توصيات الهيئة⁴.

¹ - المندوبية الوزارية المكلفة بحقوق الإنسان: دليل حول الضمانات الدستورية والآليات المؤسسية لحماية حقوق الإنسان والنهوض بها، سلسلة دلائل، مطبعة prestigword، سنة 2013، ص 45.

² - التقارير المذكورة متواجدة على الموقع الإلكتروني الخاص بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان www.CNDH.gov.ma، والذي تم الاطلاع عليه عدة مرات، آخرها بتاريخ 22 يونيو 2020.

³ - الخطاب الملكي بمناسبة تقديم التقرير النهائي للهيئة سنة 2006، والذي جاء فيه "نكلف المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان بتفعيل توصياتها"، وكذلك خطاب العرش لسنة 2006 الذي أناط بالمجلس "متابعة و تفعيل توصيات هذا التقرير".

⁴ - إصلاح منظومة العدالة في ضوء توصيات هيئة الإنصاف والمصالحة، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان، سلسلة الندوات، سنة 2008، ص 09 وما بعدها. ويتضمن هذا المنشور المناقشات التي دارت خلال اليومين الدراسيين وملاحق حول مذكرات اجتماعات المجلس، والتوصيات والآراء الاستشارية المرفوعة إلى الملك.

أعد المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، في إطار متابعة تنفيذ توصيات هيئة الإنصاف والمصالحة حول إصلاح القضاء، تقريراً يتضمن مجموعة من الاقتراحات المرتبطة بتعزيز الضمانات الدستورية لاستقلال القضاء، وتحديث القوانين المتعلقة بالمجلس الأعلى للقضاء والمعهد العالي للقضاء والنظام الأساسي للقضاة والتنظيم القضائي للمملكة. كما تضمن التقرير مقترحات حول تعزيز وتكوين وتخليق الموارد البشرية بالمحاكم، ومراجعة الأنظمة الخاصة بمساعدة القضاء وتفعيل دور التمثيليات المهنية.¹

أصدر المجلس سنة 2010 مذكرة بعنوان "تأهيل العدالة وتقوية استقلال القضاء"، طالب من خلالها بتعزيز الضمانات الدستورية لاستقلال القضاء، من خلال النص عليه كسلطة مستقلة عن السلطين التشريعية والتنفيذية، وتكريس وحدة الهيئة القضائية، وأوصت المذكرة بتنظيم المجلس الأعلى للقضاء عبر قانون تنظيمي يضمن استقلاله الإداري والمالي، وتطعيم عضويته بشخصيات حقوقية معينة من طرف الملك، وتكليفه بإنجاز تقارير سنوية حول العدالة. وإضافة إلى القانون المنظم للمجلس الأعلى للقضاء، طالبت المذكرة بمراجعة النظام الأساسي لرجال القضاء، والتنظيم القضائي للمملكة، والمرسوم المنظم لاختصاصات وزارة العدل، والقانون المنظم للمعهد العالي للقضاء.²

بعد التعديلات التي طالت نظامه الأساسي سنة 2011، أصبح المجلس الوطني لحقوق الإنسان أكثر تأثيراً في السياسات العمومية، إضافة إلى دوره كوصي على تنفيذ توصيات هيئة الإنصاف والمصالحة، ارتكز المجلس على صلاحياته الدستورية في المجال الحقوقي لمواكبة مسلسل إصلاح منظومة العدالة في المغرب، سواء من خلال الندوات والأيام الدراسية أو التقارير السنوية والموضوعاتية. وقد تعزز هذا الدور بضمان المجلس لعضوية رئيسه في المجلس الأعلى للسلطة القضائية، وقبله في الهيئة العليا للحوار الوطني حول إصلاح منظومة العدالة جنباً إلى جنب مع مؤسسة الوسيط³، كما ساهم المجلس الوطني لحقوق الإنسان في الحوار الوطني لإصلاح منظومة العدالة بمذكرة صدرت بداية سنة 2013، تتضمن عدة توصيات.⁴

¹ تقرير حول متابعة تفعيل توصيات هيئة الانصاف والمصالحة، التقرير الرئيسي، منشورات المجلس الاستشاري لحقوق الانسان، سنة 2009، ص 80 وما بعدها.

² حسن طارق: هيئات الحكامة في الدستور، السياق، البنات والوظائف، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 110، سنة 2016، ص 218 وما بعدها.

³ تقرير حول متابعة تفعيل توصيات هيئة الانصاف والمصالحة، الملحق الرابع، مرجع سابق، ص 36 وما بعدها.

⁴ يمكن الرجوع بهذا الخصوص لمذكرة المجلس الوطني لحقوق الانسان حول القانون التنظيمي المتعلق بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية.

الوسيط، مؤسسة وطنية أخرى لحقوق الإنسان أنشأت سنة 2011 لتعويض ديوان المظالم المحدث سنة 2001، والذي كان يرفع تقريراً سنوياً للملك حول أعماله، ويقدم توصيات للحكومة بشأن التظلمات المرفوعة إليه، واقتراحات بشأن إصلاح القوانين والمؤسسات، فضلاً عن علاقته بالأجهزة القضائية، وخصوصاً جهاز النيابة العامة¹. وهو الدور الذي ورثته مؤسسة الوسيط، مع توسيع الصلاحيات المسندة إليه تماشياً مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان والمستجدات الدستورية حول الموضوع².

أحدث الوسيط قصد "تدعيم المهام التي تقوم بها العدالة عامة والقضاء خاصة في ترسيخ الحقوق وحمايتها" و"استجابة لما يتطلع إليها المواطنون من تقوية تطبيق مبادئ العدالة والإنصاف"³. وقد مكنته هذه الصلاحيات من المساهمة في إصلاح منظومة العدالة، فرغم أن القانون يمنع وسيط المملكة من معالجة القضايا التي تكون معروضة على القضاء أو تلك التي بث فيها القضاء، إلا أن التظلمات المرتبطة بإدارة مرفق القضاء تدخل ضمن اختصاصاته، كما أنه يرفع تقارير حول وضعية القضاء ومنظومة العدالة للمجلس الأعلى للسلطة القضائية، فضلاً عن عضوية رئيسه في نفس المجلس.

تضمن القانون لسنة 14.16 لسنة 2019 المتعلق بمؤسسة الوسيط عدة مقتضيات لها علاقة بالقضاء، كالمادة 14 التي تأهل الوسيط لمنح توصية بالمساعدة القضائية أمام القضاء الإداري، والمادة 16 التي تجعل اللجوء الأول للوسيط يقطع أجل الطعن ويوقف التقادم. كما تنص المادة 42 على أن يرفع الوسيط تقارير خاصة إلى رئيس الحكومة تتضمن توصيات حول عدة مواضيع، من بينها حث الإدارات المعنية على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها، واقتراح الإجراءات الاستباقية لتفادي المنازعات القضائية بين الإدارة والمترفعين، فضلاً عن إمكانية التوصية بإحالة ملفات على النيابة العامة⁴.

¹ - أدريس بلحجوب: ديوان المظالم ومؤسسة النيابة العامة أية علاقة؟ مجلة ديوان المظالم، العدد الأول، دجنبر 2014، ص 37 وما بعدها.
² - ينص الفصل 162 من دستور 2011 على أن "الوسيط مؤسسة وطنية مستقلة ومتخصصة مهمتها الدفاع عن الحقوق في نطاق العلاقات بين الإدارة والمترفعين، 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".
³ - ديباجة الظهير الشريف رقم 1.11.25 الصادر في 17 مارس 2011 بأحداث مؤسسة الوسيط.
⁴ - تجدر الإشارة إلى أن موضوع إصلاح العدالة كان حاضراً أيضاً في تقرير الخمسينية الصادر سنة 2006 تحت عنوان "50 سنة من التنمية البشرية بالمغرب وفاق سنة 2025"، والذي حمل إنتقادات قوية لواقع القضاء المغربي على كافة المستويات. ويمكن الرجوع بشأن ذلك لأحمد غزالي: مسلسل إصلاح وتأهيل العدل والإصلاحات الرامية إلى ضمان سيادة القانون، مساهمة في تقرير الخمسينية، القرص المدمج المرفق بكتاب المغرب الممكن، 2006، ص 48 وما بعدها.

المحور الثاني: المخرجات الحقوقية لإصلاح منظومة العدالة بالمغرب

عرف المجتمع الدولي تطورا كبيرا على مستوى النصوص القانونية والآليات المؤسسية المعنية بحقوق الإنسان، وقد حاول المغرب مواكبة هذا التطور، وخصوصا منذ تولي الملك محمد السادس سدة الحكم. وهي اللحظة التي تزامنت مع حكومة التناوب، التي لعبت دورا مهما في ارتقاء حقوق الإنسان في سلم الأولويات بالنسبة للمغرب، سواء من خلال تدبير مرحلة العدالة الانتقالية أو تبني الخيار الحقوقي كاختيار ذو أولوية ومواكبته تشريعا عبر التصديق على الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، ومؤسستيا عبر الانضمام إلى المنظمات والآليات الحقوقية الدولية وإحداث مؤسسات وطنية لتعزيز حقوق الإنسان.

إضافة إلى المؤسسات الدستورية ذات الصلة، تم إحداث المندوبية الوزارية المكلفة بحقوق الإنسان، التي قامت بوضع خطة العمل الوطنية في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان (2018-2021). وتتقاطع هذه الخطة مع الإستراتيجية الوطنية لإصلاح منظومة العدالة في عدة محاور، وخصوصا المحور الفرعي الأول من المحور الرئيسي الرابع، والمتعلق بالحماية القانونية والقضائية لحقوق الإنسان، والذي يقابله الهدف الرئيسي الثالث من الميثاق الوطني لإصلاح منظومة العدالة، والمتعلق بتعزيز حماية القضاء للحقوق والحريات المدنية والسياسية من جهة (الفرع الأول) والاقتصادية والاجتماعية من جهة أخرى (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعزيز دور القضاء في حماية الحقوق المدنية والسياسية

لعبت السلطة التنفيذية، ممثلة في وزارة العدل خصوصا، دورا محوريا في تنظيم الحوار الوطني لإصلاح منظومة العدالة ومواكبة تنزيل توصيات الميثاق، والتي تطلب الكثير منها تعديل بعض القوانين و إخراج قوانين جديدة إلى حيز الوجود. وهي العملية التي تطلبت تظافر مجهودات جميع السلطات، وخصوصا السلطة التشريعية، التي تملك مدخلا آخرًا للتأثير في الحقوق والحريات، وهو السياسة الجنائية التي تقوم بإعدادها والتي أصبح تنفيذها من اختصاص رئاسة النيابة العامة بدل وزارة العدل.

تجدر الإشارة إلى أن جميع الأهداف التي نص عليها ميثاق إصلاح منظومة العدالة تمس الحقوق والحريات بشكل أو بآخر، فاستقلال السلطة القضائية يحصنها ضد الضغوطات التي تدفعها لانتهاك هذه الحقوق أو السكوت على انتهاكها، وتخليق منظومة العدالة الهدف منه وصول المتقاضين إلى حقه بشكل قانوني، أما نجاعة وتحديث وتأهيل منظومة العدالة فكلها مداخل لتسهيل ولوج المتقاضين للقانون والعدالة لحماية حقوقه بشكل سريع وشفاف. لكن

الغاية من تخصيص الميثاق لهدف رئيسي متعلق بالحقوق والحريات هو تعزيز (أولا) لكي تستطيع السلطة القضائية حماية الحقوق والحريات من جهة ثانية (ثانيا).

أولا: مراجعة السياستين التشريعية والجنائية في علاقتهما بالحقوق والحريات

رفع التكريس القوي للحقوق والحريات في الدستور، وزخم التوصيات التي جاء بها الميثاق الوطني لإصلاح منظومة العدالة، من وثيرة الحركة التشريعية في مجال حقوق الإنسان بهدف تجميع النصوص القانونية وملاءمتها مع المستجدات الدستورية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية. وقد تأسست هذه الحركة التشريعية الجديدة على عدة أسس، أهمها الملاءمة مع الالتزامات الدولية للمغرب، وتفعيل أحكام الدستور، وخصوصا الفصل 71 الذي يحدد مجالات التشريع، والفصل 86 المتعلق بإصدار القوانين التنظيمية، والفصل 171 المتعلق بمؤسسات الحكامة¹.

إذا كان صدور القوانين السابقة يشكل دعامة أساسية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان بالمغرب، فإن تأخر صدور أخرى يفتح المجال للخروقات، وعلى رأسها القوانين المتعلقة بالحريات العامة والقوانين المرتبطة بإصلاح منظومة العدالة. كما ن دولة الحق والقانون لا تقاس بالترسانة القانونية الموجودة، بل بتطبيق تلك القوانين بشكل يأخذ بعين الاعتبار القواعد المتعلقة بالديمقراطية وحقوق الإنسان².

من جهة أخرى تهدف السياسة الجنائية إلى الحد من الإجرام، ولها ثلاثة أبعاد، بعد وقائي يرتبط بالسياسات العمومية المختلفة للدولة، وبعد زجري يضم التوجهات التشريعية في مجال التجريم والعقاب وتطبيقاتها القضائية، وبعد علاجي يتعلق بالمؤسسة السجنية وباقي شركاء منظومة إعادة التأهيل. وينبغي التمييز، في علاقة السياسة الجنائية بالسلطات الدستورية، بين إعداد هذه السياسة وتنفيذها ومراقبتها وتقييمها وتعديلها³.

بالنسبة للمغرب فإن السلطة التنفيذية كانت تلعب دورا محوريا في إعداد وتنفيذ السياسة الجنائية، استنادا إلى الاختصاصات التي خولتها المادة 51 من قانون المسطرة الجنائية لوزير

¹ نص تصدير الدستور المغربي على سمو الإنفاقيات الدولية على التشريع الداخلي، كما نص على تثبيت المغرب بحقوق الإنسان "كما هي متعارف عليها عالميا"، وخصص الباب الثاني للحقوق والحريات الأساسية، حيث ضم أربعين فصلا، مع التخصيص على مجموعات من الضمانات المرتبطة بها، وخصوصا تلك المتعلقة بالسلطة القضائية. ونصت التوصية رقم 59 من الميثاق الوطني لإصلاح منظومة العدالة "ملاءمة القوانين الجزية الوطنية مع أحكام الدستور ومبادئ الإنفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الجريمة وبحقوق الإنسان المصادق عليها والمنشورة".

² عبد السلام العيماني: القضاء ورهان الإصلاح، مساهمة في النقاش حول اصلاح القضاء، دون ناشر، الطبعة الأولى 2009، ص 17.

³ - أمحمد أقيلي: السياسة الجنائية بالمغرب، الواقع والافاق، 2004-2018، طباعة وتوزيع دار السلام بالرباط، طبعة 2018، ص 15.

العدل في شأن الإشراف على تنفيذ السياسة الجنائية من طرف النيابة العامة، واستنادا أيضا على المادة الأولى من المرسوم المتعلق بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة العدل، والتي نصت على أن "تتأط وزارة العدل مهام إعداد وتنفيذ سياسة الحكومة في ميدان العدالة"، وذلك في ظل غياب نص دستوري واضح بشأن السياسة الجنائية¹.

أورد ميثاق إصلاح منظومة العدالة عدة ملاحظات حول السياسة الجنائية جاءت على شكل توصيات في الهدف الرئيسي الثالث، وبالضبط على مستوى الهدف الفرعي الأول المتعلق بنهج سياسة جنائية جديدة، إضافة إلى الهدف الفرعي الثاني الذي نص على تطوير سياسة التجريم، والهدف الفرعي الثالث الذي نص على إرساء سياسة عقابية ناجعة. وقد أدت المستجدات المرتبطة بإصلاح منظومة العدالة إلى تغيير الصلاحيات المتعلقة بالسياسة الجنائية، التي أصبحت تنفيذها من اختصاص الوكيل العام للملك بمحكمة النقض، وهو التعديل الذي انعكس على كيفية تتبع وتقييم تنفيذ هذه السياسة².

أكد القانون رقم 33.17 توجه القانون التنظيمي للمجلس الأعلى للسلطة القضائية، فيما قضى به من نقل اختصاصات السلطة الحكومية المكلفة بالعدل إلى الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض، ليصبح إعداد السياسة الجنائية اختصاصا حصريا للسلطة التشريعية، وتنفيذها اختصاصا حصريا لرئاسة النيابة العامة. وقد تم الاكتفاء، بالنسبة لوزير العدل، بتبليغ المضامين العامة لهذه السياسة إلى الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض، حسب المادة الحادية والخمسون لمشروع قانون المسطرة الجنائية، والتي ارتكزت على توصية الميثاق الوطني رقم 38 التي نصت على "قيام وزير العدل بتبليغ مقتضيات الساسية الجنائية كتابة إلى الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض"³.

إذا كانت مسألة توزيع الاختصاصات المرتبطة بالسياسة الجنائية محسومة، فإن مضمون هذه السياسة يشكل موضوع تحولات مهمة، فالسياسة الجنائية الحديثة لم تعد تقتصر على الأهداف التقليدية المتعلقة بحماية الأمن والنظام العام ومكافحة الجريمة، بل شملت أهداف

¹ - المرسوم رقم 2.10.310 الصادر بتاريخ 11 أبريل 2011 والمتعلق بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة العدل.

² - حيث نصت المادة 110 من القانون التنظيمي للمجلس الأعلى للسلطة القضائية، في معرض حديثها عن التقارير التي يتلقاها المجلس على أنه يتلقى "تقارير الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض بصفته رئيسا للنيابة العامة حول تنفيذ السياسة الجنائية وسير النيابة العامة، قبل عرضه ومناقشته أمام اللجنتين المكلفتين بالتشريع بمجلس البرلمان". كما أن المجلس الدستوري، بمناسبة بثه في دستورية المادة المذكورة، أقر بأن "صلاحية وضع السياسة الجنائية، التي تعد من السياسات العمومية، تظل من الصلاحيات المخولة للسلطة التشريعية"، وأن "المشرع باعتباره المختص في وضع السياسة الجنائية يحق له تتبع كيفية تنفيذ هذه السياسة".

³ - قرار المجلس الدستوري رقم 16.191 بتاريخ 15 مارس 2016.

جديدة، وعلى رأسها حماية الحقوق والحريات، وتخليق الحياة العامة وحماية المال العام. كما أن السياسة الجنائية أصبحت مطالبة بملاءمة القوانين الجزية الوطنية مع الاتفاقيات الدولية، والتنسيق مع باقي السياسات العمومية للدولة، واستحضار مقاربة النوع الاجتماعي، عبر تعزيز الحماية القانونية للنساء والأطفال وذوي الاحتياجات الخاصة وضحايا الجريمة.

ثانياً: إصلاح العدالة الجنائية وحماية المواطن من تعسف الإدارة

نص الدستور المغربي على ضمانات المحاكمة العادلة في الفصول من 117 إلى 128 تحت عنوان "حقوق المتقاضين وقواعد سير العدالة"، وأبرزها حق التقاضي وقرينة البراءة ومبدأ مجانية التقاضي ومبدأ علنية الجلسات ومراقبة النيابة العامة وقضاء التحقيق للضابطة القضائية، ونص أيضاً على مبادئ جديدة تتعلق بإصدار الأحكام في أجل معقول والتعويض عن الخطأ القضائي ومنع إحداث محاكم استثنائية. كما نص في بابه الثاني على الحريات والحقوق الأساسية، والتي عرفت تطوراً كمياً ونوعياً مقارنة مع الدساتير السابقة¹.

تضمن القانون المغربي مجموعة من ضمانات المحاكمة العادلة غير أن المشاركين في الحوار الوطني لإصلاح منظومة العدالة اعتبروا أن الضمانات المنصوص عليها غير كافية، واقترحوا مراجعة الضوابط القانونية للحراسة النظرية (التوصية 80)، وتوحيد الإطار القانوني لمحاضر الضابطة القضائية مع إمكانية الاستعانة في إنجازها بتسجيلات سمعية بصرية (التوصية 82)، وترشيد الاعتقال الاحتياطي مع إمكانية الطعن فيه (التوصية 83)، وتكوين الشرطة القضائية على الحقوق الإنسان (التوصية 84). وهي التوصيات التي وجدت صدى لها في مشروع قانون المسطرة الجنائية الذي استجاب لها، كما وضع آليات للوقاية من التعذيب وخصوصاً خلال فترة الحراسة النظرية.

إضافة إلى تعزيز ضمانات المحاكمة العادلة، فإن تطوير آليات العدالة الجنائية مسألة في غاية الأهمية، لكونها تساعد القضاء على مراقبة احترام ضمانات المحاكمة العادلة وباقي حقوق وحريات المتقاضين. كما تدخل ضمنها التقنيات الحديثة المتعلقة بمكافحة الجريمة والتحري والتحقيق بشأنها، بما في ذلك استغلال المستجدات البيولوجية والطبية الحديثة في تطوير الطب الشرعي من أجل الاعتماد عليه في الخبرات الدقيقة، وكذلك الاستفادة من ثورة تكنولوجيا

¹ - جميلة بوستاق: الأسس الدستورية للعدالة الجنائية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس السنة الجامعية 2016/2017، ص 19.

الاتصال والتواصل من أجل تقريب العدالة وتفعيل الحق في المعلومة القضائية ومراقبة احترام ضمانات المحاكمة العادلة¹.

جاء الميثاق الوطني بعدة توصيات في هذا الصدد، أهمها التوصية 81 حول تعزيز مراقبة النيابة العامة للبحث التمهيدي والحراسة النظرية، والتوصية 87 التي دعت إلى تعزيز إشراف قضاة النيابة العامة وقضاة التحقيق على عمل الشرطة القضائية، والتوصية 89 حول وضع آلية لمراقبة الخبرات والشواهد الطبية. كما دعا الميثاق في التوصيات 90 و91 و94 إلى حوسبة محاضر الضابطة القضائية واعتماد وسائل الاتصال عن بعد في الاستماع للشهود وتنفيذ الإنابات القضائية واعتماد التقنيات الحديثة في البحث والتحري، ونصت توصيات أخرى على إحداث مرصد وطني للإجرام وآخر للسجل العدلي وتنظيم مهنة الطب الشرعي.

دفعت توصيات الميثاق الوطني لإصلاح منظومة العدالة، والنواقص التي كشفتها الممارسة بالنسبة لقانون المسطرة الجنائية، المشرع إلى التفكير في تطوير الآليات الموجودة مع النص على آليات رقابية وتقنية جديدة تعزز من حماية ضمانات المحاكمة العادلة وتتوافق إلى حد كبير مع الآراء والتوصيات الصادرة عن المجلس المجلس الوطني لحقوق الإنسان حول الموضوع، ونجد من بين الآليات المستحدثة في المشروع²:

- التسجيل السمعي البصري لاستجوابات الأشخاص الموضوعين تحت الحراسة النظرية، وإرفاق محاضر الضابطة القضائية بهذه التسجيلات.
- إحداث سجل إلكتروني وطني وآخر جهوي للحراسة النظرية، قصد مركزة المعلومات.
- توسيع تدابير المراقبة القضائية، مع إقرار المراقبة الإلكترونية (السوار الإلكتروني).
- توسيع احتمالات إجراء الفحص الطبي كآلية للوقاية من التعذيب.
- تعزيز المراقبة القضائية على أعمال الشرطة القضائية، وأخذ نظرية وكيل الملك بعين الاعتبار فيما يخص ترقية ونقل وتأديب عناصر الشرطة القضائية.

¹ - بالرجوع إلى قانون المسطرة الجنائية نجده ينص على مجموعة من الآليات التي تمكن القضاء من هذه المراقبة، حيث يراقب وكيل الملك سجل الحراسة النظرية الممسوك من قبل الضابطة القضائية والأماكن التي تتم فيها ويبلغ للوكيل العام الإختلالات التي يقف عليها لترتيب المتابعة التأديبية أو الجنائية أو هما معا. كما يمكن لوكيل الملك الأمر بالفحص الطبي للشخص الموضوع تحت الحراسة النظرية اما تلقائيا أو بناء على طلب، فضلا عن أن القانون أعطى الحق للنيابة العامة إلى جانب قاضي تطبيق العقوبة وقاضي التحقيق ورئيس الغرفة الجنحية بزيارة المؤسسات السجنية.

² - محمد الإدريسي العلمي المشيشي: دراسة حول ملاءمة قانون المسطرة الجنائية مع مبادئ حقوق الإنسان، منشورات المجلس الوطني لحقوق الإنسان، سلسلة الدراسات، مطبعة المعارف الجديدة بالرباط، 2012، ص 13 وما بعدها.

- توسيع مجال الصلح الجزري والسند التنفيذي في المخالفات والأمر القضائي في الجرح وآلية التجنيد القضائي للجنايات البسيطة، ومنح المحكمة سلطة إعادة تكييف الجرح.
 - اعتماد التكنولوجيا من خلال حوسبة المحاضر، واعتماد التوقيع الإلكتروني، واستعمال تقنيات الاتصال عن بعد في الاستماع للمتهمين والضحايا والشهود.
 - تنظيم التقاط وتسجيل الأصوات والصور عبر تثبيت آليات بمقتضى أمر قضائي.
 - تنظيم خلايا التكفل بالنساء والأطفال ضحايا العنف على مستوى المحاكم، وتمكينها من القيام بالزيارات والأبحاث المرتبطة بعملها.
 - توسيع صلاحيات مؤسسة قاضي تطبيق العقوبة لتشمل الإشراف على التخفيض التلقائي للعقوبات والسهر على تنفيذ العقوبات البديلة والبت في رد الاعتبار القضائي¹.
- من جهة أخرى يشكل القضاء الإداري ضماناً أساسية لحقوق الإنسان من خلال رقابته على أعمال الإدارة، ولهذا نص الدستور المغربي في الفقرة الثانية من الفصل 118 على أن "كل قرار أتخذ في المجال الإداري، سواء كان تنظيمياً أو فردياً، يمكن الطعن فيه أمام الهيئة القضائية الإدارية المختصة"، وقد أدرج هذا المقتضى ضمن الباب المتعلق بالسلطة القضائية، في إطار "حقوق المتقاضين وقواعد سير العدالة". كما أقر الدستور المغربي مجموعة من المبادئ والحقوق وترك للتشريع التفصيل فيها، غير أن تأخر صدور بعض القوانين التنظيمية والعادية يجعل القضاء حائراً بين تطبيق المقتضيات القانونية التي ما زالت نافذة، أو الانتصار للمبادئ الدستورية. وهو الخيار الذي إنحاز له القضاء الإداري المغربي في بعض قراراته كتلك المتعلقة بحق الإضراب، والطعن في الرسم العقاري، والطعن في القرارات الصادرة عن مجلس الوصاية على الأراضي السلالية².
- إضافة إلى ما سبق، فإن القضاء الإداري المغربي مازال يعاني من صعوبات في تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة، مما يشكل انتهاكاً للحق في التقاضي وللمبادئ سيادة القانون واستقلال القضاء وفصل السلط. وقد أثارت هذه الظاهرة نقاشاً واسعاً بين الباحثين والفقهاء بالإضافة إلى اجتهادات قضائية متعددة، من أجل حمل الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء، وفهم أسباب ومبررات عدم التنفيذ، وهي:

¹ - قامت وزارة العدل بإعداد عدة مشاريع متعلقة بتحديث آليات العدالة الجنائية أهمها: إحداث المرصد الوطني للإجرام وإعداد مشروع قانون لتنظيم ممارسة الطب الشرعي وإعداد مشروع قانون حول "بنك وطني للبصمات الجينية".

² - رضوان اعيمي: دور القاضي الإداري في الانتصار للمقتضيات الدستورية، مقال منشور على الموقع الإلكتروني لمركز الدراسات والأبحاث في القضاء الإداري www.cerca.ma. بتاريخ 07 مارس 2016، تم الاطلاع عليه بتاريخ 25 يناير 2019.

- أسباب قانونية - مسطرة: تتمثل في غياب مسطرة خاصة بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة، حيث نص القانون الذي تم بموجبه إحداث المحاكم الإدارية على الأمر بشكل مقتضب، مع الإحالة على قواعد المسطرة المدنية¹.

- أسباب مالية - محاسبية: وعلى رأسها ضعف الموارد المالية لبعض الإدارات، وصعوبة تحديد الجهة الملزومة بالتنفيذ بدقة في ظل تعدد فصول الميزانية (تحميلات مشتركة، ميزانية فرعية، ميزانية ملحقة، حساب خصوصي...). إضافة إلى إكراهات نظام المحاسبة العمومية، فيما يخص الخضوع لمبدأ سنوية الميزانية، واحترام قاعدة تخصيص النفقات وتعدد مسطرة صرفها، وثقل مسؤولية الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين.

- أسباب إدارية - بشرية: تتعلق بالتصور السلبي الموروث عن زمن تغول الإدارة في علاقتها بالقضاء، إضافة إلى مشكل ضعف الكفاءة وحس تحمل المسؤولية الذي تعاني منه الإدارة المغربية، دون أن ننسى مشكل تسييس الإدارة المحلية.

- أسباب قضائية: مرتبطة بضعف استقلال القضاء قبل دستور 2011، الشيء الذي أدى إلى غياب الجرأة الكافية لدى بعض القضاة ومأموري التنفيذ في التعامل مع ملفات التنفيذ ضد الإدارة. وانعكس ضعف التكوين في المادة الإدارية والمالية على جودة ودقة منطوق الأحكام ومحاضر التنفيذ كذلك².

أصدر القضاء الإداري مجموعة من الأحكام والقرارات ساهمت في بلورة اجتهادات قضائية متميزة لإجبار الإدارة على التنفيذ من خلال عدة مساطر، أبرزها الغرامة التهديدية والحجوزات بمختلف أنواعها. غير أنه يصطدم بعدة صعوبات قانونية وواقعية، تتعلق بتعليل وتصفية الغرامة التهديدية، أما الحجوزات فتصطدم بمبدأ ضرورة استمرار المرفق العام، وبسلبية مواقف الأطراف المعنية بالحجز لدى الغير كالخزينة العامة والأبنك.

¹ - تنص المادة 49 من القانون رقم 41.90 المحدث للمحاكم الإدارية على أن "يتم التنفيذ بواسطة كتابة ضبط المحكمة الإدارية التي أصدرت الحكم ويمكن لمحكمة النقض أن تعهد بتنفيذ قراراتها إلى محكمة إدارية". كما جاء في المادة السابعة منه "تطبق أمام المحاكم الإدارية القواعد المقررة في قانون المسطرة المدنية مالم ينص قانون على خلاف ذلك". وبالمقابل فإن المسطرة المدنية لا تنص على قواعد خاصة بالتنفيذ على الإدارة، كما أن القواعد العامة للتنفيذ الجبري لا تأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات والتعقيدات الإدارية، فضلا عن منطوق المادة 25 الذي "يمنع على المحاكم عدا إذا كانت هناك مقتضيات قانونية مخالفة أن تنظر ولو بصفة تبعية في جميع الطلبات التي من شأنها أن تعرقل عمل الإدارات العمومية أو الجماعات العمومية الأخرى، أو أن تلغي إحدى قراراتها".

² - محمد قصري: الغرامة التهديدية في مواجهة الإدارة الممتنعة عن تنفيذ أحكام وقرارات القضاء الإداري والإشكالات المطروحة، مجلة المحاكم الإدارية، العدد الخامس، يناير 2017، ص 89 وما بعدها.

رفعت المستجدات الدستورية لسنة 2011¹، من منسوب الاهتمام الرسمي بموضوع تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة، حيث تم تبني الموضوع عبر الميثاق الوطني لإصلاح منظومة العدالة². وجاء الخطاب الملكي لسنة 2016 ليرفع الموضوع على سلم الأولويات³، مما دفع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية إلى بذل مجهودات إضافية حول الموضوع. وبناء على الخطاب الملكي المذكور، ونتيجة لشكايات وتظلمات المواطنين بادرت الحكومة إلى إحداث لجنة وزارية مكلفة بالموضوع⁴، حيث بادرت إلى عقد اجتماعات مكثفة أسفرت عن وضع مسودتي مشروع قانون يتعلقان بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة وتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة أشخاص القانون العام.

الفرع الثاني: تعزيز دور القضاء في حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية

يعتبر مصطلح التنمية من أكثر المصطلحات تداولاً مع نهاية القرن الماضي وبداية القرن الحالي، على كافة المستويات ومن طرف جميع الفاعلين، ويعد مفهوم التنمية من أكثر المفاهيم تطوراً، حيث جاء بناء على تراكم عدة مفاهيم أخرى كالنمو والتطور والتقدم، والتي كان الاقتصاد محورها الأساسي. وقد أدى تنامي دور البعد الاجتماعي إلى جعل مفهوم التنمية أكثر تعقيداً، بحيث أصبح يستخدم مقروناً بمفاهيم أخرى كالتنمية المندمجة والتنمية المستدامة والتنمية البشرية والتنمية الإنسانية، وتحيل هذه المفاهيم على الطابع المركب للتنمية التي تعتبر عملية تشاركية بين جميع الفاعلين، و"حق من حقوق الإنسان غير القابلة للتصرف"⁵.

عرف المغرب، مثله مثل بقية بلدان العالم وخصوصاً الدول النامية، سيطرة مطلقة لمفهوم التنمية على الخطاب السياسي والإعلامي والأكاديمي الحديث، ويرجع ذلك إلى عاملين، أحدهما خارجي يتعلق بموقع المغرب في التقارير الدولية حول التنمية، والآخر داخلي مرتبط بالسياسات الرسمية للتنمية انطلاقاً من المخططات الثلاثية والخماسية ومروراً بالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، ووصولاً لمفهوم النموذج التنموي الجديد. وقد أدت هذه الكثافة

¹ نص الفصل 126 على أن "الأحكام النهائية الصادرة عن القضاء ملزمة للجميع" وعلى السلطات العمومية "المساعدة على تنفيذ الأحكام".

² نصت التوصية 121 من الميثاق على "إحداث مؤسسة قاضي التنفيذ بصلاحيات قضائية تمكن من تسريع مساطر التنفيذ"، كما نصت التوصية 118 على إحترام سلطة الأحكام القضائية لاسيما في مواجهة أشخاص القانون العام".

³ يتعلق الأمر بكتاب افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة بتاريخ 14 أكتوبر 2016، والذي جاء فيه "من غير المفهوم أن تسلب الإدارة للمواطن حقوقه، وهي التي يجب أن تصونها وتدافع عنها. وكيف لمسؤول أن يعرقل حصوله عليها وقد صدر بشأنها حكم قضائي نهائي؟".

⁴ مصطفى السيمو: مستجدات تنفيذ أحكام القضاء الإداري، مجلة المحاكم الإدارية، مرجع سابق، ص 220.

⁵ المادة الأولى من الاعلان العالمي للحق في التنمية الصادر عن الأمم المتحدة بتاريخ 4 دجنبر 1986.

- التداولية لمصطلح التنمية إلى انتقاله من المنابر السياسية والإعلامية والأكاديمية إلى حقول جديدة ذات طبيعة حقوقية وقانونية وقضائية من خلال عدة آليات أهمها:
- اتفاقيات الشراكة التي أبرمها المغرب مع عدة دول ومنظمات دولية، وعلى رأسها الاتحاد الأوروبي، والتي تتضمن في طياتها بنودا تهم إصلاح القضاء.
 - الخطب الملكية حول التنمية تستحضر إصلاح منظومة العدالة كأحد مداخلها، والخطب الملكية حول إصلاح القضاء تشير إلى التنمية كأحد أهدافه.
 - دسترة مؤسسات التنمية في البابين الحادي عشر والثاني عشر، وتتمثل في المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وهيآت النهوض بالتنمية البشرية والمستدامة.
 - التقاء إستراتيجية إصلاح منظومة العدالة مع الإستراتيجيات الوطنية الأخرى حول دور القضاء في التنمية الاقتصادية (أولا) والتنمية الاجتماعية (ثانيا).

الفرع الأول: تعزيز دور القضاء في التنمية الاقتصادية

شكل تحفيز الاستثمار هاجسا أساسيا لجميع القوانين المالية والسياسات العمومية المغربية، وقد كان هذا الأمر حاضرا بقوة في فلسفة التأسيس لإصلاح منظومة العدالة، وكذلك على مستوى إجراءات تنزيل هذا الإصلاح، الذي راهن على تعزيز دور القضاء في تحفيز الاستثمار. ويهم هذا الأمر جميع فروع القضاء بشكل مباشر أو غير مباشر، فالقضاء المدني يرتبط بالاستثمار من خلال منازعات العقود، والقضاء الجنائي يختص في جرائم الأعمال، والقضاء الإداري يبت في القضايا المتعلقة بالعقود الإدارية والصفقات العمومية والمنازعات الضريبية ونزع الملكية، إلا أن القضاء التجاري يبقى أكثر ارتباطا بالموضوع، بالإضافة إلى خدمة السجل التجاري التي تقدمها المحاكم¹.

وعيا منها بأهمية الموضوع، نظمت السلطة القضائية بشراكة مع وزارة العدل، الدورة الثانية من المؤتمر الدولي للعدالة تحت عنوان "العدالة والاستثمار، التحديات والرهانات"، وذلك بتاريخ 21 و22 أكتوبر 2019. وقد تدارس أربعة محاور أولها "تحديث المنظومة القانونية للأعمال"، وثانيها "دور القضاء في تحسين مناخ الأعمال"، وثالثها "توظيف تكنولوجيا المعلومات"، ورابعها "رهانات التكتلات الإقليمية"²(أولا).

¹- عبد الله جدة: تدخل القضاء التجاري في حياة المقاول، بحث لنيل الماستر في القانون الخاص، الكلية متعددة التخصصات بالناظور، جامعة محمد الأول بوجدة، السنة الجامعية 2018/2019، ص 9 وما بعدها.

²- اعلان مراكش حول العدالة والاستثمار، صادر بتاريخ 22 أكتوبر 2019.

من جهة أخرى تصاعد الاهتمام الرسمي في المغرب بموضوع حماية المال العام في السنوات الأخيرة، ويرجع ذلك إلى عاملين، أولهما مرتبط بتقارير المنظمات الدولية حول المغرب، والتي ربطت بين فشل السياسات التنموية وانتشار الفساد المالي والإداري، والثاني يتعلق بتزايد المطالب الشعبية بمحاربة الفساد، إما عبر الاحتجاجات الميدانية أو عبر وسائل التواصل الاجتماعي. وتجدر الإشارة إلى أن الفساد يؤثر سلبا على التنمية الاقتصادية، بشكل مباشر من خلال حرمانها من التمويل العمومي، وبشكل غير مباشر عبر التأثير على ثقة المستثمر وبالتالي حرمانها من التمويل الخاص (ثانيا).

أولا: تعزيز دور القضاء في تحفيز الإستثمار

رغم ما حققته تجربة المحاكم التجارية من نتائج كمية مرتبطة بعدد القضايا المحكومة، ونتائج نوعية مرتبطة بإقرار اجتهادات متخصصة، إلا أن ذلك لم يمنع من إبداء عدة ملاحظات بشأنها¹، وهي الملاحظات التي إلتقطها الحوار الوطني لإصلاح منظومة العدالة من خلال تنصيب الميثاق على مجموعة من التوصيات الخاصة بالقضاء التجاري²، وهي التوصيات التي تم أخذها بعين الاعتبار على مستوى قانون التنظيم القضائي والقانون المعدل لمقتضيات الباب الخامس من مدونة التجارة، والمتعلق بمساطر صعوبة المقاول، قانون التحكيم والوساطة الاتفاقية³.

أما فيما يخص السجل التجاري، فإنه آلية لجمع المعلومات عن التجار والمؤسسات التجارية وأداة قانونية للإشهار والإعلام، وتتجلى أهميته في المساعدة على ضبط قائمة الأنشطة التجارية ومراقبة تطبيق المقتضيات القانونية بشأنها كما يعتبر مصدرا للإحصائيات. وقد نظمته المشرع المغربي في الباب الثاني من القسم الرابع من الكتاب الأول لمدونة التجارة⁴، كما صدر بشأنه مرسوم وزاري تطبيقي سنة 1997⁵، وقرار لوزارة العدل حدد شكلية التصريح بالتقييد في

¹ - مولاي حفيظ علوي قاديري: تجربته القضاء التجاري بالمغرب بين نواقص النص الحالي ومؤيدات الإصلاح، مقال منشور على صفحة alkanounia.com، تم الاطلاع عليه بتاريخ 17 دجنبر 2018.

² - تجدر الإشارة إلى أن الندوة الجهوية التاسعة للحوار الوطني حول اصلاح منظومة العدالة، والتي انعقدت بطنجة يومي 01 و02 فبراير 2013، كان موضوعها تأهيل قضاء الأعمال.

³ - زكرياء الرياحي: تقرير حول ندوة "دور العدالة في تحسين مناخ الاستثمار" التي نظمت من طرف وزارة العدل يومي 08 و09 نونبر من سنة 2018 بالمعهد العالي للقضاء بالرباط، مجلة الباحث للدراسات القانونية والقضائية، العدد 15، شهر دجنبر 2019، ص 243 وما بعدها.

⁴ - القانون رقم 15.95 المتعلق بمدونة التجارة والمنشور في الجريدة الرسمية 4418 بتاريخ 3 أكتوبر 1996.

⁵ - مرسوم رقم 2.96.906 حول تطبيق مدونة التجارة، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4449 بتاريخ 20 يناير 1997.

السجل التجاري¹، فضلا عن بعض المقتضيات المتعلقة بقانون الشركات ومدونة الجمارك والقانون المتعلق بالمصاريف القضائية².

يتكون السجل التجاري المغربي من سجلات محلية على مستوى المحاكم التجارية، أو المحاكم الابتدائية في المدن التي لا توجد فيها محكمة تجارية، وسجل مركزي مقره بالدار البيضاء يمسك من طرف الوزارة المكلفة بالتجارة، ويتلقى نظائر من تصريحات القيد واعلامات التشطيب التي تمت على مستوى السجلات المحلية. ويلعب السجل التجاري دورا مهما على المستوى الرقابي والإحصائي، إلا أن تجربته لم تخلو من الانتقادات فيما يتعلق بتعقد وبطء الإجراءات وعدم توحيد المساطر المتعلقة به، وغياب التنسيق بين مصلحة السجل التجاري وباقي المصالح الإدارية المرتبطة بالتجارة³.

من أجل تجاوز الاكراهات المذكورة، وخصوصا المتعلقة بالبطء وعدم توحيد الإجراءات، أعطت وزارة العدل، إنطلاقا من دورها في إصلاح منظومة العدالة، اهتماما خاصا لرقمنة السجل التجاري، وهي العملية التي أدت إلى تعميم خدمة السجل العدلي عبر الخط بكل محاكم المملكة، وتحديث نظام تدبيره بشكل أصبح يسمح بعدة مميزات أهمها⁴:

- ايداع القوائم التركيبية وأداء الرسوم عن بعد.
- الربط الإلكتروني مع منصة تأسيس المقاولات عبر الخط.
- الربط الإلكتروني المؤمن مع مختلف المتدخلين في عملية التقييد في السجل التجاري.
- تنميط الإجراءات المتعلقة بالسجل التجاري وتوحيدها بين جميع المحاكم.
- الحصول على مستخرج السجل التجاري والشواهد المرتبطة به إلكترونيا.
- توفير معلومات آنية حول المقاولات المسجلة عبر بوابة السجل التجاري الإلكتروني التي تتضمن خدمات "مجال البحث" و"بطاقة المقاول" و"أحداث قانونية".

¹ - قرار وزارة العدل عدد 106.97 بشأن السجل التجاري منشور بالجريدة الرسمية عدد 4499 بتاريخ 20 يناير 1997.

² - اضافة إلى الرسالة الدورية عدد 98/1 بتاريخ 21 يناير 1998 حول السجل التجاري.

³ - عبد الرحيم اسميخ: دور السجل التجاري في تشجيع الاستثمار، مقال منشور على موقع مجلة القانون والأعمال بتاريخ 28 شتنبر 2017.

⁴ - عرض وزير العدل بمناسبة ندوة تقديم حصيلة منجزات وزارة العدل لسنة 2018، وذلك بالمعهد العالي للقضاء بتاريخ 21 دجنبر 2018.

ثانيا: تعزيز دور القضاء في حماية المال العام

تفاعل المشرع الدستوري مع مطالب حماية المال العام من خلال تنصيب الفصل الأول من الدستور على مبادئ الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة، كأحد أسس النظام الدستوري المغربي، إضافة إلى دسترة هيئات الحكامة والتقنين، وخصوصا الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، وكذلك مجلس المنافسة. لكن المستجدات الدستورية الأبرز في حماية المال العام تتعلق بتعزيز صلاحيات المحاكم المالية من جهة، والإقرار باستقلال السلطة القضائية بشكل يمنحها جراءة أكبر من جهة أخرى¹.

تشكل حماية المال العام نقطة تقاطع عدة إستراتيجيات، كالخطة الوطنية لإصلاح الإدارة والإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، والإستراتيجية الوطنية لإصلاح منظومة العدالة، الذي نص الميثاق المتعلق بها في التوصيات 56 و57 و58 على تعزيز دور القضاء في تخليق الحياة العامة، من خلال تخويل المجلس الأعلى للحسابات وكافة هيئات الحكامة إحالة الأفعال التي تكتسي صبغة جنائية إلى النيابة العامة المختصة، وتوسيع مجال الإلزام بالتبليغ في جرائم الفساد المالي، ودعم القضاء المتخصص في مجال مكافحة الفساد ونشر الحكامة، فضلا عن الضمانات المرتبطة باستقلال السلطة القضائية².

فيما يخص وظيفة المساعدة التي يقدمها المجلس الأعلى للحسابات للسلطات العمومية، فإنها كانت تقتصر في الفصل 97 من دستور 1996 على البرلمان والحكومة، بينما أصبحت تشمل السلطة القضائية وفق الفقرة الثانية من الفصل 148 من دستور 2011. كما أن المجلس الأعلى للحسابات أصبح بإمكانه، حسب الفقرة الرابعة من نفس الفصل نشر جميع أعماله، بما فيها التقارير الخاصة والمقررات القضائية، بدل الاقتصار على التقارير السنوية. وتجدر الإشارة إلى تعديل مدونة المحاكم المالية لكي تتلاءم مع مقتضيات الدستورية المتعلقة باستقلال السلطة القضائية، وتوصية الميثاق الوطني لإصلاح منظومة العدالة رقم 56 التي دعت إلى إحالة الأفعال إلى تكتسي صبغة جنائية مباشرة إلى النيابة العامة المختصة³.

¹ - عارف أحلام: دور الأمن القانوني والأمن القضائي في تحسين مناخ الأعمال بالمغرب، رسالة لنيل الماستر في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي، جامعة محمد الخامس بالرباط، السنة الجامعية 2011/2012، ص 12.

² - شكلت اللجنة الوطنية للحسابات، التي تم إحداثها سنة 1960، نواة القضاء المالي في المغرب، وخصوصا بعد تحويلها إلى مجلس أعلى للحسابات سنة 1979 بمقتضى القانون رقم 12.79، قبل أن يتم الإرتقاء به إلى مؤسسة دستورية بمقتضى دستور 1996 الذي نص على إحداث المجالس الجهوية للحسابات، كمحاكم مالية جهوية. كما صدرت سنة 2002 مدونة المحاكم المالية، من خلال القانون 62.99 في ثلاثة كتب، يتضمن الأول والثاني اختصاصات وتنظيم سير المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات على التوالي، ويشكل الكتاب الثالث النظام الأساسي لقضاة المحاكم المالية.

³ - قانون رقم 55.16 المعدل لمدونة المحاكم المالية، منشور في الجريدة الرسمية عدد 6501 بتاريخ 19 شتنبر 2016

رغبة في تعزيز دور القضاء في حماية المال العام ومكافحة الفساد المالي والإداري أحدث المشرع أقساما للجرائم المالية¹، بمحاكم الاستئناف بالرباط والدار البيضاء وفاس ومراكش²، عهد إليها بالبحث في الجنايات المنصوص عليها في الفصول من 241 إلى 256 من القانون الجنائي. ويتعلق الأمر بجرائم الاختلاس والغدر التي يرتكبها موظفون عموميون إضافة إلى جرائم الرشوة واستغلال النفوذ، وهي الجرائم التي كانت من اختصاص محكمة العدل الخاصة قبل أن يتم إلغاؤها. وبالإضافة إلى قضايا أقسام الجرائم المالية فإن القضاء الجزري المغربي ينظر في عدة قضايا أبرزها:

- القضايا المحالة على النيابة العامة من طرف المحاكم المالية.
- الشكايات المحالة على النيابة العامة من طرف الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة.
- شكايات الأفراد وهيئات المجتمع المدني بشأن التبليغ عن جرائم الفساد³.
- قضايا حماية المبلغين والضحايا والشهود والخبراء.
- بلاغات المفتشيات القطاعية المحالة على النيابة العامة بشأن الجرائم المالية.
- منشورات الصحافة ووسائل التواصل الاجتماعي حول جرائم الفساد.
- قضايا غسل الأموال بالتنسيق مع وحدة معالجة المعلومات المالية ومكافحة الإرهاب.
- بعد استقلال النيابة العامة عن وزارة العدل، اعتبرت أن تخليق الحياة العامة وحماية المال العام يشكل أحد أولوياتها كمنفذ للسياسة الجنائية⁴. ورغم ذلك فإن الإحصائيات المسجلة بشأن أقسام الجرائم المالية الأربعة تبقى محدودة، بسبب تعقد هذا النوع من الجرائم وتمركز الأبحاث بشأنها وارتباط بعضها بآليات التعاون الجنائي الدولي⁵. ومن المنتظر أن تمكن المقتضيات المرتبطة بمشروع القانون الجنائي والمسطرة الجنائية من تعزيز مكافحة القضاء للجريمة المالية، وخصوصا المقتضيات المتعلقة بتطوير آليات مكافحة الجريمة ذات البعد المتطور كالتقاط المكالمات والرسائل واستعمال البصمات.

¹ الفصل السادس من القانون 34.10 المعدل لقانون التنظيم القضائي المنشور في الجريدة الرسمية عدد 5975 بتاريخ 05 شتنبر 2011

² مرسوم رقم 11.445 منشور في الجريدة الرسمية عدد 5995 بتاريخ 14 نونبر 2019، حول أحداث أقسام الجرائم المالية.

³ محمد القنطري: المجتمع المدني وحماية المال العام بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، جامعة محمد الخامس بالرباط، السنة الجامعية 2016/2015، ص 239 وما بعدها.

⁴ منشور رئيس النيابة العامة رقم 1: مرجع سابق ص 7.

⁵ تقرير رئيس النيابة العامة، حول تنفيذ السياسة الجنائية وسير النيابة العامة لسنة 2017، ص 80 وما بعدها.

القضاء الإداري بدوره يمكنه أن يلعب دورا مهما في حماية المال العام، خصوصا في ظل استقلال السلطة القضائية، من خلال عدة آليات قانونية منها ما يتعلق باختصاصاته المرتبطة بالصفقات العمومية، ومنها ما يتعلق باستناده على مفهوم المصلحة العامة في تقرير جواز أو عدم جواز حجز أموال الإدارة اللازمة لحسن سيرها ورفع الاعتداء المادي تجنباً لإهدار المال العام¹. كما تلعب محكمة النقض دورا مهما في هذا الصدد، وذلك من خلال تكريس عدة مبادئ ومعايير قضائية بشأن الموضوع، كتوسيع مفهوم المال العام، والأخذ بالعقوبات الإضافية المصادرة والتجريد من الحقوق المدنية في القضايا المتعلقة به، والأخذ بقاعدة تأثير التقصير في مراقبة المال العام على المسؤولية الجنائية².

رغبة في تعزيز دور القضاء في حماية المال العام، عمل المشرع المغربي على تعديل وسن عدة قوانين ذات الصلة بالموضوع، وأبرزها:

- القانون التنظيمي رقم 130.13 المتعلق بتنفيذ قوانين المالية.
- القانون رقم 113.12 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.
- القانون التنظيمي رقم 37.10 المتعلق بحماية الضحايا والشهود والخبراء والمبلغين.
- المرسوم رقم 219.69 المعدل والمتمم لمرسوم الصفقات العمومية.
- المرسوم رقم 2.17.582 بشأن اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد.

الفرع الثاني: تعزيز دور القضاء في التنمية الاجتماعية

على غرار الدول السائرة في طريق النمو، فإن المغرب أصبح يولي اهتماما كبيرا للتنمية الاجتماعية، ويتجلى ذلك من خلال انخراطه المكثف في الاتفاقيات والآليات الدولية المتعلقة بها، واتخاذ عدة إجراءات داخلية سياسية وقانونية بشأنها. ويأتي على رأس مؤشرات الاهتمام المغربي الرسمي بالتنمية الاجتماعية إحداث وزارة خاصة بها، إضافة إلى عدة مؤسسات دستورية أخرى، وعلى رأسها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والهيئة المكلفة بالمنافسة ومحاربة جميع أشكال التمييز والمجلس الاستشاري للأسرة والطفولة والمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي، إضافة إلى الهيئات المؤقتة كلجنة النموذج التنموي الجديد.

تنضاف جهود المؤسسات المذكورة أعلاه إلى الجهود التشريعية المتعلقة بالتأطير القانوني للتنمية الاجتماعية، والجهود القضائية التي تضاعفت مع إصلاح منظومة العدالة، خصوصا

¹ عبد الحق أخو الزين: دور المحكمة الادارية الرباط في حماية المال العام، مقال منشور على الموقع الالكتروني: adala.justice.gov.ma تم الاطلاع عليه بتاريخ 17 دجنبر 2019.

² حسن فتوح: دور محكمة النقض في حماية المال العام، مجلة قضاء محكمة النقض، عدد 83، سنة 2018، ص 261 وما بعدها.

فيما يتعلق بحماية الأجراء والأسر والنساء والأطفال، أو ما يسمى بالفئات الهشة، من طرف القضاء الاجتماعي (أولاً). كما تعززت هذه الحماية بتخصيص مقتضيات قانونية ومؤسسية نوعية لحماية الأحداث في خلاف مع القانون والنساء والأطفال ضحايا العنف إضافة إلى الأطفال المتخلى عنهم، وهي مقتضيات ساهمت في إقرار مقاربة النوع على مستوى القضاء الجنائي (ثانياً).

أولاً: تعزيز دور القضاء الاجتماعي في حماية الفئات الهشة

نص الدستور المغربي في تصديره على العدالة الاجتماعية كأحد دعائم المجتمع المتضامن، كما نصت الفقرة الأولى من فصله الأول على أن "نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية ديمقراطية برلمانية واجتماعية"، ونصت الفقرة الأخيرة من الفصل 35 على أن "تسهر الدولة على ضمان تكافؤ الفرص للجميع والرعاية الاجتماعية للفئات الأقل حظاً". وهي مقتضيات تعبر عن البعد الاجتماعي في الدستور، والذي أولى عناية خاصة للفئات الضعيفة من طرف مختلف المؤسسات الدستورية، وعلى رأسها القضاء.

ارتباطاً بما سبق، نصت الفقرة السابعة من الفصل الثاني من قانون التنظيم القضائي على أنه "يمكن تصنيف المحاكم الابتدائية حسب نوعية القضايا التي تختص بالنظر فيها إلى محاكم ابتدائية مدنية ومحاكم ابتدائية اجتماعية ومحاكم ابتدائية زجرية". وأضافت الفقرة التاسعة "تقسم المحاكم الابتدائية الاجتماعية إلى أقسام قضاء الأسرة وغرف حوادث الشغل والأمراض المهنية وغرف نزاعات الشغل"¹، غير أن هذا التقسيم لم يطبق إلا بالنسبة للمحكمة الابتدائية بالدار البيضاء بناء على اعتبارات ديموغرافية واقتصادية بالأساس².

بالنسبة للعمال، فإن تصنيفهم كفئة ضعيفة تحتاج الحماية، جاء من منطلق كونهم يشكلون الطرف الأضعف داخل منظومة الإنتاج، ولهذا كان لابد على الدول أن تتدخل لتحقيق التوازن في علاقات الشغل، ضماناً للأمن الاجتماعي من جهة، وبحثاً عن الأمن الاقتصادي من جهة أخرى، عبر عدت آليات أهمها القانون والقضاء. ومن هذا المنطلق، ورغبة في حماية الطبقة العاملة التي تعاني من اختلال التوازن بين العرض والطلب في مجال الشغل، عمل المغرب على التصديق على عدة اتفاقيات لمنظمة العمل الدولية، وإخراج عدة قوانين لحيز الوجود، أبرزها

¹ - القانون 34.10 المعدل لقانون التنظيم القضائي والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5989 بتاريخ 5 دجنبر 2015.

² - مرسوم عدد 492.11.2 المنشور في الجريدة الرسمية عدد 5983 بتاريخ 13 أكتوبر 2011.

مدونة الشغل، وقانون العمال المنزليين، وقانون التعويض عن حوادث الشغل والأمراض المهنية، وقانون التعويض عن فقدان الشغل¹.

منحت القوانين المذكورة، وعلى رأسها مدونة الشغل، للقضاء هامشا واسعا لحماية الأجبر، وخصوصا بالنسبة لنزاعات الشغل الفردية، ما دامت نزاعات الشغل الجماعية تحل في الغالب بطرق غير قضائية². ويساهم القضاء، في استقرار علاقات الشغل الفردية من خلال الرقابة على سلطة المشغل التأديبية والتدبيرية، فعدم إحترام المشغل لشكليات إنهاء عقد الشغل يجعل الطرد تعسفيا، ويمكن القضاء من الحكم بالرجوع للعمل أو التعويض، وتمتد رقابة القضاء لتشمل تأثير التدابير الذي يتخذها المشغل في حق الأجبر، كتغيير مكان العمل أو طبيعته أو المركز القانوني للمشغل، كما يمكن للمحكمة إعادة تكييف عقد الشغل المتنازع بشأنه، فضلا عن الضمانات الإضافية التي تتمتع بها المرأة الأجيرة³.

أما الحرص على حماية الأسرة، فينطلق من الدستور حيث تنص الفقرة الأولى من الفصل 32 من على أن "الأسرة القائمة على علاقة الزواج الشرعي هي الخلية الأساسية للمجتمع"، وتنص الفقرة الثانية من نفس الفصل على ضمان وحدة الأسرة واستقرارها والمحافظة عليها. وعلى المستوى القانوني كان المغرب قد خطى خطوة مهمة أثارت جدلا كبيرا حينها، وتتمثل في مدونة الأسرة الصادرة سنة 2004، والتي حملت متغيرات نوعية مست الفلسفة التقليدية للأسرة بالمغرب، وذلك تنزيلا لمقتضيات الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها المغرب والتي دفعته إلى إحداث قضاء مختص في مجال الأسرة⁴.

شكلت مدونة الأسرة أحد أكثر القوانين المغربية إثارة للجدل السياسي والأكاديمي والإعلامي، غير أن إعدادها من طرف لجنة ملكية استشارية متعددة المرجعيات والتخصصات ساهم في خلق الإجماع السياسي حولها، رغم تضمنها لعدة مقتضيات اعتبرت ثورة تشريعية آنذاك. وقد حاولت المدونة التوفيق بين المرجعية الدينية الإسلامية والمرجعية الحقوقية الدولية، مما أسفر عن تغيير بعض المفاهيم التي اعتبرت ماسة بكرامة المرأة، وتوسيع مبدأ المساواة بينها

¹ - محمد بهير: الحماية الجزرية للأجبر في التشريع المغربي، دراسة نقدية على ضوء مدونة الشغل والعمل القضائي والمقارن، منشورات مكتبة الرشد بسطات، 2017، ص 10 وما بعدها.

² - يونس العياشي: الأمن القانوني والقضائي وأثرهما في التنمية الاقتصادية والاجتماعية طبع ونشر وتوزيع مكتبة دار السلام بالرباط، الطبعة الأولى، 2012، ص 77 وما بعدها.

³ - نجوى العويطي: الحماية الاجتماعية للمرأة بين النص القانوني والتعامل القضائي، رسالة لنيل الماستر في حقوق الانسان، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، جامعة عبد الملك السعدي، السنة الجامعية 2018/2019، ص 12 وما بعدها.

⁴ - القانون رقم 70.03 المتعلق بمدونة الأسرة والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5184 بتاريخ 05 فبراير 2004.

وبين الرجل، وحماية حقوقها في الزواج والطلاق، وتنظيم الحقوق المشتركة بين الزوجين، إضافة إلى حماية حقوق الأطفال والأقارب¹.

مكننت الفلسفة الجديدة لمدونة الأسرة من تعزيز دور القضاء في التنمية الاجتماعية، وذلك من خلال المؤشرات التالية:

- تعزيز تدخل القضاء في المساطر الأسرية وتوسيع صلاحياته على حساب الأطراف.
- بروز وظائف قضائية جديدة في مجال الأسرة إضافة إلى الاختصاصات التقليدية المتمثلة في الزواج والطلاق وفض المنازعات الزوجية².
- طغيان المصلحة الفضلى للطفل والأسرة على غيرها من المصالح في فلسفة المدونة الجديدة، وهذا ما يتضح من إجبارية المرور بمرحلة الصلح في الطلاق مثلا³.
- تعزيز دور النيابة العامة في مجال الأسرة حيث أصبحت طرفا أصليا في بعض القضايا، بالإضافة إلى كونها طرفا منضما في قضايا أخرى.
- تعدد الأجهزة القضائية المتدخلة في قضايا الأسرة، ما بين القضاء الواقف والجالس وما بين القضاء الجماعي والفردى، وما بين القضاء العادي والقضاء الاستعجالي.
- خصوصيات المسطرة في قضايا الأسرة، ابتداء من إقرار نظام المساعدة القضائية التلقائية في بعض المساطر، ومرورا بالأجالات المرتبطة بطرق الطعن، ووصولاً للإجراءات المتعلقة بتبليغ وتنفيذ أحكام قضاء قضاء الأسرة⁴.

دعمت المؤشرات السابقة خيار إحداث أقسام قضاء الأسرة، وهي العملية التي انطلقت سنة 2001، أي قبل أن تخرج مدونة الأسرة إلى حيز الوجود، وانتهت سنة 2004 مع دخولها حيز التنفيذ⁵. وتم إحداث هذه الأقسام في بنيايات مستقلة تابعة للمحاكم الابتدائية وتكليفها بالنظر

¹ - إضافة إلى ماسبق ذكره، تعززت الحماية القانونية للأسرة المغربية بمجموعة من المقترضات الأخرى المرتبطة بالقانون المتعلق بالحالة المدنية والقانون المتعلق بكفالة الأطفال الممهلين والقانون المتعلق بصندوق التكافل العائلي، فضلا عن التعديلات التي طرأت على مدونة الأسرة نفسها، كما حاولت وزارة العدل تغطية الثغرات القانونية عبر مجموعة من الكتب والدوريات المتعلقة بمجال الأسرة، والتي أحالتها على المحاكم.

² - عبد القادر قروموش: الدور القضائي الجديد في قانون الأسرة المغربي، دار نشر المعرفة بالرباط، طبعة 2013، ص 235 وما بعدها.

³ - عبد اللطيف الدراز: الحماية القضائية لمصلحة القاصر في مدونة الأسرة، رسالة لنيل الماستر في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس، السنة الجامعية 2017/2018، ص 8.

⁴ - محمد الخضراوي: اسهام القضاء المغربي في ارساء دعائم الأمن الاجتماعي في مجال الأسرة، مجلة قضاء محكمة النقض، عدد 77، نونبر 2014، ص 414 وما بعدها.

⁵ - تجدر الإشارة إلى أن أقسام الأسرة تم تنظيمها بمقتضى القانون رقم 03.73 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5184 بتاريخ 05 فبراير 2004، والذي جعل البث في قضايا الأسرة اختصاصا حصريا لقضاء الأسرة، وميزها بمقتضيات مسطرية خاصة لضمان

في قضايا الأحوال الشخصية والميراث والحالة المدنية وشؤون التوثيق والقاصرين وكفالة الأطفال المهملين وكل ماله علاقة بالأسرة. وتتضمن هيكلية هذه الأقسام رئيس القسم وهو قاضي، وممثل النيابة العامة، وقاضي التوثيق وشؤون القاصرين، وقاضي مكلف بالزواج، وقضاة الحكم، إضافة إلى كتابة الضبط¹.

رغم الجهود المبذولة فإن التقييم العشري الذي قامت به وزارة العدل أسفر عن نتائج متباينة، ففي الوقت الذي ارتفع فيه الإقبال على توثيق الزواج وانخفض فيه تعدد الزوجات والطلاق الخلعي والرجعي، تشير الإحصائيات إلى ارتفاع نسب الزواج دون سن الأهلية ونسب الطلاق الاتفاقي والتطليق للشقاق، فضلا عن محدودية آليات الصلح وكفالة الأطفال المهملين بسبب إشكالات قانونية وثقافية. غير أن الملاحظات السابقة لم تمنع من تسجيل مجموعة من الإيجابيات، وأهمها:

- التطور الملحوظ على مستوى البنيات التحتية والتجهيزات والموارد البشرية².
- ارتفاع مطرد لعدد قضايا الأسرة المحكومة والمنفذة، مقارنة بالفترة السابقة³.
- تراكم خبرات وتجارب قضائية في المادة الأسرية وتحسن جودة الأحكام⁴.
- انفتاح قضاء الأسرة على جمعيات المجتمع المدني المهتمة بالمرأة والطفل والأسرة.

ثانيا: تعزيز مقارنة النوع على مستوى القضاء الجنائي

رغم الطابع المدني لمدونة الأسرة فقد تضمنت عدة إحالات على القانون الجنائي، الذي خصص بدوره الباب الثاني للجنايات والجناح ضد نظام الأسرة والأخلاق العامة. وقد شكلت هذه

سرعة البث في القضايا، وسهولة الولوج للقضاء، وتبني الصلح الأسري كآلية للحفاظ على الأسرة من التفكك. ويملك قضاء الأسرة آليات قانونية متعددة للمساهمة في التنمية الاجتماعية، سواء عبر السلطة التقديرية التي يتوفر عليها أثناء البث في النزاعات الأسرية، أو من خلال الوظيفة الولائية التي يمارسها بمناسبة الأذونات العامة والخاصة للزواج، وحماية حقوق الأطفال، ومراقبة وحماية أموال القاصر.

¹ - عمر لمين: مدونة الأسرة بعد سنة من التطبيق، مساهمة في يوم دراسي بعنوان "المدونة دعامة للأسرة المغربية المتوازنة"، منشورات المعهد العالي للقضاء، سلسلة الندوات واللقاءات والأيام الدراسية، 2006، ص 47 وما بعدها.

² - إحداث أقسام الأسرة واكبته مجموعة من الإجراءات التنظيمية الموازية، حيث صدرت مجموعة من القرارات عن وزير العدل بخصوص شرح بعض مقتضيات المدونة وتنميط نماذج الوظائف والإجراءات المسطرية، كما إستفاد قضاء الأسرة وموظفيها إضافة إلى العدول والنساخ من عدة دورات تكوينية، فضلا عن تعيين عدة قضاة للتوثيق بدول أجنبية وموظفون مكلفون بمهام خطة العدالة بالخارج أيضا.

³ - القضاء الأسري، الواقع والأفاق، عشر سنوات على تطبيق مدونة الأسرة، دراسة تحليلية إحصائية، 2013/2004، منشورات وزارة العدل، ماي 2014، ص 37 وما بعدها.

⁴ - مدونة الأسرة بين النص والتطبيق، من خلال العمل القضائي لمحكمة النقض: منشورات الجمعية الديمقراطية لنساء المغرب، يناير 2019، ص 79 وما بعدها.

المقتضيات آليات في يد العدالة الجنائية من أجل حماية الأسرة. وتتخذ هذه الحماية عدة مظاهر، فقد تتم عن طريق التجريم في حد ذاته، أو عن طريق تشديد العقاب أو تخفيفه أو الإعفاء منه، كما تظهر من خلال بعض التدابير الحماية التي تتخذها النيابة العامة لصالح الأسرة والتدابير المرتبطة بتنفيذ العقوبة.

تعتبر السياسة الجنائية المغربية حماية الأسرة أحد أولوياتها، ويظهر ذلك من خلال التدابير القانونية التالية¹:

- الحماية الجنائية للعلاقة الزوجية عبر تجريم بعض السلوكات كالخيانة والعنف الزوجيين وإهمال الأسرة.

- الحماية الجنائية للعلاقة الأبوية عبر تجريم العنف ضد الأصول وإهمال الأسرة وبعض الجرائم المتعلقة بالحضانة وحرمان الأطفال من آبائهم.

- الحماية الجنائية للأطفال داخل الأسرة عبر تجريم إهمال الأسرة وإعطاء القدوة السيئة والإجهاض وقتل الوليد والعنف ضد الأطفال والاعتداء عليهم واستغلالهم جنسيا وبيعهم والاستفادة منهم في التسول وتركهم والتخلي عنهم وتعريضهم للخطر.

- الحماية الجنائية للمرأة من الاعتداءات الجنسية والاختطاف والتغير وهتك العرض. يشكل العقاب آلية تمكن القاضي الجنائي من حماية الأسرة، انطلاقا من الوضعية الأسرية التي تشكل ظرف تخفيف أو تشديد حسب الجرائم، كصلة الأبوة والعلاقة الزوجية وحالة الحمل وصغر السن. أما تنفيذ العقوبات في التشريع المغربي فقد تضمن عدة ضمانات أسرية، أهمها إيقاف تنفيذ عقوبة الإعدام في حق المرأة الحامل والحديثة الولادة وكذلك العقوبات السالبة للحرية، ومنع تنفيذ الإكراه البدني على الأبوين في نفس الوقت أو ضد مدين لفائدة زوجته أو أصوله أو فروعه. وتنضاف هذه المقتضيات إلى عمل النيابة العامة بخصوص إرجاع الزوج المطرود وإرجاع المحضون، وحماية الأطفال المهملين والأطفال في وضعية صعبة².

من جهة أخرى عمل المغرب على إنشاء نظام قانوني لعدالة الأحداث يتماشى مع قواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا لإدارة شؤون الأحداث، المعروفة بقواعد بكين، من خلال رفع سن الرشد الجنائي إلى ثمانية عشر سنة، ونفى المسؤولية الجنائية عن الطفل دون الثانية عشر

¹ - رحمة بورقية: السياسة الجنائية ومقاربة النوع، عرض ألقى بمناسبة الندوة الجهوية الخامسة للحوار الوطني حول اصلاح منظومة العدالة، والمنعقدة بفاس يومي 09 و10 نونبر 2012، تحت عنوان، تطوير العدالة الجنائية وتعزيز ضمانات المحاكمة العادلة، منشور على الموقع الالكتروني للمعهد العالي للقضاء، تم الاطلاع عليه بتاريخ 17 يناير 2020.

² - الضمانات المذكورة تم تعزيزها في مشروع القانون الجنائي 16.10 من خلال تغيير نطاق دائرة التجريم ليشمل جرائم و يحذف اخرى.

من عمره، وجعلها ناقصة بعد ذلك. كما تم اعتماد أساليب حمائية متعددة، كنظام الحراسة المؤقت، وتدابير الحماية والتهذيب، ونظام الحرية المحروسة. وإضافة إلى ذلك فقد أقر نظام عدالة الأحداث بالمغرب حقوق الطفل المتعارف عليها دوليا، والمتمثلة في الحق في البقاء داخل الوسط الأسري، والحق في عدم الإيذاء والحق في مؤازرة المحامي، والحق في السرية، وسرعة البث في الدعوى¹.

أما فيما يخص التكفل بالنساء والأطفال ضحايا العنف، فقد تزايد الاهتمام بالخلايا القضائية المعنية منذ سنة 2013، حيث استفادت من ارتفاع منسوب الاهتمام بمقاربة النوع على مستوى السياسات العمومية ومن تنزيل توصيات الميثاق الوطني لإصلاح منظومة العدالة على عدة مستويات:

- تطوير البنية التحتية للمحاكم سمح بتخصيص فضاءات مجهزة لخلايا التكفل.
- التوظيف المتخصص سمح بوجود متخصصين في المساعدة الاجتماعية بالمحاكم.
- مشروع المحكمة الرقمية سمح بضبط الإحصائيات والتنسيق بين مكونات الخلية.
- تفعيل التكوين سمح ببرمجة عدة دورات تكوينية خاصة بالتكفل بالنساء والأطفال.
- إنفتاح القضاء على المجتمع المدني أعطى الأولوية للجمعيات المهتمة بالمرأة والطفل.
- توفير وسائل النقل الخاصة بالمحاكم سمح لهذه الخلايا بتكثيف الزيارات والبحوث².
- ورغم ذلك فإن الخلايا المذكورة مازالت تعاني من عدة مشاكل، أبرزها:
- عدم انتظام الاجتماعات الخاصة باللجان المحلية والجهوية.
- عدم احترام مسؤولي المحاكم لتخصص موظفي المساعدة الاجتماعية.
- غياب إطار قانوني منظم لعمل هذه الخلايا حاول مشروع التنظيم القضائي تداركه فسقطت المقتضيات المرتبطة بالخلية في مطب عدم الدستورية.
- غموض اختصاصات المساعدين الاجتماعيين لأقسام قضاء الأسرة وعلاقتهم بالخلايا الموجودة على مستوى النيابة العامة واللجان المحلية والجهوية³.

¹ - المواد من 458 الى 517 من قانون المسطرة الجنائية.

² - أنس سعدون: تجربة خلايا التكفل بالنساء والأطفال ضحايا العنف بالمغرب - الحصيلة و الأفاق - المجلة المغربية لنادي قضاة الدار البيضاء، العدد 5، سنة 2017، ص 115 وما بعدها.

³ - محمد صوالحي: المساعدة الاجتماعية في أقسام قضاء الأسرة، الواقع والانتظارات والاكرهات، دراسة سوسيوثقافية، منشورات مكتبة دار السلام بالرباط، الطبعة الأولى 2018، ص 13 وما بعدها..

خاتمة:

من خلال ما سبق يتضح أن العلاقة بين حقوق الإنسان وسياسة إصلاح منظومة العدالة بالمغرب علاقة جدلية يطبعه التأثير والتأثر بين الحقلين، فالحراك الحقوقي (20 فبراير) كان دافعا من دوافع الإصلاح الدستوري ومن خلاله إصلاح منظومة العدالة الذي اعتمد على المعايير الدولية للمحاكمة العادلة والتقارير الحقوقية الدولية كمنطلق له، ومن جهة أخرى فإن كل من الحوار والميثاق الوطنيين لإصلاح منظومة العدالة حددا تعزيز دور القضاء في حماية الحقوق والحريات هدفا إستراتيجيا للإصلاح المذكور.

تقييم السياسات العمومية بالمغرب

"السياسة التعليمية نموذجا"

حمزة عيلا

باحث في القانون العام والعلوم السياسية
جامعة محمد الخامس الرباط

ABSTRACT:

Public policies in the field of education of all kinds are considered one of the core issues in the development project due to their central position within public policies and their special position within public life, and are considered among the foundations on which civilization, culture and progress of societies are built.

الملخص:

تعتبر السياسات العمومية في مجال التعليم بمختلف أنواعه، من القضايا الجوهرية في مشروع التنمية نظرا لمكانتها المركزية داخل السياسات العمومية وتموضعها بخصوصيتها داخل الحياة العمومية، وتعتبر من بين الأسس التي تبنى عليها حضارة وثقافة وتقدم المجتمعات.

الكلمات المفتاحية: التعليم المدرسي - التعليم الجامعي - التمويل - التقييم - السياسات العمومية.

مقدمة:

يشكل نظام التعليم إحدى أهم الركائز الأساسية للمجتمعات المتقدمة، ويعتبر التعليم الجيد، والمرافق العمومية التربوية والتعليمية، أساس بناء مجتمع المعرفة. فالتعليم هو السبيل إلى تنمية المهارات الذاتية والحد من الإكراهات التي تواجه العديد في طريقهم نحو بناء مستقبل آمن وظروف عيش كريم.

تندرج السياسات التعليمية، في مجال السياسات العمومية الاجتماعية، وتهدف إلى تدبير وضع معين، وإعادة إقامة توازن في الأوضاع المختلة، أو إلى خلق وضع مستجد. كما أن السياسة التعليمية هي سياسة ذات صلة بالسلطة وبالهياكل القائمة للدولة. إنها تدبير للشؤون الاعتيادية وذات الاستمرارية، والتي تتجلى من خلال تدابير قانونية ومؤسسية، وتواكب هذه التدابير القانونية، في علاقتها مع المحيط الاجتماعي، المنظومة التربوية في مختلف تجليات تطوراتها، بموجب سياسة عمومية أو مشروع مجتمعي¹.

¹ W.Bussman, U. Kloti, P. Knoepfel, Politiques publiques, Ed, Economica, Paris, 1998, p :42.

حاتم الغماري، السياسات العمومية التعليمية ورهان الإصلاح، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 169، مارس-أبريل 2023، ص: 267.

في هذا الإطار عرفت السياسات العمومية في مجال التعليم بالمغرب، تطورا ملحوظا خاصة من بداية الألفية الثالثة، وإن لم تكن ترقى إلى مستوى السياسات العمومية بالمعنى العلمي والدقيق، فقد عرف التعليم سلسلة من الإصلاحات (خطط وبرامج)، امتدت منذ فترة ما قبل الحماية¹ ومرورا بفترة الحماية² وما بعد الاستقلال³، وفي الوقت الراهن.

1 ظل التعليم خلال هذه الفترة وقبلها تعليمًا تقليديًا بالأساس، كما بات مستقلا عن الدولة تنظيمًا وتمويلًا سواء في مراحله الأولى أو التعليم العالي (جامعة القرويين بفاس، وجامعة ابن يوسف بمراكش). وحتى خلال مرحلة الضغوط الاستعمارية على المغرب خلال القرن 19م، وما رافقها من الإصلاحات التي قام بها المخزن لمواجهة تلك الضغوط الأوروبية، تم القيام بجملة من الإصلاحات التعليمية منها: بناء المدارس، وإرسال البعثات الطلابية إلى الخارج، وإخال مواد أخرى إلى جانب المواد الشرعية. راجع للتفصيل: -ابراهيم حركات، "المغرب عبر التاريخ، عرض لأحداث المغرب وتطوراتها في الميادين السياسية والدينية والاجتماعية والعمرانية والفكرية منذ ما قبل الاسلام إلى العصر الحاضر - من بداية المرينيين إلى نهاية السعديين"- المجلد الثاني، دار الرشاد الحديثة الدار البيضاء، الطبعة الأولى 1978، ص 334 ومايليها.

2 تضمنت بنود معاهدة الحماية ادخال مجموعة من الإصلاحات بما فيها كذلك الإصلاحات التعليمية حيث ينص الفصل الأول من معاهدة الحماية المبرمة بفاس بين المغرب وفرنسا في 30 مارس 1912 على: "إن دولة الجمهورية الفرنسية وجمالة السلطان قد اتفقتا على تأسيس نظام جديد بالمغرب مشتمل على الإصلاحات الادارية والعديلية والتعليمية والاقتصادية والمالية والعسكرية التي ترى الدولة الفرنسية إدخالها نافعا بالولاية المغربية..."

وفي عهد الحماية نظمت مديرية التعليم العمومي التي أنشئت سنة 1920 ثلاثة أنواع من التعليم: التعليم الأولي، والتعليم الإسرائيلي، والتعليم الإسلامي.

وضمن وثيقة "مطالب الحركة الوطنية" المرفوعة لسلطات الحماية سنة 1934 أفردت الفصل الخامس بكامله للمطالبة بالإصلاحات التعليمية، تمثلت في بناء المدارس وتخصيص وقت كاف لتعليم اللغة العربية، والثقافة الاسلامية والتاريخ المغربي وتحديث المناهج، والسماح بإنشاء مدارس خاصة.

راجع في هذا الصدد: محمد القلي، "تاريخ المغرب" منشورات المعهد الملكي للبحث في تاريخ المغرب، مطبعة عكاظ الجديدة، الطبعة الأولى، 2011، ص: 607 ومايليها.

3 إن المتتبع لتوجه الخطاب الرسمي للسلطة يكتشف تردد التركيز على التوجه الاجتماعي للسياسة الإنفاقية للدولة من خلال محاولة إبراز البعد الاجتماعي في القوانين المالية خصوصا منذ وصول حكومة التناوب لقيادة الحكومة سنة 1998. لكن هذا التوجه الاجتماعي للحكومات المتعاقبة من الاستقلال كان قد تأثر خلال فترة التقويم الهيكلي نتيجة لضغط المانحين الدوليين نحو تغيير السياسة الإنفاقية وذلك بإعادة النظر في التشغيل العمومي والخدمات الاجتماعية والدعم الغذائي، مما أدى إلى الضغط على النفقة الاجتماعية التي كانت الأكثر تضررا بسياسة التقويم الهيكلي وبالأخص الفئات الأقل امتلاكًا لقوة الضغط والمناورة لتخفيف حدة الإضرار بمصالحها.

هكذا تميزت مختلف الإصلاحات بالتوافق والتراضي أحيانا، وبالصرع والتجاذب أحيانا، منذ عقد اللجنة الملكية للإصلاح والتعليم (1957)، والاتفاق على المبادئ الأربعة الأساسية للمدرسة المغربية (المغربة والتوحيد والتعريب والتعميم)، مرورًا بمناظرة المعمورة (1964) ومناظرة افران (1968)، ثم المخطط الثلاثي (1965-1967) والتصميم الخماسي (1968-1972) ليأتي بعد ذلك المخطط الخماسي (1973-1977) والمخطط الثلاثي (1978-1980) فارتكزت هذه المرحلة حول تطوير التمدرس وتنميته بمختلف مستوياته والاهتمام بالموارد البشرية.

لنأتي مرحلة تطبيق سياسة التقويم الهيكلي، وصولًا إلى صدور تقرير البنك الدولي سنة 1995، وتكوين اللجنة الخاصة بالتربية والتكوين، وصدور الميثاق الوطني للتربية والتكوين، والإعلان عن "عشرية التربية والتكوين" مت بين (2010-1999)، وما صاحبها من تدابير وإجراءات لم تحقق الغايات المرجوة، ولتدارك ذلك والتسريع بالتطبيق والترجمة العملية لبنود الميثاق على أرض الواقع تم الإعلان عن المخطط الاستعجالي (2009-2012).

ونظرا لكثرة التدخلات في مجال السياسة التعليمية ببلادنا، سيتم الاختصار على دراسة العقدين الأخيرين، أي تقييم السياسات العمومية التعليمية في هذه الفترة، انطلاقا من تبني الميثاق الوطني للتربية والتكوين، أو ما اصطلح عليه بعشرية الإصلاح إلى الآن، على اعتبار صدور هذا الميثاق، يشكل لحظة إجماع وطني حول السياسة التعليمية، وبعده ومعه قانون رقم 01.00 المتعلق بتنظيم التعليم العالي، والرغبة الملحة للدولة في الخروج من الأزمات المتعاقبة للسياسات المتعلقة بالتعليم وتأثيرها على المجال الاجتماعي خاصة والتنمية بشكل عام، مروراً بمحطة البرنامج الاستعجالي ثم الرؤية الاستراتيجية للإصلاح (2015-2030)، ثم إشكالية تمويل السياسات العمومية التعليمية على اعتبار ضرورة إيلاء أهمية قصوى لمسألة رصد مبالغ هامة لقطاعي التعليم المدرسي والجامعي، والحاجة لتطويرهما ومسايرة الأنظمة السياسية المقارنة في هذه المجالات.

وبناء على ذلك، سيتم تقسيم هذا المقال إلى محورين كالتالي:

المبحث الأول: تقييم السياسات العمومية في التعليم المدرسي والجامعي

المبحث الثاني: تمويل السياسات المعتمدة في قطاع التعليم المدرسي والجامعي وآفاق تطويره

لكن بالرغم من ذلك لا زالت المنظومة تعاني من عدة اختلالات عجلت ببلورة الرؤية الاستراتيجية للإصلاح (2015-2030). وبعدها صدور القانون الإطار رقم 51.17 المتعلق بمنظومة التربية والبحث العلمي. للتوسع أكثر انظر: -عبد الغني بامو، السياسة الاجتماعية للدولة في قطاع التربية والتعليم العالي 2015-2020: محاولة لتقييم المردودية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 163، مارس-أبريل 2022، ص: 137-172. -رشيد البوني، تقييم السياسات العمومية في المجال الاجتماعي: قطاع التعليم نموذجا، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة مولاي إسماعيل مكناس، الموسم الجامعي 2019/2020. -القانون الإطار رقم 51.17 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي، الصادر بشأنه الظهير الشريف رقم 1.19.113 مؤرخ في 7 ذي الحجة 1440 الموافق ل 9 غشت 2019، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6805 بتاريخ 17 ذو الحجة 1440 الموافق ل 19 غشت 2019، ص: 5623.

المبحث الأول: تقييم السياسات العمومية في التعليم المدرسي والجامعي

إن الرهانات المطروحة على القطاع صعبة والتحديات التي تنتظره كبيرة، من أجل ذلك يعتبر الرهان على المدرسة والجامعة العموميتين رهانا استراتيجيا لبناء مغرب الغد بجيل جديد يعرف حقوقه وواجباته وقادر على الفعل والعطاء والإنتاجية في محيطه ومجتمعه. إن دراسة وتحليل السياسات العمومية المتبعة منذ بداية الألفية سنة 2000، سيتم من خلال تقييم الميثاق الوطني للتربية والتكوين والبرنامج الاستعجالي، والرؤية الاستراتيجية 2015-2030، ومخططات عمل الوزارة، على اعتبار أنها جاءت لمعالجة وحل مشاكل واختلالات منظومة التربية والتكوين¹.

المطلب الأول: تقييم السياسات العمومية في التعليم المدرسي

وعيا منها بضرورة تأهيل قطاع التربية والتكوين لضمان تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية، بدلت الدولة مجهودات هامة من أجل تقييم وضعية هذا القطاع والوقوف على الاختلالات التي يعاني منها، وإطلاق إصلاحات تمكن من تجاوزها، حيث عرف هذا القطاع عدة إصلاحات وتعتبر سنوات 1999⁽²⁾، 2004⁽³⁾، 2008⁽⁴⁾، سنوات هامة في تنزيل الإصلاح⁵.

1 رشيد البوني، مرجع سابق، الصفحة: 22.

(2) في سنة 1999 ثم إحداث لجنة خاصة بقطاع التربية والتكوين أنيطت بها مهمة افتتاح معمم للقطاع واقترح رؤية مدمجة للإصلاح، وقد أسفرت هذه المهمة، على إعداد الميثاق الوطني للتربية والتكوين الذي تضمن 19 رافعة للإصلاح مجمعة في ستة مجالات (نشر التعليم وربطه بالمحيط الاقتصادي، التنظيم البيداغوجي، الرفع من جودة التربية والتكوين، الموارد البشرية، التسيير والتدبير، ثم الشراكة والتمويل)، ويتعلق الأمر باقتراحات عملية تحدد الإجراءات الواجب اتخاذها وكذا آجال تنزيلها.

(3) بعد مرور أربع سنوات من عشرية الإصلاح، وانطلاق من تحليل لنقط القوة ونقط الضعف في القطاع، اعتمدت وزارة التربية الوطنية الإطار الاستراتيجي لتطوير قطاع التربية والتكوين سنة 2004، ويهدف هذا الإطار الاستراتيجي إلى تنزيل مضامين الميثاق الوطني للتربية والتكوين، وذلك عن طريق معالجة طرق التدبير البيداغوجي والمالي والإداري وتحقيق المساواة بين الجنسين حيث اهتم هذا الإطار الاستراتيجي بالمحاور التالية: التعليم الأولي، التعليم الإعدادي، التعليم الثانوي التأهيلي، التعليم الأصيل، محو الأمية والتربية غير النظامية التدبير البيداغوجي والمالي والإداري، تكافؤ الفرص وتحقيق المساواة بين الجنسين، التواصل.

(4) وفي سنة 2008 أي بعد مرور ثمان سنوات من اعتماد الميثاق الوطني للتربية والتكوين وبعد انقضاء الفترة المحددة لتنفيذ الإطار الاستراتيجي 2004-2008، قام المجلس الأعلى للتربية والتكوين بتقييم مدى تحقيق أهداف الميثاق وأعد تقريرا تحليليا لمنظومة التربية والتكوين تم من خلاله استخراج سبل إنجاح الإصلاح ويعرض هذا التقرير تشخيصا لوضعية المنظومة، والمنجزات التي تم تحقيقها، وكذا العراقيل والاختلالات التي تحد من تطويرها.

انظر:

تقرير حول تقييم المخطط الاستعجالي لوزارة التربية الوطنية، المجلس الأعلى للحسابات 2018، ص: 10-11.

5 حمزة عيلا، تدبير النفقات العمومية بالمغرب ورهان الحكامة المالية - دراسة في الإطار القانوني والمؤسسي - ، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسللا، جامعة محمد الخامس بالرباط، الموسم الجامعي 2022 - 2023، الصفحة: 316-318.

من أجل تسريع وتيرة تنزيل الميثاق، وبلوغ الأهداف العشرية للإصلاح، أعدت وزارة التربية الوطنية المخطط الاستعجالي، وقد تم إعداد البرنامج على مرحلتين: إعداد البرنامج من طرف خبرة خارجية⁽¹⁾، وفي مرحلة ثانية إعادة هيكلة المخطط الاستعجالي من طرف مصالح وزارة التربية الوطنية⁽²⁾.

وقد أسفرت المهمة الموضوعاتية لمراقبة هذا البرنامج أو المخطط من قبل قضاة المجلس الأعلى للحسابات إلى تسجيل مجموعة من الاختلالات التي اعترت منظومة تديرها على عدة مستويات، أولاً من حيث تمويل المخطط الاستعجالي إذ لاحظ المجلس غياب وثيقة تتضمن الغلاف المالي المطلوب تعبئته لتنزيل المخطط الاستعجالي، وعدم تحديد مصادر التمويل والاعتماد فقط على جذاذات المشاريع، ثم اختلالات في تدبير الموارد المالية المرصودة وأخرى على مستوى نفقات المصالح المركزية للوزارة ونفقات الأكاديميات الجهوية خلال فترة البرنامج الاستعجالي، حيث لا يعكس مستوى استهلاك الاعتمادات المرصودة الطبيعة الاستعجالية لهذا البرنامج مسجلاً بذلك نسبة أداء في حدود 58%⁽³⁾.

أما من حيث برمجة المشاريع فقد لاحظ المجلس تضمين المخطط الاستعجالي لعدة دراسات قبلية لتنفيذ المشاريع، وكذا الاستعجال في البرمجة وذلك من خلال عدم ملاءمة حجم مشاريع المخطط الاستعجالي مع المدة الزمنية المخصصة لتنفيذه، ثم اللجوء للمخططات الاستعجالية الجهوية وبرامج عمل على المدى المتوسط دون إبرام عقد - برنامج بشأنها مع

(1) لجأت وزارة التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي إلى خدمات مكتب دراسات من أجل إعداد المخطط الاستعجالي، وتم ذلك عن طريق الصيغة التفاوضية رقم 2/2008 مصادق عليها بتاريخ 2008/04/03، بغلاف مالي قدره 18 مليون درهم، وحدد أجل تنفيذها في 210 أيام.

(2) يمكن إبراز مضامين الصيغة الأولى والثانية من المخطط الاستعجالي من خلال الجدول التالي:

الصيغة الأولى المعدة من طرف مكتب الدراسات		الصيغة الثانية المعدة من طرف الوزارة	
المجالات	عدد المشاريع	الأقطاب	عدد المشاريع
إلزامية التعليم حتى سن 15 سنة	10	تعميم التمدريس	07
تشجيع المبادرة والتميز في الثانويات والجامعات	04	البيداغوجيا	10
معالجة القضايا الأفقية للنظام التعليمي	07	الحكامة	05
توفير الموارد اللازمة للنجاح	02	الموارد البشرية	03
المجموع	23	المجموع	25

المصدر: التقرير الموضوعاتي للمجلس الأعلى للحسابات حول تقييم المخطط الاستعجالي لوزارة التربية الوطنية، ص: 16.

حمزة عيلا، مرجع سابق.

(3) التقرير الموضوعاتي للمجلس الأعلى للحسابات 2018، حول تقييم المخطط الاستعجالي لوزارة التربية الوطنية، ص: 19 - 35.

الأكاديميات حيث نتج عن ذلك تباين وتضارب بين الأهداف الكمية المعلنة في مخططات العمل على المدى المتوسط الخاصة بالأكاديميات وتلك المتضمنة بالمخطط الاستعجالي⁽¹⁾.

وأخيرا على مستوى تنفيذ المشاريع، سجل المجلس الأعلى للحسابات، غياب الرؤية أثناء تنفيذ بعض المشاريع من خلال تبذير مبالغ مهمة في إطار صفقات الدراسات التي تم التخلي عنها بعد الشروع في تنفيذها، ثم عدم إنجاز الدراسات المقررة في إطار المخطط الاستعجالي في الوقت المناسب بل تجاوزت بعضها المدة المخصصة للمخطط المذكور، كما لاحظ المجلس في هذا الإطار محدودية تنفيذ اتفاقية الشراكة التي من شأنها التقليل من دورها كرافعة أساسية لإدماج المدرسة في محيطها⁽²⁾.

وكخلاصة تقييمية اعتبر المجلس الأعلى للحسابات أن المخطط الاستعجالي لم يحقق جميع أهدافه، كما لم تكن له التأثيرات المرجوة على منظومة التربية، كما اعتبر أن تصميم وحكامة المخطط الاستعجالي لم يأخذ بعين الاعتبار، بشكل كاف، بعض القواعد الأساسية لإنجاح أي سياسة عمومية، ويتعلق الأمر بما يلي⁽³⁾:

- إجراء تشخيص دقيق للوضعية السائدة واتخاذ التدابير اللازمة قبل الشروع في تنفيذ أي برنامج.

- تقييم المخاطر والتفكير في حلول بديلة من بداية المخطط، لا سيما فيما يتعلق بالقدرات

التدبيرية لمختلف المتدخلين والشركاء، مع الأخذ بعين الاعتبار حجم وطبيعة التدابير المسطرة.

- وضع نظام معلوماتي مندمج للقيادة مع توفير الأدوات والآليات التي من شأنها توضيح الرؤية حول تطور المنجزات مصحوبة بنظام ملائم للتقييم.

المطلب الثاني: تقييم السياسات العمومية في التعليم الجامعي

شكل الميثاق الوطني للتربية والتكوين، وصدور القانون رقم 01.00 المتعلق بتنظيم التعليم العالي⁴، طفرة هامة في مسار الإصلاح، إذ تضمن مبادئ وقواعد نظام تعليمي جديد يقوم على أساس توزيع الاختصاصات ونقلها إلى البنيات اللامركزية وترسيخ لامركزية تدبير الشأن الجامعي

(1) التقرير الموضوعاتي للمجلس الأعلى للحسابات 2018، حول تقييم المخطط الاستعجالي لوزارة التربية الوطنية، ص: 40 - 45.

(2) التقرير الموضوعاتي للمجلس الأعلى للحسابات 2018، حول تقييم المخطط الاستعجالي لوزارة التربية الوطنية، ص: 46 - 57.

(3) التقرير الموضوعاتي للمجلس الأعلى للحسابات 2018، حول تقييم المخطط الاستعجالي لوزارة التربية الوطنية.

4 الظهير الشريف رقم 1.00.199 الصادر في 15 صفر 1421 (19 ماي 2000) بتنفيذ القانون 01.00 المتعلق بتنظيم التعليم العالي، الجريدة الرسمية عدد 4798 بتاريخ 21 صفر 1421 (25 ماي 2000)، الصفحة: 1194.

في أبعاده الإدارية والمالية والبيداغوجية والعلمية، كما استهدف مساهمة ما يعرفه المحيط الوطني والدولي من تحولات، وتلبية الحاجيات الملحة للتنمية الشاملة¹.

وفي هذا الصدد، تم توسيع عدد الجامعات المغربية التي أصبحت 14 جامعة تضم أكثر من 105 مؤسسة موزعة على 17 مدينة مغربية تقدم حوالي 14 نوعا من التعليم والتكوين وتشتمل المؤسسات الجامعية على مؤسسات ذات استقطاب مفتوح ومؤسسات ذات استقطاب ولوج محدود ومعاهد²، فالمؤسسات ذات الاستقطاب المفتوح تضم مؤسسات التعليم الأصيل، وكليات العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وكليات الآداب والعلوم الإنسانية، وكليات العلوم³، أما مؤسسات ذات اللوج المحدود فتضم كليات الطب والصيدلة، وكليات العلوم والتقنيات والمدارس العليا للتكنولوجيا والمدارس الوطنية للتجارة والتسيير والمدارس الوطنية للعلوم التطبيقية وكليات علوم التربية ومدارس المهندسين⁴. وانسجاما مع ذلك تطور عدد مؤسسات التعليم العالي الخاص ليتجاوز المئة مؤسسة⁵.

إلا أن تطبيق القانون رقم 01.00 على قرابة 10 سنوات أبان عن اختلالات عميقة على مستوى مردودية ونجاعة وفعالية التعليم الجامعي، فجاء المخطط الاستعجالي 2009 – 2012 ليؤكد رؤية جديدة ارتكزت على استكمال وتسريع الإصلاح وأوراشه في إطار العقود الموقعة بين الجامعات والوزارة الوصية وباقي الشركاء سعيا لتوفير الموارد المالية والبشرية وللرفع من كفاءتها ودعم استقلالية الجامعات، وترسيخ الحكامة والجودة في الأداء الإداري. واستكمالا لذلك أطلقت الوزارة مخططات عمل الأول خلال فترة 2013 – 2016 ثم مخطط 2017 – 2022.

كما تبنت السلطات العمومية الرؤية الاستراتيجية للإصلاح 2015 – 2030 التي بلورها المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي دون إخضاع البرنامج الاستعجالي لتقييم شامل

1 رشيد البوني، مرجع سابق، ص: 264.

2 المادة الأولى من المرسوم رقم 2.04.89 صادر في 18 ربيع الثاني 1425 (7 يونيو 2004) بتحديد اختصاص المؤسسات الجامعية وأسلال الدراسات العليا وكذا الشهادات الوطنية المطابقة، الجريدة الرسمية عدد 5222 الصادرة بتاريخ 28 ربيع الآخر 1425 (17 يونيو 2004).

3 المادة الثانية من نفس المرجع.

4 المادة 11 من المرسوم رقم 2.04.89 صادر في 18 ربيع الثاني 1425 (7 يونيو 2004) بتحديد اختصاص المؤسسات الجامعية وأسلال الدراسات العليا وكذا الشهادات الوطنية المطابقة، الجريدة الرسمية عدد 5222 الصادرة بتاريخ 28 ربيع الآخر 1425 (17 يونيو 2004).

5 سعيد شكاك، التدريس والتكوين في قطاع التعليم العالي بين رهان التطوير والملاءمة بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 163، مارس – أبريل 2022، ص: 177 – 178.

من طرف السلطات العمومية للوقوف على الاختلالات التي عرفها باستثناء العمل التقييمي الذي قام به المجلس الأعلى للحسابات سنة 2018 المشار إليه أعلاه

والملاحظ من خلال تعدد الأوراش تحت مسمى "الإصلاح الجامعي"، هو وجود تضخم في التدخلات التي تستهدف التعليم العالي دون حصول النتائج المرجوة لعدة اعتبارات منها خضوعه للظرف السياسي، عدم استمرارية السياسات العمومية المطبقة على القطاع، شبه غياب الممارسات التقييمية الموضوعية لأي ورش إصلاحي سابق¹.

كما يتم العمل حاليا على تغيير وتتميم المرسوم رقم 2.04.89 بتحديد اختصاص المؤسسات الجامعية وأسلاك الدراسات العليا وكذا الشهادات الوطنية المطابقة، بمشروع المرسوم رقم 2.23.668²، ومشروع قرار بالمصادقة على دفتر الضوابط البيداغوجية الوطنية لسلك الإجازة¹، كمثال آخر على عديد التدخلات في قطاع التعليم العالي.

1 يمكن في هذا الصدد تقديم مثالين:
المغادرة الطوعية لسنة 2005

شكلت هذه المغادرة توجهها ارتداديا للمسار الإصلاحي للتعليم العالي، حيث خفضت عدد الأساتذة الباحثين من 10640 سنة 2005 إلى 9773 سنة 2006 أي مغادرة حوالي 1000 أستاذ مدرجات الجامعة، وقد أثر هذا الإجراء بشكل سلبي على الجامعات التي غادرها عدد من الأساتذة ذوي الخبرة حتى كادت تزعزع عملية تأطير الطلبة في بعضه، والغريب أن هذه المغادرة تزامنت مع بداية الإصلاح الجامعي الذي حدده القانون رقم 01.00 المتعلق بتنظيم التعليم العالي.

مشروع البكالوريوس

خلال سنة 2019، قامت الوزارة الوصية على القطاع بالترويج لنظام البكالوريوس باعتباره نظاما ذو بعد دولي بإمكانه تصحيح مسار (LMD) الذي يعرف عدة نواقص من بينها الهدر الجامعي، ضعف المهارات المكتسبة... وهكذا قامت الوزارة برصد موارد مالية مهمة متخصصة للاجتماعات، التنقلات، التعويضات، اللجان التحضيرية، اجتماعات ندوة رؤساء الجامعات...، كما بدأت بعض الجامعات بتوظيف موارد بشرية في تخصصات متعددة، مثالا في كليات الحقوق تم توظيف أساتذة في اللغات والتواصل وعلم الاجتماع. ثم بدأ تجريبه بداية من موسم 2022/2021 على عدة مؤسسات جامعية. لكن بعد ذلك بشهور قليلة، صدر رأي للمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي بخصوص نظام البكالوريوس والذي سجل عليه المجلس مجموعة من الملاحظات منها ضعف المبررات المقدمة لاعتماد 4 سنوات بدل نظام الإجازة الحالي الذي يعتمد على 3 سنوات، ضعف رصيد الوحدات المعرفية... وحاليا نم التخلي عنه أو تجميده. وفي ذلك هدر للموارد وللزمن الجامعي أي 3 سنوات، بدل استغلالها في إصلاح عميق لمنظومة التعليم العالي.

انظر في هذا الصدد:

المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، الهيئة الوطنية لتقييم منظومة التربية والتكوين والبحث العلمي "التعليم العالي بالمغرب فعالية ونجاعة وتحديات النظام الجامعي ذي الولوج المفتوح"، التقرير القطاعي 2018، ص: 63.
رأي المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي في شأن مشروع مرسوم رقم 2.21.125 بتغيير وتتميم المرسوم رقم 2.04.89 الصادر في يونيو 2004، بتحديد اختصاصات المؤسسات الجامعية وأسلاك الدراسات العليا وكذا الشهادات الوطنية المطابقة، دجنبر 2021.

عبد الغني بامو، مرجع سابق، 168 – 169.

2 يقترح مشروع المرسوم، تغيير وتتميم المواد 1 و 5 و 6 و 8 و 9 الواردة في المرسوم رقم 2.04.89 ويتعلق الأمر أساسا بالمقتضيات التالية :

المبحث الثاني: تمويل السياسات المعتمدة في قطاع التعليم المدرسي والجامعي وأفاق تطويره

تشكل تعبئة الموارد المالية والبشرية أحد الأبعاد التي يتوقف عليها نجاح السياسات العمومية في مجال التعليم، إذ هي الكفيلة بتحقيق الأهداف والغايات، وتندمج بشكل جلي مع الفعل العمومي (المطلب الأول). كما أن توفير هذه الإمكانيات لا يمكن أن يؤثر في مردودية النظام التعليمي إذا لم تواكها حكمة التدبير وقيادته (المطلب الثاني)

المطلب الأول: تمويل السياسات العمومية التعليمية

في السنوات الأخيرة تبنت الدولة سياية جديدة تروم إلى تأهيل منظومة التربية والتكوين من مجموعة من النواحي، فبالرجوع إلى البرنامج الحكومي لحكومة سعد الدين العثماني نجد تأطير السياسة الحكومية المتخذة في القطاع في إطار رؤية استراتيجية لإصلاح منظومة التربية والتكوين والبحث العلمي، وتسري هذه الاستراتيجية على نطاق زمني يمتد بين سنتي 2015 و 2030.²

*التنصيب على اختصاص المؤسسات الجامعية ذات الولوج المفتوح المشار إليها في المادة الثانية من المرسوم بتحضير وتسليم الشهادات المشار إليه في المواد 5 و 6 و 8.

*منح المؤسسات الجامعية ذات الولوج المحدود اختصاص تحضير وتسليم الشهادات المشار إليها في المادة 11، إضافة إلى تأهيل هذه المؤسسات لتحضير وتسليم الشهادات المشار إليها في المواد 5 و 6 و 8.

*تغيير المادة 5 المرتبطة بشهادة الإجازة والإجازة في علوم التربية

*إضافة المادة 1 مكرر، المتعلقة بنظام الأرصدة القياسية بأسلاك التكوين بالمؤسسات الجامعية قصد ترصيد الوحدات المكتسبة واستغلالها في إعادة التوجيه والحركة على المستويين الوطني والدولي

*إضافة المادة 8 مكرر، التي تنص علاوة على الشهادات الوطنية الخاصة بالمؤسسات الجامعية حسب المواد 5 و 6 و 8، على جعل شهادة التأهيل الجامعي تنضاف إلى الشهادات السابقة (المواد 5 و 6 و 8) مع تأكيده على إجرائها وفق شروط محددة بنص تنظيمي.

1 أبرز التغييرات التي يقترحها مشروع دفتر الضوابط البيداغوجية فتتجلى في العناصر التالية:
إضافة الأرصدة القياسية وتحديد عددها لكل فئة من الوحدات (معرفية، لغات، مهارات قوة)؛

توحيد تسمية الإجازة (حذف المواد التي كانت تتحدث عن الإجازة المهنية ...)

إحداث منسقين في سلك الإجازة: أحدهما للجذع المشترك والثاني للمسار؛

حذف مشروع نهاية الدراسة PFE والتدرب المهنية

إمكانية إعادة التوجيه مع الاحتفاظ بالأرصدة القياسية المكتسبة؛

إضافة فقرة خاصة بحركة الطالبات والطلاب

إضافة فقرة خاصة بملحق شهادة الإجازة مع تحديد محتواه ووظيفته؛

اقتراح عنوان للمسلك مكون من اسم الجذع الوطني المشترك واسم المسار.

2 تتمحور هذه الاستراتيجية على مجموعة من الأهداف، تتمثل في تحقيق الإنصاف وتكافؤ الفرص في ولوج التربية والتكوين، وتطوير النموذج البيداغوجي وتحسين جودة التربية والتكوين، وتحسين حكمة منظومة التربية والتكوين وتحقيق التعبئة المجتمعية حول الإصلاح، بالإضافة إلى إرساء منظومة متميزة للتعليم العالي، وتكوين مهني موجه لتحقيق فرص التشغيل، وقد تمت ترجمة كل هذه المحاور في القانون الإطار المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي.

بالاطلاع على قوانين المالية الصادرة بين سنة 2017 و 2021 نجد أن اعتمادات مالية مهمة تم تخصيصها لوزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي، بالإضافة إلى تخصيص مناصب مالية مهمة، وذلك لتمكين هذه المنظومة من القيام بمهامها على أحسن وجه، وهو ما يوضحه الجدول التالي¹:

السنة المالية	ميزانية التشغيل	النسبة من مجموع اعتمادات التشغيل في ع.م	ميزانية الاستثمار (اعتمادات الأداء)	النسبة من مجموع اعتمادات الاستثمار في ع.م
2017	49552358000.00	26.39%	4855286000.00	7.64%
2018	53432790000.00	27.27%	5853680000.00	8.58%
2019	55186898000.00	25.59%	6845280000.00	9.33%
2020	65307632000.00	29.47%	7117280000.00	9.10%
2021	65492060000.00	29.30%	1074739400.00	7.84%

من خلال ملاحظة المعطيات الواردة في الجدول أعلاه، تبين جليا أهمية الاعتمادات المخصصة لوزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والبحث العلمي مقارنة مع مجموع الاعتمادات في الميزانية العامة، وتبعاً لذلك نجد أن ميزانية التشغيل المخصصة للوزارة تفوق الربع من مجموع اعتمادات ميزانية التشغيل للميزانية العامة، بل وصلت إلى 29.30 % في قانون المالية لسنة 2021، وهي السنة التي تم الشروع خلالها في تنزيل مقتضيات القانون الإطار المتعلق بالتربية والتكوين²، أما بالنسبة للمناصب المالية المخصصة للوزارة خلال الفترة بين 2017 و 2021 فهي كما يلي³:

البرنامج الحكومي الذي تقدم به رئيس الحكومة سعد الدين العثماني أمام البرلمان بتاريخ 19 أبريل 2017.
 1 فؤاد أشن، قانون مالية السنة كآلية لتنزيل السياسات العمومية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – السويسي، جامعة محمد الخامس بالرباط، السنة الجامعية: 2020-2021، ص: 145-146.
 2 نفس المرجع، الصفحة: 146.
 3 المعطيات الواردة في الجدول مأخوذة من القوانين المالية الصادرة بين 2017 و 2021.

السنة المالية	المناصب المالية المخصصة للوزارة	النسبة من مجموع المناصب المالية المحدثة
2017	8400	35.42%
2018	700	3.63%
2019	725	2.88%
2020	1069	4.64%
2021	1044	4.98%

تبعاً للأرقام في الجدول أعلاه، نجد أن المناصب المالية المخصصة لوزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والبحث العلمي لم تتجاوز في سنة 2021 نسبة 4.98 % من مجموع المناصب المالية المحدثة في القانون المالي لهذه السنة، وذلك بعدما كانت تستحوذ في سنة 2017 على نسبة 35.42% من مجموع المناصب المالية المحدثة خلال هذه السنة، ومرد هذا التحول يرجع إلى السياسة التي أصبحت تعتمدها الوزارة في السنوات الأخيرة، والتي تقوم على تفويض الاعتمادات للأكاديميات الجهوية للتربية والتكوين، والتي تقوم بتوظيف الأطر التي تحتاجها عبر آلية التعاقد¹. إن نهج قطاع التربية والتكوين للامركزية واللامركز، جعلت التدبير المالي ينتقل من تدبير مالي يقوم على الوسائل إلى تدبير يقوم على النتائج، فمنطق النتائج باعتباره مسلسل شامل للإصلاح يمكن من الانتقال بصفة تدريجية من نظرة قطاعية وعمودية للبرامج إلى مقارنة مندمجة ومتكاملة وأفقية، وذلك من أجل ترشيد النفقات مع ضمان نجاعة وشفافية أكبر في نوعية التدخل وفي الأثر الناتج عنه². فصارت الأكاديميات الجهوية تشتغل على أساس مخطط عمل سنوي، وتقييم إنجازاتها على أساس ما حققته من نتائج مادية ومالية، وصار بإمكان المجالس الإدارية تحديد مشاريعها والعمل على تنفيذها وتتبعها، ليتم بعد ذلك تعميم التدبير المالي بواسطة المشاريع على جميع المستويات الترابية للنظام، فصارت التحويلات تتم على أساس تتبع ومراقبة أكثر صرامة يقومون على تقديم نتائج المرحلة وتنظيم دورتين للمجلس الإداري كل سنة، والمراقبة المنجزة من قبل المفتشية العامة للمالية والمجلس الأعلى للحسابات³، ومواصلة

1 فؤاد أشن، مرجع سابق، ص: 146-147.

2 Mohamed HAKAT, Cour régionale des comptes et bonne gouvernance locale au Maroc, Publication de la revue Marocaine d'audit et de développement (RMAD), série « Management stratégique » N°7, 2005, p :204.

3 المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي (الهيئة الوطنية لتقييم منظومة التربية والتكوين والبحث العلمي): "حكمة منظومة التربية والتكوين بالمغرب"، تقرير الخبرة، مارس 2015، ص:29.

لذلك عملت الوزارة على تحسين هياكل تدبير الميزانية، وذلك بتطبيق الرؤية الاستراتيجية، والتسيير بواسطة المشروع والتوجه نحو المقاربة البرامجية وتنظيم ندوات حول الميزانية على الصعيدين الجهوي والمحلي وتعزيز نظام المتبع والمراقبة (حصيلة كل مرحلة من مراحل تنفيذ المخططات)، والشروع في إرساء جهاز داخلي للمراقبة¹، وقد مكن كل ذلك من لامركزية الميزانية، حيث تم نقل 90% من الميزانية العامة لوزارة التربية الوطنية إلى الأكاديميات من أجل التسيير والاستثمار، أما الباقي قد خصص لتسيير الإدارة المركزية ومؤسسة محمد السادس².

المطلب الثاني: سبل وآفاق تطوير السياسة التعليمية بالمغرب

إن التركيز على مردودية الإنفاق العمومي على المنظومة التربوية كشرط لزيادة مردوديتها لوحده غير كاف، بل لابد من استحضار شرط البيئة السياسية والتدبيرية لاشتغال السياسة التعليمية. ومن هذا المنطلق، تبرز راهنية تحديث التدبير العمومي لكي يتماشى مع المنهجيات الجديدة في التدبير الذي يتوخى تحسين الجودة والنتائج والاقتصاد في النفقات. فمداخل هاته البيئة التدبيرية الحديثة تتقاطع بين ماهو سياسي، اقتصادي، واجتماعي وبيئي³.

1 المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي (الهيئة الوطنية لتقييم منظومة التربية والتكوين والبحث العلمي): "حكمة منظومة التربية والتكوين بالمغرب"، مرجع سابق، ص: 29.

2 وبالرغم من الجهود المبذولة على مستوى لامركزية الميزانية إلا أنها لم تساير متطلبات الحكامة. فالتدبير المالي على المستوى الجهوي اصطدم بمشكل الموارد البشرية القادرة على تدبير هذه الميزانيات سواء على مستوى تكوينها وكفاءتها أو على مستوى أعداد الموظفين، إذ يتم التدبير المالي في العديد من الحالات من طرف موظفين بعيدين جدا عن مجال تخصصهم، وتكوينهم، بل في العديد من الحالات، مجال الولاءات ومزاجية مديري الأكاديميات، خاصة مع الصلاحيات التي أنيطت بهم على مستوى إعفاء رؤساء الأقسام والمصالح.

كما أن إشكالية التأخر في صرف الميزانية الناجم عن إجراءات المراقبة المالية تطرح بشكل كبير، حيث البطء في الإجراءات الإدارية يؤثر سلبا على إنجاز المشاريع في حينها، وكذا قلة عدد مراقبي الدولة وارتفاع حجم أعمال الأكاديميات، يعرقلان الالتزام بالصرف في وقته، ويؤخرانه إلى شهر يوليوز، مما يختزل السنة المالية في بضعة شهور فقط، فالعمل يستوجب إيجاد حلول لهذه المعضلة بتشاور وتنسيق مع كل من مديرية الميزانية ومديرية المقاولات العمومية الخاصة بوزارة المالية.

انظر في هذا الصدد:

رشيد البوني، مرجع سابق، ص: 207-208.

3 فالمنطلق السياسي يفرض مزيدا من ديمقراطية المؤسسات وتبني الديمقراطية التشاركية كأفق جديد للانتقال من المنهجية التقليدية للفعل العمومي نحو التدبير الجديد لذات الفعل، أما المنطلق الاقتصادي فيتركز على عقلنة النفقات العمومية واعتماد التدبير المبني على النتائج. وبالنسبة للمنطلق الاجتماعي فيروم التوفيق بين الفعالية الاقتصادية وبين التضامن الاجتماعي وذلك بالتركيز على النموذج الاجتماعي كهدف من أهداف النمو الاقتصادي.

انظر في هذا الصدد:

عبد الغني بامو، السياسة الاجتماعية للدولة في قطاع التربية والتعليم العالي 2015-2020: محاولة لتقييم المردودية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 163، مارس-أبريل 2022، الصفحة: 171.

ففي ظل التحولات التكنولوجية والرقمية فإن تنمية الرأس المال البشري القادر على استدماج ومواكبة هذه التحولات، تستلزم مراجعة عميقة وملائمة لصيغ وهندسة تكوين الكفاءات والموارد البشرية، باعتبارها الفاعل الأساس في هذا الانتقال السوسيو-اقتصادي والثقافي الحاسم كما بات من الضروري القيام بمراجعة عميقة للمناهج، وللهندسة البيداغوجية للتكوينات المقدمة. ويقتضي هذا التجديد على مستوى الهندسة البيداغوجية، اعتماد أشكال متنوعة لاكتساب المعارف والكفايات والتعلم، والعمل بطرائق بيداغوجية جديدة وتفاعلية¹.

إن التطور الهائل لتكنولوجيا المعلومات والاتصال والتقنيات الحديثة والذكية، وتنامي استعمالها في مختلف المجالات، حتى أصبح عالم اليوم يقاس بمدى اعتماد التقنية الذكية، والتحول نحو عالم ذكي أصبح يفرض على الجامعة المغربية في نفس الإطار التحول نحو جامعة ذكية²، كخيار حتي لإعداد كفاءات قادرة على العمل والتأقلم مع مجتمع إقتصاد المعرفة بشكل أكثر كفاءة وفعالية وجودة³.

كما أن ضعف تنافسية الاقتصاد الوطني وعدة القدرة على مواجهة التحديات الاقتصادية العالمية، وإكراهات تأثير المؤسسات المالية والاقتصادية الدولية، يستدعي تطوير منظومة التعليم العالي والبحث العلمي كعنصر أساس في عملية التنمية الاقتصادية وفي إنتاج المعرفة والكفاءة وحسن استغلالها وتبويرها⁴.

1 للمزيد انظر: تقرير رقم 2019/5 حول "إصلاح التعليم العالي: آفاق استراتيجية"، المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، يونيو 2019، ص: 26.

سعيد شكاك، مرجع سابق. ص: 180-181.

2 لقد أصبح مصطلح الذكاء يرافق العديد من مناحي الحياة التي نعيشها اليوم، وأصبح سمة أساسية لمعظم المرافق والمؤسسات والأنظمة التي نستخدمها، حتى أصبح يطلق على العصر الذي نعيشه "العصر الذكي" ويمكن أن نتحدث في هذا الإطار عن المدن الذكية والذكاء الترابي والذكاء الاقتصادي .

للتفصيل أكثر في هذا الشأن يراجع على سبيل المثال: "الذكاء الترابي والجماعات الترابية أي رهانات"، منشورات مركز الدراسات في الحكامة والتنمية الترابية، الطبعة الأولى 2018.

3 فالجامعات الذكية تعتمد على حلول ذكية في البيئة الجامعية من خلال إدخال أدوات وأنظمة ذكية تساهم في الرفع من مستوى الأداء وتحقيق الفعالية والجودة، فانتقلت بذلك من عملية التعليم والتلقين إلى عملية التعلم والتعلم الذاتي والبحث الذاتي، مستعملة كل من السبورات الالكترونية الذكية، وأنظمة التعليم الذكية، وأنظمة إدارة التعليم الذكية وغيرها من التقنيات المعتمدة على الانترنت والتقنية.

وبذلك يمكن تجاوز إكراهات عدة، سواء المتعلقة بالتدبير أو بالدمقرطة والحق في التعليم الجامعي، وإشكالية التمويل من خلال خفض النفقات، مما سيكون له تأثير فعلي على النموذج التنظيمي والبيداغوجي.

4 هكذا فسياسات التعليم الجامعي من أجل التنمية الاقتصادية، لابد أن تعترف أساسا بكون التعليم الجامعي والبحث العلمي جزء من خطة التنمية الشاملة، ومن أهم عناصر النموذج التنموي الذي يراود إعادة بنائه ببلادنا، كما أن استراتيجية الاستثمار يجب أن تأخذ بعين الاعتبار مستويات التعليم الجامعي، ومحاولة الربط بين التكوين وحاجيات المحيط الاقتصادي والقدرة على ربط العلاقة بين الجامعة والنسيج الاقتصادي. فالسياسة الاقتصادية عامة لا يجب أن تنفصل عن سياسة التعليم الجامعي، إذ أن مسألة

ناهيك عن كون التعليم يعد عنصرا أساسيا لا محيد عنه لربح رهانات التنمية البشرية¹، وبالتالي تحقيق رفاهية الإنسان. إن تحول العالم اليوم إلى الاهتمام بالرأسمال اللامادي والبشري يعد ثروة حقيقية لكل الأمم، ويعد التعليم المنطلق الأساس له. من هنا وجب على المغرب في إطار السعي نحو ترمين الرأسمال اللامادي والبشري السعي نحو تطوير التعليم خاصة الجامعي منه، حتى يساهم في ترقية الأفراد وبالتالي تحقيق التنمية، وهو ما يستوجب إعادة النظر في اعتبار التعلم الجامعي قطاعا استهلاكيا، بل وجب الأخذ بعين الاعتبار كونه استثمارا يتطلب توفير الإمكانيات المالية والبشرية قصد تطويره.

خاتمة:

بناء على ما سبق، يتضح ان عدم نجاعة وفعالية السياسات العمومية المتبعة ارتبطت بعدم قدرة مختلف الفاعلين في السياسات العمومية في مجال التعليم، في تحويل المشاكل العمومية إلى قرار عام ناجع وفعال، وكذا التوفيق بين الاختيارات المجتمعية، والبدائل، وعدم إشراك مختلف المتدخلين في القطاع، ومن جهة أخرى إشكالات الحسم في الاختيارات الكبرى للنظام التعليمي والجامعي. فقد اتسمت العديد من الغايات بالضبابية وعدم الدقة في الاختيارات الكبرى للنظام التعليمي والجامعي، بالرغم من المجهودات المبذولة على مستوى الوسائل والآليات. فلم تستطع بذك تحويل تلك المدخلات إلى مخرجات لها أثر إيجابي على البيئة الداخلية للنظام التعليمي نفسه، وعلى البيئة الخارجية، من خلال ضعف المردودية الداخلية والخارجية. ذلك أن مخرجات السياسة العمومية في التعليم تبقى بعيدة عن غايات المشروع المجتمعي، سواء على مستوى الديمقراطية وتكافؤ الفرص والعدالة الاجتماعية والمجالية، وتقليص الفوارق في التربية والتعليم في المجتمع، أو على مستوى ربط التعليم بالمحيط الاجتماعي والاقتصادي، وفعالية المنظومة، والاستجابة لتحديات سوق الشغل، والتحديات القيمية والمجتمعية.

الدمج والالتقائية لابد من مراعاتها، لربح الرهانات. كما أن المساهمة الفعالة والمباشرة للجامعات في التنمية الاقتصادية سيجعلها تنخرط في الجامعات العالمية المستوى (جامعة ريادة الأعمال) وبالتالي مواجهة مختلف التحديات.

1 إن تراجع مؤشرات التنمية البشرية بالمغرب رهين بضعف مؤشرات التعليم الجامعي، وهو يؤكد ضرورة الاهتمام بتطوير التعليم الجامعي وإخراجه من وضعيته الحالية. بالسعي نحو تجاوز الاختلالات، ومنح الجامعات الإمكانيات اللازمة والاهتمام بالعنصر البشري سواء الفاعل في المجال أو المستهدف بالسياسات العمومية. من جانب آخر يمكن للتعليم أن يساهم في تحسين باقي عناصر التنمية البشرية سواء تعلق الأمر بتحسين الصحة والتغذية أو تحسين المستوى المعيشي للأفراد ودخلهم، وبالتالي قدرة الأفراد على مواجهة تحديات العصر.

للمزيد أكثر انظر ف هذا الصدد:

رشيد البوني، مرجع سابق، الصفحة 452-462.

SOMMAIRE :

La Politique De L'eau Au Maroc Dans Un Contexte Des Changements Climatiques

BENMOUMEN Mahmoud-Amine3

La Politique de l'Eau au Maroc dans un Contexte des Changements Climatiques

 **BENMOUMEN Mahmoud-Amine**

Doctorant au CEDOC de droit et économie
à la FSJE de Souissi Université Mohamed V– Rabat.

Résumé :

Il est encourageant de constater que le Maroc a pris des mesures significatives pour améliorer l'accès à l'eau potable et la gestion de cette ressource vitale. La situation de l'eau est en effet devenue un enjeu mondial majeur, exacerbé par les défis posés par le changement climatique.

Le pays a adopté une série de mesures législatives et de réformes institutionnelles pour améliorer la manière dont la gestion de l'eau est définie et réglementée, remédier aux inégalités d'accès, protéger la quantité et la qualité de l'eau et la réutiliser. Dans les grandes zones urbaines, des mécanismes innovants tels que des branchements subventionnés ont été mis en place pour venir en aide aux populations les plus défavorisées. Cependant, l'urgence climatique actuelle face aux changements climatiques, avec son impact particulièrement négatif sur l'eau, nous oblige à repenser les enjeux de l'eau et de sa gouvernance. Dans un contexte marqué par le stress hydrique au Maroc, assurer la durabilité de l'eau est crucial. Nous devons réévaluer la résilience de la gestion de cette ressource vitale en adoptant des politiques et approches participatives, intersectorielles et interdisciplinaires et encore à adapter ces initiatives dans la mesure où les conditions évoluent, en particulier compte tenu des impacts du changement climatique sur les ressources en eau. Une gestion durable de l'eau est essentielle pour garantir l'accès à l'eau potable pour tous tout en préservant cette ressource pour les générations futures.

Mots clés : Ressources en eau, changement climatique, stress hydrique, urgence climatique, politique de l'eau, gouvernance, sécurité hydrique, développement durable.

Abstract:

It is encouraging to see that Morocco has taken significant steps to improve access to drinking water and the management of this vital resource. The water situation has indeed become a major global issue, exacerbated by the challenges posed by climate change.

The country has adopted a series of legislative measures and institutional reforms to improve the way water management is defined and regulated, address inequalities in access, protect the quantity and quality of water and reuse it. In large urban areas, innovative mechanisms such as subsidized connections have been put in place to help the most disadvantaged populations. However, the current climate emergency in the face of climate change, with its particularly negative impact on water, forces us to rethink the issues

of water and its governance. In a context marked by water stress in Morocco, ensuring water sustainability is crucial. We must reassess the resilience of the management of this vital resource by adopting participatory, cross-sectoral and interdisciplinary policies and approaches and further adapt these initiatives as conditions evolve, particularly given the impacts of climate change on natural resources water. Sustainable water management is essential to guarantee access to drinking water for all while preserving this resource for future generations.

Keywords: Water resources, climate change, water stress, climate emergency, water policy, governance, water security, sustainable development.

ملخص:

التفكير في القضايا المحيطة بالمياه وإدارتها. وفي سياق يتسم بالإجهاد المائي في المغرب، فإن ضمان استدامة المياه أمر بالغ الأهمية. يجب أن نعيد تقييم مرونة تدبير هذا المورد الحيوي من خلال اعتماد سياسات ومقاربة تشاركية ومتعددة القطاعات والتخصصات، ومواصلة تكييف هذه المبادرات مع تطور الظروف، لا سيما في ظل تأثيرات تغير المناخ على الموارد المائية. إن التدبير المستدام للمياه ضروري لضمان حصول الجميع على مياه الشرب، مع الحفاظ على هذا المورد للأجيال القادمة.

الكلمات المفتاحية: الموارد المائية - التغير المناخي - الإجهاد المائي - حالة الطوارئ المناخية - السياسة المائية - الحكامة - الأمن المائي - التنمية المستدامة.

من المشجع أن نرى أن المغرب قد اتخذ خطوات مهمة لتحسين الوصول إلى مياه الشرب وإدارة هذا المورد الحيوي. فقد أصبحت المياه قضية عالمية رئيسية تفاقمت بسبب التحديات التي يفرضها تغير المناخ.

وقد اعتمدت بلادنا سلسلة من التدابير التشريعية والإصلاحات المؤسسية لتحسين الطريقة التي يتم بها تحديد وتنظيم إدارة المياه، ومعالجة أوجه عدم المساواة في الحصول على المياه، وحماية كمية المياه ونوعيتها وإعادة استخدامها. حيث في المناطق الحضرية الكبيرة، تم وضع آليات مبتكرة مثل التوصيلات المدعومة لمساعدة السكان الأكثر حرماناً. ومع ذلك، فإن حالة الطوارئ المناخية الحالية في مواجهة تغير المناخ، مع تأثيرها السلبي بشكل خاص على المياه، تجبرنا على إعادة

Introduction :

L'eau constitue une ressource naturelle incontournable, un enjeu mondial et une situation à risque pour la majorité des pays.

Les sources d'eau sont menacées dans le monde entier par le changement climatique, la croissance démographique, les systèmes de croissance économique consommant de grandes quantités d'eau, et la pollution atmosphérique. La demande ne cesse toutefois de s'accroître et devrait augmenter de 50 % dans les villes au cours des 30 prochaines années. L'insuffisance d'une alimentation en eau de qualité est l'un des plus graves risques menaçant le progrès économique, la réduction de la pauvreté et le développement durable.¹

Le Maroc est un pays situé au Nord de l'Afrique. Son climat est essentiellement semi-aride mais subit aussi une influence méditerranéenne importante. Or, les régions semi-arides et méditerranéennes devraient être plus vulnérables aux changements climatiques, en partie à cause de leur grande variabilité climatique intrinsèque (Huebener et Kerschgens, 2007).

Bien que le Maroc soit considéré comme un faible émetteur de gaz à effet de serre (GES) à l'échelle mondiale, il est confronté à une grande vulnérabilité aux changements climatiques en raison de sa position géographique et de ses caractéristiques naturelles. En effet, le Maroc est un pays semi-aride où les précipitations sont souvent irrégulières et les ressources en eau sont limitées. C'est l'un des pays au monde où le stress hydrique est le plus élevé (défini comme un niveau d'eau par habitant inférieur à 1000 m³/an) et, avec le changement climatique, il devrait être encore plus confronté à un stress hydrique dans les décennies à venir. De 1960 à 2020, la disponibilité de ressources en eau renouvelables par habitant est passée de 2560 m³ à environ 620 m³ par an, rapidement se rapprochant du seuil absolu de pénurie d'eau de 500 m³ par personne et par an (Banque mondiale, 2022). Le seuil absolu de pénurie d'eau

¹ Rapport annuel 2022 de la banque mondiale « Aider les pays à s'adapter dans un monde en mutation », P.56. En ligne :

<https://elibrary.acbfpact.org/acbf/collect/acbf/index/assoc/HASH3392/e0b2f97f/74eca361/ba.d/ir/Rapport%20annuel%202022.pdf>. (Consulté le : 26-07-2023).

de 500 m³ par habitant et par an, mentionné par la Banque mondiale, est une indication alarmante. Lorsque la disponibilité en eau descend en dessous de ce seuil, cela peut entraîner des défis majeurs pour la sécurité alimentaire, la santé publique et le développement économique.

Le Maroc a longtemps donné la priorité à l'eau et les déclarations du gouvernement ainsi qu'un certain nombre d'actions concrètes témoignent clairement d'une prise de conscience de la valeur des ressources en eau. Cette reconnaissance de l'importance de l'eau va de pair avec un engagement politique à organiser et à contrôler sa gestion. Sa Majesté le Roi Mohammed VI s'est adressé à la nation à l'occasion du 19^{ème} anniversaire de son accession au trône en juillet 2018 avec un discours qui a une nouvelle fois souligné le statut prioritaire de l'eau ainsi que son rôle dans la stabilité : « *Notre souci constant d'améliorer la situation sociale générale et de relever les défis économiques n'a d'égal que Notre engagement actif à préserver et à valoriser les ressources stratégiques de notre pays. En la matière, au premier chef, l'eau joue un rôle clé dans la dynamique de développement et dans la préservation de la stabilité* »¹.

Depuis son indépendance, le Maroc a mis en œuvre des politiques de l'eau et des mesures législatives et institutionnelles pour améliorer la régulation de la gestion de l'eau et de sa distribution aux Marocains, y compris les plus vulnérables. Dans le contexte actuel de pénurie d'eau et de changement climatique, les systèmes de gouvernance de cette ressource essentielle doivent être repensés.

Au Maroc, la question du **stress hydrique**² est d'une grande importance, surtout que le Maroc est particulièrement considéré parmi les pays les plus vulnérables aux effets **des changements climatiques** du fait de la succession des périodes de sécheresses et des inondations.

¹ Discours royal de sa Majesté le roi Mohammed VI adressé le 28/07/2018 à la Nation à l'occasion du 19^{ème} anniversaire de l'accession du Souverain au Trône de Ses glorieux ancêtres.

² Le stress hydrique, mesuré schématiquement par le rapport entre l'utilisation d'eau et les réserves disponibles, affecte de nombreuses régions du monde. Plus de 2 milliards de personnes vivent dans des pays soumis à un stress hydrique (ONU, 2018).

Pour traiter notre sujet, nous allons essayer de répondre à la problématique centrale suivante : **Dans quelle mesure la politique de l'eau au Maroc est-elle efficace face aux effets négatifs du changement climatique ?**

Ainsi, cet article traitera notre problématique en deux parties à savoir : la première partie sera consacrée à une présentation générale des impacts des changements climatiques sur les ressources en eau au Maroc. Par la suite, la deuxième partie traitera la gouvernance de la politique de l'eau au Maroc.

- **Impact des changements climatiques sur les ressources en eau au Maroc**

Principe premier de toute forme de vie, l'eau est aussi une composante essentielle du processus de développement et une ressource indispensable à la viabilité des projets et activités productives dans leur ensemble. Pourtant, le Maroc vit depuis quelques années une situation de stress hydrique chronique¹. Les défis climatiques et les changements climatiques ont un impact sur la disponibilité de l'eau. Le Maroc sera soumis aux impacts sévères et négatifs du changement climatique, comme en témoignent les études réalisées à ce jour.

La sécurité hydrique du pays est précaire². Elle reflète la forte vulnérabilité du Maroc au changement climatique face à des usages de l'eau qui n'intègrent pas sa rareté. Ce qui nous pousse dans cet article à montrer l'ampleur de l'impact des changements climatiques sur les ressources en eau au Maroc.

- **Diminution des précipitations et période de sécheresse plus intense**

Depuis le début des années 1980, le Maroc a fait l'expérience de sécheresses prolongées qui ont révélé la vulnérabilité de ses réserves d'eau. La fréquence des précipitations a enregistré des baisses significatives à l'échelle nationale, et en particulier au printemps. Aussi, une augmentation de la température sur l'ensemble du territoire national, d'environ **1 C°** a été constatée.

Toutes les recherches effectuées pour évaluer les conséquences du changement climatique sur les ressources en eau, que ce soit à l'échelle nationale

¹ Mohamed Ali MRABI, « Stress hydrique Le Maroc change de paradigme », l'économiste (Février – Mars 2023), P.2.

² 650m3/hab actuellement, en deçà du seuil de stress hydrique fixé à 1000m3/hab (CESE, septembre 2020).

ou dans les bassins hydrographiques, convergent vers une prévision de réduction des précipitations moyennes annuelles dans les bassins du Nord d'ici 2050. Ces réductions varient considérablement d'une région à l'autre.

Au Maroc, les ressources en eau sont évaluées à 22 milliards de m³ par an répartis entre l'eau de surface (18 milliards de m³) et l'eau souterraine (4 milliards de m³). Malgré le retard de précipitations constaté ces dernières années, les apports d'eau enregistrés ont amélioré le niveau de remplissage des barrages qui a atteint, à l'heure actuelle, un taux moyen de 51,3 % à l'échelle nationale soit une réserve de 8,27 milliards de m³. À titre de comparaison, en 2020, le taux moyen de remplissage des barrages était de 46,4 % et la réserve se situait à 7,24 milliards de m³.¹

L'année 2022 est l'année la plus chaude jamais enregistrée au Maroc depuis plus de 40 ans. En termes de précipitation, l'année 2022 a été déficitaire de 27% par rapport à sa normale. Néanmoins, les 4 dernières années, de 2019 à 2022, ont été les 4 années consécutives les plus sèches depuis au moins les années 60 avec un déficit pluviométrique de 32%².

Les experts du climat prévoient une augmentation de la température entre 1 C° et 1,4 C° en hiver et 2 C° en été, et une diminution des précipitations entre 10 % et 20 % à l'horizon 2050.

• **Augmentation des besoins en eau et stress hydrique : vers une pénurie d'eau**

Plusieurs facteurs simultanés suggèrent la possibilité que le Maroc passe d'une situation de stress hydrique à une véritable pénurie d'eau. Les besoins en eau actuels dépassent de manière croissante les ressources renouvelables disponibles, en raison notamment de la pression démographique, de la détérioration de la qualité de l'eau due aux déversements, et du retard accumulé en matière d'assainissement, en particulier en milieu rural.

¹ Dounia Zineb Mseffer, « État des lieux des ressources en eau au Maroc », l'économiste (Conjoncture N° 1035 – 15 avril – 15 mai 2021), P.28.

² Rapport de synthèse : Maroc – Etat du climat en 2022, ministère de l'équipement et de l'eau, direction générale de la météorologie. En ligne :

https://www.marocmeteo.ma/sites/default/files/climat_report/pdfs/Maroc_Etat_Climat_2022.pdf. (Consulté le : 26-07-2023).

L'accentuation du dérèglement climatique et la persistance du déséquilibre entre les disponibilités et les besoins en eau constitueraient des facteurs aggravants de nature à alimenter un déficit hydrique important au Maroc à l'horizon 2030, qui pourrait atteindre 2,3 milliards de m³, avec une demande prévue de l'ordre de 14,8 milliards de m³ dépassant les ressources mobilisées qui s'élèveraient à près de 12,5 milliards de m³. En outre, la surexploitation des ressources en eau souterraine (un volume exploité de 4,3 milliards de m³ contre un volume exploitable de 3,4 milliards de m³, engendrant un déficit annuel de près d'un milliard de m³) notamment au niveau des bassins de l'Oum Er Rbiaa, du Souss-Massa-Drâa, du Tensift, de Sebou et du Bouregreg¹.

• Impact sur l'agriculture et la sécurité alimentaire

Le changement climatique a toujours constitué une menace sérieuse et une contrainte continue pour le développement du secteur agricole au Maroc. Cette évolution se manifeste par une augmentation de la fréquence et de l'intensité des phénomènes climatiques extrêmes, une irrégularité dans les températures maximales et minimales, une augmentation de la variabilité interannuelle des précipitations, entre autres. Ces manifestations ont un impact significatif sur le secteur agricole, entraînant des pertes et des dommages importants, notamment une réduction de la production due à la durée plus courte de la saison agricole, une baisse des rendements, des pertes de récoltes, la détérioration des sols et des terres cultivables, etc...

Avec 83% (7,2 millions d'hectares) des terres agricoles qui ne sont pas irriguées au Maroc, les rendements des principales cultures subissent des variations très importantes en raison de la forte variabilité des précipitations et une fréquence élevée des sécheresses².

¹ Quatrième Communication Nationale (QCN) du Maroc à la Convention Cadre des Nations Unis sur les Changements Climatiques (CCNUCC), P.21. En ligne :

https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Quatri%C3%A8me%20Communication%20Nationale_MOR.pdf. (Consulté le : 26-07-2023).

² Ibid.

• La politique de l'eau au Maroc : vers une meilleure gouvernance du secteur de l'eau

Depuis un certain nombre d'années, le Maroc a placé l'accès à l'eau potable en tête de ses priorités. Le pays a notamment mis en place un ensemble de mesures législatives et d'ajustements institutionnels visant à une meilleure définition et régulation de la gestion de cette ressource. Ces initiatives ont pour but de remédier aux disparités d'accès à l'eau, de préserver sa quantité et sa qualité, voire de promouvoir sa valorisation. Pour autant les changements climatiques auxquels nous faisons face, et dont l'eau « l'or bleu » est une des principales victimes, amènent à repenser les enjeux liés à l'eau et à la gouvernance.

2.1. Le cadre légal et institutionnel de la gestion de l'eau au Maroc

Le Maroc a fait depuis plusieurs années de l'accès à l'eau potable une priorité. Le Royaume a notamment pris une série de dispositions législatives et des réformes institutionnelles pour mieux définir et encadrer la gestion de cette ressource, parer aux inégalités d'accès et la protéger quantitativement et qualitativement voire la valoriser.

L'importance capitale qu'accorde le Maroc à l'eau a été confirmée dans la nouvelle constitution 2011¹. L'article 31 de ladite constitution confirme en effet le droit à tous les citoyens d'accéder à l'eau et à un environnement sain et à un développement durable. L'Etat, les organismes publics et les collectivités territoriales doivent œuvrer pour la mobilisation de tous les moyens disponibles pour faciliter l'égal accès des citoyennes et citoyens aux conditions leur permettant de jouir de ce droit.

Les aspects réglementaires, légaux et institutionnels de la gestion de l'eau urbaine sont traités dans divers documents stratégiques de politiques sectorielles, parmi lesquels le plus important est la Stratégie de Développement du Secteur de l'Eau et le Plan National de l'Eau de 2010. Il est essentiel de considérer ces documents en relation avec d'autres stratégies et plans qui ont

¹ Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution (BO n° 5964 bis du 30 juillet 2011).

une forte dimension hydrique, tels que le "Plan d'action national en santé et environnement", le "Programme National de Prévention de la Pollution Industrielle (PNPPI)", le "Plan Maroc Vert", le "Plan National d'Assainissement", le "Plan National de Réutilisation des Eaux Usées" et le "Programme National des Déchets Ménagers", entre autres. Tous ces plans, programmes et stratégies sont intégrés, en tout ou en partie, dans le cadre juridique et réglementaire qui régit la gestion des ressources en eau.

Déjà la Loi 10-95 sur l'eau¹ a marqué en son temps un net progrès en offrant un texte unificateur qui précise les principes de base. En outre, la Loi 36-15² confirme ou complète la Loi 10-95 sur l'eau en enrichissant son contenu normatif et en comblant certaines de ses lacunes. Ses objectifs majeurs consistent en la promotion de la gouvernance de l'eau à travers la simplification des procédures et le renforcement du cadre juridique relatif à la valorisation de l'eau, à la mise en place d'un cadre juridique pour dessaler l'eau de mer, l'affermissement des mécanismes de préservation des ressources en eau, ainsi que l'amélioration des mesures de protection contre les phénomènes extrêmes liés aux changements climatiques.

Ainsi, s'ajoute l'institutionnalisation du Conseil Supérieur de l'Eau et du Climat (CSEC), l'institutionnalisation de la gestion intégrée, décentralisée et concertée des ressources en eau à travers la création des agences de bassins hydrauliques (ABH), et le renforcement des attributions de la police de l'eau en termes de moyens et de capacité de sanction, ainsi que l'instauration d'une coordination effective et efficiente avec les autres organes de contrôle opérant dans le domaine de l'eau (inspecteurs de l'environnement, police et gendarmerie de l'environnement et agents des eaux et forêts) ...

¹ Dahir n° 1-95-154 du 16 août 1995 portant promulgation de la loi 10-95 sur l'eau (BO. N°4325 du 20 Septembre 1995, p :627).

² Dahir n° 1-16-113 du 6 kaada 1437 (10 août 2016) portant promulgation de la Loi n° 36-15 relative à l'eau. (BO. N°6506 du 06 octobre 2016, p :1482). Voir également Dahir n° 1-14-09 du 6 mars 2014 portant promulgation de la loi-cadre n° 99-12 portant charte nationale de l'environnement et du développement durable. (BO. N°6240 du 20 mars 2014, p :2496).

2.2. Modernisation des systèmes d'information et la promotion du partenariat Public-Privé dans le secteur de l'eau

L'analyse de la situation actuelle au Maroc montre l'existence de quelques avancés (depuis quelques années) en matière d'information sur le secteur de l'eau. On cite notamment la mise en place de sites WEB des départements de l'eau, de l'environnement, du ministère de l'agriculture et de la pêche maritime, des ABHs, de l'ONEE, l'élaboration et la diffusion de bulletins périodiques sur l'eau (hydraulique en chiffres, situation des barrages, état de qualité de l'eau ...), l'organisation de séminaires techniques, la participation à des colloques nationaux et internationaux et la publication des résultats d'études réalisées...

On cite aussi, la mise en place des mécanismes incitatifs nécessaires au développement des opérateurs privés marocains spécialisés dans les domaines de mobilisation, d'assainissement, d'épuration, du dessalement et de production d'énergie hydroélectrique. Ceci permettra de soutenir l'export de l'expertise marocaine dans le domaine de l'eau au niveau régional et international. L'évaluation dans la perspective de la régionalisation avancée de l'expérience actuelle de gestion directe et déléguée des services de distribution de l'eau potable, d'électricité, d'assainissement liquide et d'épuration des eaux usées urbaines afin d'en tirer les meilleurs enseignements organisationnels, financiers, sociaux et environnementaux dans la perspective de développer un modèle de gestion optimisé des trois fluides, et économiquement viable pour les besoins futurs d'investissements au niveau du territoire de chaque région du Maroc. L'évaluation des modes existants de gestion des périmètres irrigués et de distribution d'eau pour l'irrigation (ORMVA, concession d'irrigation du périmètre Al Guerdane) en vue d'en tirer les enseignements permettant un meilleur choix du modèle de distribution pour les projets futurs d'irrigation et un renforcement de la réalisation des programmes régionaux du Plan Maroc Vert.

Conclusion :

Le secteur de l'eau au Maroc a toujours bénéficié d'un intérêt particulier des pouvoirs publics et a été au centre des préoccupations des politiques économiques et sociales du Maroc en raison de son rôle déterminant pour assurer la sécurité hydrique et alimentaire du pays et pour accompagner son développement socioéconomique.

Malgré le succès des politiques ambitieuses de mobilisation de l'eau mises en place au Maroc depuis plusieurs décennies, De nombreuses solutions existent. Leur mise en œuvre dans le cadre d'une stratégie innovante et intégrée de tout le secteur de l'eau devrait permettre au Royaume de régler les problèmes les plus urgents et de faire de l'eau un facteur décisif de notre développement durable. Le pays se trouve aujourd'hui contraint de revoir et de réinventer sa stratégie pour garantir la satisfaction future de ses besoins en eau. Cette adaptation, qui aurait déjà été essentielle en raison de la croissance démographique et économique du Maroc, devient pressante en raison des changements climatiques qui ont un impact considérable sur la disponibilité des ressources en eau. Certes, Le secteur de l'eau au Maroc a bénéficié d'un intérêt particulier des pouvoirs publics et a été au centre des préoccupations des politiques économiques en raison de son rôle déterminant dans la sécurité hydrique du pays et l'accompagnement de son développement notamment l'agriculture irriguée. Dans ce cadre, le Maroc a engagé depuis longtemps une politique dynamique pour doter le pays d'une importante infrastructure hydraulique, améliorer l'accès à l'eau potable, satisfaire les besoins des industries et du tourisme et le développement de l'irrigation à grande échelle. En effet, le Maroc a réussi à bâtir un modèle efficient de gestion de l'eau, propre au pays et cité en exemple à l'échelle internationale.

Bibliographie :

- Abdelhak BENNOUNA, « Gestion de l'eau au Maroc et changement climatique », revue espace géographique et société marocaine, n°32, 2020.
- Bahri, Integrated Urban Water Management. Stockholm: Global Water Partnership, 2012.
- Dounia Zineb MSEFFER, « État des lieux des ressources en eau au Maroc », l'économiste (Conjoncture N° 1035 - 15 avril - 15 mai 2021).
- Houria Tazi Sadeq, Quelle gouvernance de l'eau dans un contexte de rareté? La revue de l'institut veolia - facts reports n° 22 - Eau, déchets, énergie: Quel avenir pour les services essentiels en Afrique?, 2021.
- Khalid EL GHOUARI, « Bilan de la politique de l'eau au Maroc », 2016.
- Mohamed Ali MRABI, « Stress hydrique Le Maroc change de paradigme », l'économiste (Février - Mars 2023).
- Discours royal de sa Majesté le roi Mohammed VI adressé le 28/07/2018 à la Nation à l'occasion du 19^{ème} anniversaire de l'accession du Souverain au Trône de Ses glorieux ancêtres.
- Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution (BO n° 5964 bis du 30 juillet 2011).
- Dahir n° 1-95-154 du 16 août 1995 portant promulgation de la loi 10-95 sur l'eau. (BO. N°4325 du 20 Septembre 1995, p :627).
- Dahir n° 1-16-113 du 6 kaada 1437 (10 août 2016) portant promulgation de la Loi n° 36-15 relative à l'eau (BO. N°6506 du 06 octobre 2016, p :1482). Voir également Dahir n° 1-14-09 du 6 mars 2014 portant promulgation de la loi-cadre n° 99-12 portant charte nationale de l'environnement et du développement durable. (BO. N°6240 du 20 mars 2014, p :2496).
- Rapport du Conseil Economique, Social et Environnementale (CESE) : « La gouvernance par la gestion intégrée des ressources en eau au Maroc : Levier fondamental de développement durable », Auto-Saisine n° 15 / 2014.

- Rapport annuel 2022 de la banque mondiale « Aider les pays à s'adapter dans un monde en mutation ». En ligne :
<https://elibrary.acbfpact.org/acbf/collect/acbf/index/assoc/HASH3392/e0b2f97f/74eca361/ba.dir/Rapport%20annuel%202022.pdf>.
- Rapport de synthèse : Maroc - Etat du climat en 2022, ministère de l'équipement et de l'eau, direction générale de la météorologie.
- ONEEP, « programme national pour l'approvisionnement en eau potable et l'irrigation pour la période 2020-2027 ».
- Quatrième Communication Nationale (QCN) du Maroc à la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC). En ligne :
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Quatri%C3%A8me%20Communication%20Nationale_MOR.pdf.