

مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية

سلسلة يديرها

الدكتور رضوان العنبي

باحث في القانون العام

الإيداع القانوني

2011 PE0113

الرقم الدولي المعياري

2028876X

ملف الصحافة

42/2011

المطبعة

مكتبة دار السلام

شارع الحسن II زنقة طونكان عمارة 23، رقم 2، ديور الجامع الرباط المغربي بالرباط

الهاتف: 05.37.72.58.23

الهاتف المحمول: 06.61.10.65.51

الفاكس: 05.37.72.13.32

البريد الإلكتروني: contact@darassalam.ma

المراسلة

العنوان: زنقة 13 الرقم 24 حي قصر البحر 2 ق ج البيضاء 20350

الهاتف: 0662557163

البريد الإلكتروني: elanbiredouane@gmail.com

جميع حقوق النشر محفوظة

لا يسمح بإعادة النشر ولو كانت جزئية

اللجنة العلمية

د/ عبد الرحيم فاضل	: أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق الدار البيضاء (القانون العام)
د/ أحمد حضرائي	: أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق مكناس (القانون العام)
د/ عبد النبي ضريف	: أستاذ جامعي بكلية الحقوق – عين السبع الدار البيضاء (القانون العام)
د- گولفرني محمد	: أستاذ جامعي بكلية الشريعة أكادير (القانون العام)
د/ إدريس الحياتي	: أستاذ جامعي بكلية الحقوق أكادير (القانون الخاص)
دة/ جميلة العماري	: أستاذة جامعية بكلية الحقوق طنجة (القانون الخاص)
د/ نعيم سابك	: أستاذ التعليم العالي بكلية متعددة التخصصات ببني ملال (القانون الخاص)
د./ محمد شادي	: أستاذ باحث بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين السبع
د/ ابوبكر مهم	: أستاذ بالتعليم العالي بكلية الحقوق – سطات (القانون اخاص)
د.عاصم التجاني إبراهيم شمعون	: رئيس قسم إدارة الأعمال – جامعة شقراء أستاذ إدارة الأعمال المشارك (المملكة العربية السعودية)
د/عبدالله محمد عبد الله المليحان	: رئيس قسم الاقتصاد وإدارة الأعمال -جامعة شقراء (المملكة السعودية)
د/ راجي يوسف محمود البياتي	: رئيس قسم العلاقات الدولية والدبلوماسية بكلية القانون - جامعة الكتاب- جمهورية العراق
د / محمد المودن	: أستاذ مؤهل بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية
د/ سعيد جفري	: أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والسياسية بسطات

قواعد النشر

- أن يكون البحث أصيلاً معدداً خصيصاً للمجلة، و ألا يكون قد نشر جزئياً أو كلياً في أي وسيلة نشر إلكترونية أو ورقية.
- يرفق البحث بمختصر السيرة العلمية للباحث باللغتين العربية والإنجليزية.
- تنشر المقالات باللغات العربية والفرنسية والإنجليزية.
- الالتزام بالمعايير الأكاديمية والعلمية المعمول بها دولياً في إعداد الأعمال العلمية، أهمها الأمانة العلمية.
- أن يكون المقال مكتوباً بلغة سليمة، مع العناية بما يلحق به من خصوصيات الضبط والأشكال.
- يكتب على الصفحة الأولى من المقال ما يلي:
اسم ولقب الباحث باللغتين العربية والإنجليزية، الصفة، الدرجة العلمية، مؤسسة الانتساب (الجامعة والكلية)، البريد الإلكتروني
كتابة عنوان المقال باللغتين العربية والإنجليزية.
- وضع ملخصين وكلمات مفتاحية للمقال باللغتين العربية والإنجليزية في حدود 300 كلمة.
- اتباع طريقة التمهيش أسفل الصفحات بطريقة غير تسلسلية حيث يبدأ ترقيم التمهيش وينتهي في كل صفحة كما يلي: اسم الكاتب ، لقب الكاتب، اسم الكتاب، رقم الطبعة، بلد النشر: دار النشر ، سنة النشر ، ص
- توثق المراجع حسب الترتيب الأبجدي في نهاية المقال وتصنف إلى:
1-مراجع باللغة العربية: (1-الكتب-2- القوانين والمواثيق الدولية-3- المقالات-4- المواقع الإلكترونية)
2-المراجع باللغة الأجنبية : (1-الكتب-2- القوانين والمواثيق الدولية-3- المقالات-4- المواقع الإلكترونية)
3-طريقة كتابة المراجع:
- الكتاب: لقب الكاتب، اسم الكاتب ، اسم الكتاب، رقم الطبعة، بلد النشر: دار النشر، سنة النشر
- المقال: لقب الكاتب ، اسم الكاتب، "عنوان المقال"، اسم المجلة، العدد، سنة النشر، الصفحة
- المواقع الإلكترونية: لقب الكاتب ، اسم الكاتب ، "عنوان المقال" اسم الموقع الإلكتروني وتاريخ الولوج وساعته
- رسالة ماجستير أو أطروحة دكتوراه: يكتب اسم صاحب البحث، العنوان، يذكر رسالة ماجستير أو أطروحة دكتوراه ، اسم الجامعة، السنة.
- إذا كان المرجع نشرة أو إحصائية صادرة عن جهة رسمية: يكتب اسم الجهة، عنوان التقرير، أرقام الصفحات، سنة النشر
- يتم تنسيق الورقة على قياس (A4) ، بحيث يكون حجم ونوع الخط كالتالي:
- نوع الخط هو Traditional Arabic حجم 16 بارز (Gras) بالنسبة للعنوان الرئيسي، وحجم 14 بارز بالنسبة للعناوين الفرعية، وحجم 14 عادي بالنسبة للمتن، وحجم 11 عادي بالنسبة للجداول والأشكال إن وجدت، وحجم 9 عادي بالنسبة الهوامش .(أما المقالات المقدمة باللغة الأجنبية تكون مكتوبة بالخط Times New Roman.
- ترك هوامش مناسبة (2.5) من جميع الجهات.
- لا يزيد عدد صفحات المقال (بما في ذلك المراجع) عن 22 صفحة ولا يقل عن 15 صفحة
- يرسل البحث المنسق على شكل ملف مايكروسفت وورد، إلى البريد الإلكتروني elanbiredouane@gmail.com
- يتم تحكيم البحث من طرف محكمين أو ثلاثة.
- يتم إبلاغ الباحث بالقبول المبدئي للبحث أو الرفض.
- يخضع ترتيب المقالات في المجلة على أسس موضوعية.
- تعبر المضامين الواردة في المقال على آراء أصحابها ولا تمثل آراء المجلة.
- أي خرق لقواعد البحث العلمي أو الأمانة العلمية يتحملها الباحث صاحب المقال بصفة كاملة.
- كل بحث أو مقال لا تتوفر فيه الشروط لا يؤخذ بعين الاعتبار ولا يتم نشره مهما كانت قيمته العلمية

المحتويات	
7	افتتاحية العدد
الدراسات والأبحاث	
11	أكراهات على الدور التنموي للجهات بالمغرب محمد الباوي
35	آفاق العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية على ضوء الجهوية المتقدمة سعيد المعطاوي
63	الفعل العمومي للجماعات الترابية على المستوى الدولي يوسف عنتر/ مراد أزماني
111	النهج التشاركي للدولة مع الجماعات الترابية رافعة لترسيخ الحكامة الترابية سلطانة ادمين
127	دور الافتتاح والداخلي في تحقيق الحكامة الترابية أحمد أهل السعيد
137	مقاربات توزيع الاختصاص بين المركز والمحيط في ضوء ميثاق اللاتمرکز الإداري البوداني حسناء/ مصطفى حمينا
159	آليات تفعيل سياسة اللاتمرکز الإداري من خلال النموذج التصميم الإداري المرجعي للاتمرکز الإداري بوعزة عابيدي
177	آليات تدبير المشاريع الاستثمارية الترابية عادل أرجدال
197	التعاون اللامركزي الداخلي على ضوء القانون التنظيمي للجماعات 113.14 عبد الحكيم الحسنائي
211	التدبير التشاركي للجماعات الترابية وفق النموذج التنموي الجديد الهاشمي محمد الديب
227	التمييز الإيجابي وتحقيق مبدأ المناصفة في ظل تشجيع المشاركة السياسية للمرأة في الانتخابات الشتوكي منية
239	الجهوية وسؤال الديمقراطية المحلية بالمغرب محمد أهاروش /سكينة عوان
265	الإصلاح الإداري ورقابة القاضي الإداري على لجماعات الترابية محمد أمقران

277	دور الرقابة الداخلية والتدقيق في نجاعة القرار المالي الترابي نورالدين نجيم
293	الجماعات الترابية بالمغرب والشأن الرياضي سعيد ياسين
329	الجهوية المتقدمة ورهان التنمية بين إشكالية التخطيط وتحديات التنزيل شيماء بوسيف
343	الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري والجهوية المتقدمة بالمغرب محمد دحاني
369	التدخلات الاقتصادية للجماعات الترابية المفاولة -دراسة مقارنة-" مبارك الحسنائي
403	الجهوية المتقدمة بالمغرب: الحاجة إلى رؤية شاملة وإصلاحات جذرية حمزة رويجع
421	التجارب المؤسسية والقانونية في تطبيقات الديمقراطية التشاركية عاطف بكمزا
439	تحديات الاستقلالية المالية والإدارية للجماعات الترابية: دراسة في مسار تفعيل مبدأ التدبير الحر سيف الدين جوري
461	المراقبة الإدارية : أية مساهمة في تجويد التدبير الترابي الجماعي' مسكور حمزة
495	الديمقراطية التشاركية ورهان تحقيق التنمية الترابية خديجة أجميلي

افتتاحية العدد

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على معلم الإنسانية الخير؛ نبينا محمد وعلى آله وصحبه،

وبعد؛

استمراراً لمسيرة العطاء والانتاج العلمي لمجلة المنارة للدراسات القانونية والادارية يسعدنا أن نقدم للباحثين والمتخصصين ومتتبعيها -وضمن سلسلة الاعداد الخاصة- عددا السادس والستون في موضوع الجماعات الترابية /يناير 2025 والذي يتزامن مع الاحتفال بالسنة الامازيغية.

وقد تضمن هذا العدد أبحاثا قيمة تتسم بالرصانة وتعالج اشكالات لها اهميتها وراهنيتها من قبيل: "اكراهات على الدور التنموي للجهات بالمغرب"، "آفاق العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية على ضوء الجهوية المتقدمة"، "الفعل العمومي للجماعات الترابية على المستوى الدولي"، "النهج التشاركي للدولة مع الجماعات الترابية رافعة لترسيخ الحكامة الترابية"، "دور الافتتاح الداخلي في تحقيق الحكامة الترابية"، "مقاربات توزيع الاختصاص بين المركز والمحيط في ضوء ميثاق اللاتمرکز الإداري"، "آليات تفعيل سياسة اللاتمرکز الإداري من خلال نموذج التصميم المديرى المرجعي للاتمرکز الإداري". "الجهوية المتقدمة ورهان التنمية بين إشكالية التخطيط وتحديات التنزيل"، "دور الرقابة الداخلية والتدقيق في نجاعة القرار المالى الترابي"، "الميثاق الوطنى للاتمرکز الإداري والجهوية المتقدمة بالمغرب"، "الجهوية المتقدمة بالمغرب: الحاجة إلى رؤية شاملة وإصلاحات جذرية"، "الجماعات الترابية بالمغرب والشأن الرياضى"، "تحديات الاستقلالية المالية والإدارية للجماعات الترابية: دراسة في مسار تفعيل مبدأ التدبير الحر".

واغتنمها مناسبة لاتقدم بخالص الشكر والثناء والتقدير لجميع الذين أسهموا في إخراج هذا العمل العلمي إلى حيز الوجود، وجميع من كان لهم إسهام في المادة العلمية والتحرير والمراجعة والإخراج النهائي، والباحثين الذين زينوا أقلامهم صفحات هذا العدد وانارت قناديلهم منارتنا

العتيدة، والشكر موصول للهيئة الاستشارية المحكمين والجهاز الإداري والفني الذين شاركوا في إخراج العدد في هذا قالب الجميل، فجزاهم الله خير الجزاء.

كما لا يفوتنا التنبيه إلى أن المجلة تتطلع لمزيد من التواصل والتعاون مع جميع الباحثين والمتخصصين وبصفة خاصة الباحثين في الجامعات والمراكز العلمية وجميع المهتمين بمجالات تخصصها، مؤكدين أن المجلة منبر حر ومتاح للجميع من ذوي الاختصاص في علوم القانونية والإدارية ، ليزداد رقمها، ويرتفع شأنها بإضاءاتهم وإضافاتهم، التي لا شك سيكون لها أطيـب الأثر، وأعظم النفع

وفي الختام ومناسبة حلول السنة الأمازيغية الجديدة 2975، يسعدنا أن نتقدم إليكم بأحلى التهاني وأطيب التمنيات، راجين من المولى عز وجل أن يعيدها علينا جميعا بموفور الصحة والعافية والخير واليمن والبركات وعلى وطننا العزيز بمزيد من الرقي والإزدهار ودوام الأمن والسلم والاستقرار. وكل عام وأنتم بخير.
والسَّلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته.

الدكتور رضوان العنبي

مدير مجلة المنارة للدراسات القانونية والادارية

الدراسات والابحاث

اكراهات على الدور التنموي للجهات بالمغرب

Name of article: the constraints of the developmental role of the regions in

morocco

محمد البايب

ELBAIBI Mohamed

طالب باحث بسلك الدكتوراه بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال-الرباط

Mohamedelbaibi76@gmail.com

يرصد المقال أهم الاكراهات التي تحد من الدور التنموي المطلوب الذي يمكن أن تلعبه الجهات بالمغرب. والتي تم تقسيمها إلى بنيوية حيث التقسيم الجهوي، والذي رغم معايير المتطورة، إلا أنه مازالت اختلالاته هي نفسها في ظل التقسيم السابق، أضف إليه تحكم السلطات المركزية في تفعيل الاستراتيجيات التنموية والبرامج، أما الاكراهات الفرعية، فتبرز الاكراهات القانونية والسياسية والتدبيرية أيضا كحائل أمام الجهات بالنظر لما تم اسناده للجهات من اختصاصات كبرى لإنعاش التنمية الاقتصادية.

ملخص المقال رقم 2: تبرز الاكراهات البنيوية المتمثلة في التقسيمات المجالية للجهات وكذا صعوبة الانفلات من التحكم المركزي في تفعيل الاستراتيجيات التنموية، كما تبرز اكراهات ثانوية متعلقة بضمور السقف السياسي لمطالب الجهات، واکراهات تدبيرية مرتبطة بأدوات اشتغال الجهات ترجع في جزء منها للنواقص المالية وأيضا البشرية، وأخرى قانونية تتمثل في عدم استطاعة الجهات ممارسة اختصاصاتها الذاتية خاصة، مما حد من دورها المنوط في المساهمة في التنمية الشاملة والمندمجة.

كلمات مفتاحية: الدور التنموي – الاكراهات البنيوية -الاکراهات الفرعية.

اعتبرت الجهوية المتقدمة بالمغرب في جوهرها مسلسلا للتنمية ولتحقيق الرفاه الاجتماعي والاقتصادي. إنها تقتضي تحولات عميقة على مستوى توزيع الموارد البشرية والمالية للقيام بأدوارها التنموية المنوطة بها والمضمنة في اختصاصاتها وفق فصول الدستور المغربي ليوليوز 2011، وكذا القانون التنظيمي المتعلق بالجهات 111-14. لكن بينت التشخيصات ومؤشرات التنمية بالجهات، أنها تحتاج رفع الاكراهات المتعددة قصد بناء استقلال ذاتي وسلطة خاصة بها لتجسيد تلك الأدوار الأساسية بعمق ديمقراطي. هذه الاكراهات التي يصعب تصنيفها وإيجاد قواسم مشتركة بينها. لكن ترتبط بنوعين كبيرين رئيسيين: الاكراهات البنيوية على تكوين دور تنموي للجهات (المبحث الأول) وثانها اكراهات قانونية وسياسية على الدور التنموي للجهات (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الاكراهات البنيوية على تأسيس دور تنموي للجهات

إن الجهوية المتقدمة باعتبارها ورشا ذو غايتين فهي مدخل أساسي لإعادة بناء الدولة وإعادة هيكلتها، وورش للتنمية المستدامة والمندمجة. إلا أنها في التنزيل وتجسيد البعد التنموي تعترضها اكراهات وصعوبات عديدة بنيوية. لكن تبقى اكراهات التقسيم الجهوي (المطلب الأول) ثم الاكراهات القانونية والسياسية (المطلب الثاني) التي تعتبر أهمها وأقواها تأثيرا في كبح الدور التنموي للجهات.

المطلب الأول: اكراهات التقسيم الجهوي

كان التقسيم الترابي الجهوي على الدوام يترك آثارا إيجابية، كما كان يترك آثارا سلبية. لكن مخرجاته هذه المرة تركت جدلا حول فاعليته في الدفع بالدور التنموي للجهات، وعدم تركه اكراهات تحول دون ذلك. نتعرف ذلك من خلال مخرجات في فقرة أولى، ثم نتلمس عيوبه التي تشكل قد تشكل اكراهات بنيوية على تأسيس دور تنموي فعال بالجهات (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مخرجات التقسيم الجهوي

إن مقترح التقسيم الذي قدمته اللجنة الاستشارية للجهوية بخصوص الخريطة الجهوية، لم يطله أي تغيير من طرف السلطات المختصة، حيث تم توزيعه كما هو على الأحزاب السياسية لتبدي بشأنه ملاحظاتها مرة أخرى، ليتم ايداعه كما هو لدى البرلمان. إلا أن السلطات العمومية ارتأت في آخر المطاف، بعد مجموعة من التجاذبات والمطالب الراضية لبعض مقترحات التقسيم وخاصة بالريف والحسيمة تحديدا، على إعادة النظر في بعض مقتضياته: التي تجلت في إدراج إقليم الحسيمة بجهة طنجة تطوان الحسيمة تحديدا، بعدما كان مقترحا بجهة الشرق. وكذلك هو الشأن بالنسبة لإقليمي فكيك وميدلت، حيث كان الأول مكونا من مكونات جهة درعة تافيلالت في المقترح، ليتم ادراجه فيما بعد بجهة الشرق، فيما كان الثاني موضوعا ضمن جهة بني ملال خريبكة في مقترح اللجنة قبل ان يتم ضمه إلى جهة درعة تافيلالت. وعلى هذا الأساس عدل مشروع المرسوم رقم: 2-40-15، القاضي بتحديد عدد الجهات وتسميتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها.

إن أبرز ما يلاحظ على التقسيم الجهوي أنها قلصت نسبة الجهات من 16 إلى 12 جهة بنسبة 25% وانتجت بذلك مجموعتين جهويتين تسيران بسرعتين مختلفتين، واحدة يغلب عليها الاستقطاب الحضري وتتوفر على قوة اقتصادية وبشرية مقبولة وتضم أهم مجالات التنمية الاقتصادية وتشكل

من سبع جهات وهي: طنجة تطوان الحسيمة، الرباط سلا القنيطرة، الدار البيضاء سطات، سوس ماسة، فاس مكناس، مراكش آسفي بني ملال خنيفرة. أما المجموعة الثانية، فيغلب عليها طابع التجانس وتتميز بوجود عدد قليل من الأقطاب أو بانعدامها وتغطي مناطق الجبال الأطلسية والسهول والصحاري الواحية وغير الواحية. وهي جهات تتسم بقلّة الموارد الطبيعية وتواجه معيقات كبيرة وتحتاج على دعم كبير من ناحية التضامن الوطني¹ وتضم خمس جهات وهي: الشرق، درعة تافيلالت والجهات الثلاثة التي تضم الأقاليم الجنوبية². ويأتي التمييز بين هاتين الجهتين ليعكس الشكل الحالي لتنظيم وتوظيف المجال الوطني كما بلوره المسار الزمني الطويل لتطوير الاقتصاد، والتجهيز الترابي، والتأطير الإداري، والظروف الطبيعية ونوع العلاقات التي نشأت عنه، وكلها عوامل تركت بصمات واضحة عليه، ويأتي هذا التمييز ليؤكد التوجه الرامي إلى التوفيق بين الجهوية المؤسساتية المنشودة وبين واقع المعطيات الجهوية الناجمة عن الاقتصاد والمجتمع. وبالنسبة لوضع الأقاليم الجنوبية فقد تم الإبقاء على التقسيم الجهوي الحالي والمقرر في ثلاث جهات مع بعض التعديلات التي مست بعض الأقاليم بالإضافة إلى تغيير تسميته جهة.

الملاحظة الثانية مرتبطة بمجموعة الجهات الأخيرة والتي أفردت مجالاتها الهشة بجهات خاصة، باستثناء الجهات الجنوبية، لكن هذا الدمج تفرضه أحيانا كثرة ضرورة الجغرافيا والتقارب المجالي. وربما الغرض من ذلك تكوين جهات تعطي صورة واضحة عن حاجتها إلى الدعم والتضامن الترابي. وأخيرا، يمكن القول بأن التسمية الجهوية لم تكن موفقة بالقدر الذي يجعلها تكتسي أهمية رمزية تساهم في تثبيت الهوية الجهوية في الضمير الجهوي³. إذ اقتصر في أغلبها على تغليب منطق الاستقطاب الحضري للمدن المكونة للجهات بدل إسقاط الانتماء القبلي والهوية الجهوية. وإذا كان الفصل 20 من الدستور قد أناط بالبرلمان مهمة التشريع في نظام الجماعات الترابية ومبادئ تحديد دوائرها الانتخابية، وكذا النظام الانتخابي للجماعات الترابية ومبادئ تقطيع الدوائر الانتخابية، وبالفعل تمت مناقشة وإقرار قانون 12-131 المتعلق بمبادئ تحديد الدوائر الترابية للجماعات الترابية، إلا أن

¹ - اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثاني، ص. 202.

² - رشيد تونفي، التقسيم الترابي الجهوي بالمغرب: دراسة في منهجية إعداد، مكوناته ومرتكزاته، المجلة المغربية للإدارة المحلية، عدد 250-251.

³ - Brahim Mohammed, la région au Maroc entre le virtuel et le réel, in Etat nation et Prospective des territoires, S/D Sedjari Ali, Edition l'Harmattan, Paris, 1996, Op.cit. p, 298.

المشكلة ليست في المعايير والمقاييس التي تعتمد في التقطيع، وإنما في المسافة البعيدة التي يمكن أن تكون بين هذه المعايير المصادق عليها وبين واقع التقطيع كما تقدمه وزارة الداخلية، أي أنه ما دام التقطيع يصدر بمقتضى قرار وزاري من الداخلية، وليس بمقتضى قانون يناقش داخل المؤسسة التشريعية، فإن شروط تحقيق التقطيع الانتخابي العادل والمنصف تبقى بعيدة⁴.

في المحصلة، فالتقطيع الترابي الجهوي، ليس إلا وسيلة، أكثر تناسبا، تسمح للدولة بممارسة سيطرتها المباشرة والمستمرة على الساكنة والمجال. إنه يناسب كما في كل الاستراتيجيات المجالية بالمغرب داخل منطق المركزية. إنها قناعة ثابتة داخل الفكر السلطات المركزية التي "التحكم في المجال الترابي، مراقبة المواطنين، والبحث عن تقاطع بين الترابية السياسية والترابية التنموية"⁵ المحرك الوحيد للتنظيم المجالي⁶.

إن من بين تداعيات ضعف التسيير الجهوي وعوامل أخرى. واتخاذ هذا التقطيع الجهوي أيضا، مواصلة الإكراهات على الأداء التنموي للجهات، من محدودة على الموارد وغيرها. لذلك نحاول تسليط الضوء على تداعيات عيوب التقسيم الجهوي على الأداء التنموي للجهات

الفقرة الثانية: تداعيات عيوب التقسيم الجهوي

بوظائفه السياسية والإدارية، فالتقسيم الجهوي رغم استهدافه للطموحات الاقتصادية إلا أنه لم يسمح ب بروز سلطات لامركزية جهوية قوية. كان لهذا المفهوم تداعيات وعواقب اقتصادية سلبية كما كانت في التجارب الأخرى السابقة للجهوية. فعليا، فالتقسيم الجهوي غير المتوازن له تأثير في تعميق الاختلالات المجالية، وتهميش بعض المجالات الجهوية.

لقد برهن التوزيع المجالي للتنمية الاقتصادية بالمغرب وجود مجالات ترابية حيث مستوى توطين الثروات الاقتصادية مختل وغير متوازن. وهذه الاختلالات وإن كانت لها عوامل طبيعية وتاريخية إلا أن تكريسها عبر التقسيمات الجهوية المتلاحقة زاد من الفروقات الاقتصادية بين المدن والقرى نفسها وتهميشا للحواضر والأقاليم غير المؤهلة. ذلك أن مسؤولية السلطات السياسية المركزية منذ الاستقلال

⁴ - على الورضي، مستقبل السياسة الجهوية بالمغرب، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس، السنة الجامعية 2014-2015، ص. 231.

⁵ - في أسباب قانون الجهات 96-47.

⁶ - Tarik ZAIR, op.cit. p.107.

في تكريس التقسيمات الجهوية والترابية عموما الموروثة عن الاستعمار بادية، وأن الاختلالات الاقتصادية الملاحظة اليوم هي نتيجة ل ضعف السياسات الاقتصادية والمجالية العامة القادرة على جعل الجهات شركاء ضروريين وحتميين.

رغم المجهودات المبذولة من قبل السلطات الجهوية فما زالت النتائج دون الآمال والهوة الاقتصادية تتسع بين مختلف جهات البلد، وحتى بين المدن والقرى. فالحاجيات من البنيات التحتية والتجهيزات العمدة والخدمات الاجتماعية وحتى الإدارية ليست متشابهة. فرغم المجهودات المبذولة من السلطات العمومية والجهات نفسها ما زال الخصائص كبيرا. ذلك أن التقسيم الجهوي قد ترك تداعيات حتى على الأداء التنموي للجهات، وجعل بعضها تسابق الزمن من أجل ربح رهانات التنمية وتقليص الفوارق المجالية داخل الجهات ففي الوقت الذي كانت فيه جهة الرباط سلا القنيطرة مهتمة أكثر بالجانب التعليمي والصناعي كانت جهتا درعة تافيلالت وبني ملال خنيفة تهتمان أكثر بالبنية التحتية وبناء الطرق ضمن التضاريس الصعبة للجهة والتي كانت حائلا أمام المواطنين للوصول للمناطق الحضرية للاستشفاء أو التعليم أو التسوق. هذه الأدلة وغيرها تجعل التقسيم الجهوي وما يتبعه من اكراهات طبيعية يفرض أداء مختلفا على كل جهة على حدة بحسب أولويات التنمية وأهميتها.

المطلب الثاني: الأجهزة المسؤولة عن التنمية

إن من بين الاكراهات البنيوية التي تعيق الجهات في أداء من أجل ممارسة سلطاتها التنموية، الأجهزة المسؤولة عن تفعيل الاستراتيجيات التنموية والبرامج. فدراسة النموذج التنموي اللامركزي الجهوي تثير مجموعة المشاكل البنيوية، تبرر، في المقابل، تدخل السلطات المركزية في الشؤون الجهوية. وهذا هو الاشكال المطروح على الأجهزة التنموية اللامركزية الجهوية حيث تجعل الجهات في إطار ترابي غير مناسب، وتجعل منه إطارا لمراقبة الشؤون التنموية الجهوية مما يجعله موسوما بثقل الرقابة الإدارية (الفقرة الأولى). ثم إن أدوات السلطة المركزية تتعدد لتشكل تأثيرا واكراها قويا على الجهات (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: ثقل الرقابة الإدارية

بصدور القانون التنظيمي للجهات 114-11 بتاريخ 7 يوليوز 2015 تنزيلا لمقتضيات دستور 2011 بخصوص الجهوية المتقدمة تم التنصيب على مؤسسة والي الجهة، وتحديد اختصاصاته في

إطار الجهوية المتقدمة، والتي تتمثل في مساعدة المجالس الجهوية والرقابة الإدارية على قرارات رئيس المجلس الجهوي ومقررات هذا الأخير، وبالتالي يكون المشرع المغربي قد تجاوز غياب الإعتراف الدستوري والتشريعي الصريح بمؤسسة الوالي بعدما عانت منذ نشأتها من غياب ذلك الإعتراف⁷، لكن رغم ذلك كانت تمنحه سلطة مزدوجة. فحسب الفصل 102 من دستور 1996، فالعامل، كممثل للدولة، يسهر على "تنفيذ القوانين"، وحسب المادة الثانية من ظهير 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل: "نص على أن العامل يسهر على تطبيق الظواهر الشريفة والقوانين والأنظمة وعلى تنفيذ قرارات وتوجيهات الحكومة في العمالة أو الإقليم"⁸. وهذا الازدواج الوظيفي للعامل، جعل الدولة: "تحت تصرف العمال وسلطتهم أقوى من سلطات الحكومة نفسها، فبالأحرى بالنسبة للجهات"⁹.

في المقابل، عزز قانون الجهات 11-114 موقع الجهات بالنسبة للدولة في اتجاهين مختلفين، بحيث حقق لها تحررا إداريا ووسع من نطاق مسؤوليات الجهات من جهة، ذلك أنها استطاعت بناء إدارة مستقلة بهياكل ومهام واضحة. ومن جهة أخرى مكّنها من تجنب التدخل المباشر وغير المباشر لممثل الدولة، والى الجهة. وامتلكت معها الجهات أدوات التحرك والعمل وتراجعت سيطرة الدولة قليلا لفائدة الجهات. حتى ظن البعض أن الجهات تمتلك قوة وسلطة مستقلة عن الدولة. لكن هذا لا يعني أن الجهات قد حققت حرية التصرف والتدبير كاملة. وتحرم الدولة من أي تأثير على الإرادة الجهوية زيادة على ذلك فإن استمرار ردود الفعل المركزية عند الكثير من الفاعلين تساهم في الحد من أهمية الجهوية وفعاليتها.

أولى ردود الفعل هو استمرار منطق الوصاية وإن استبدلت بالرقابة الإدارية، فلم يفلح قانون الجهات من جعلها خارج أي ضغط وإكراه للدولة. صحيح أن أكثر الأشكال المباشرة والمفتوحة على التدخل قد اختفت: أخرجت من المؤسسة الجهوية، فلم يعد للدولة إمكانية الضغط على الإرادة الجهوية، واختفاء الوصاية بأشكالها، جعل ممثل الدولة يمنع عن نفسه التعبير عن هذه الإرادة. لكن الدولة ورقابتها بقيت حاضرة وشكلت إكراها حقيقيا أمام الجهات لأداء دورها التنموي. زد على ذلك

⁷ - سعيد نازي، الوالي في إطار الجهوية المتقدمة، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي رقم 14،

الطبعة الأولى، مطبعة الأمانة، الرباط، 2016، ص. 8.

⁸ - صدر ظهير 15 فبراير 1977.

⁹ - عبد العالي حامي الدين: "آفاق الجهوية الموسعة بالمغرب: مقارنة دستورية"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية. ص 96.

الدور المحوري الذي منح لوالي الجهة بمقتضى القانون منها مؤشرين رئيسيين: رئاسة اللجنة الاستشارية لإعداد التراب، وهو ما يتناقض مع القانون التنظيمي للجهة الذي ينص على أن يضع مجلس الجهة تحت إشراف رئيس مجلسها، التصميم الجهوي لإعداد التراب فيما يقتصر دور الوالي على مساعدة رئيس الجهة في تنفيذ التصميم تطبيقا لمقتضيات الفصل 145 من الدستور. ورغم أن القانون التنظيمي للجهة 11-114 في المادة 136 منه جعل أيضا الوالي رغم صفته الاستشارية "يقدم جميع الملاحظات والتوضيحات المتعلقة بالقضايا المتداول في شأنها".

لا يجب أن ينظر للرقابة الإدارية بمعزل: إنها جزء من نظام شامل للعلاقات المتبادلة يتم الاحتفاظ به على المستوى الجهوي، كغيره من المستويات الترابية بين ممثلي الدولة والمختخبين. فالدولة حاضرة فعليا في الدائرة الجهوية بواسطة الوالي ومصالحها الخارجية، وفي هذا النسيج الإداري للدولة، تبدو هذه الأخيرة أكثر قوة وتماسكا. وتعزز دور الوالي فيها بقيامها بدور المنسق وتكريس دوره المحوري في ذلك كما جاء في مبادئ وآليات اللاتمركز الإداري بين "عمل المصالح اللامركزة للدولة والسهر على حسن سيرها ومراقبتها وتوخي الفعالية والنجاعة في أداء مهمتها، أما النسيج أو الشبكة الإدارية للجهة فعديمة الخبرة وفي طور التكوين والتشكل.

الفقرة الثانية: أدوات تأثير الدولة على الجهات

تتجلى أيضا أدوات هيمنة الدولة، والتي لها تأثير قوي، في تقنية الشراكة: فالجهات ترتبط فعليا بالدولة عبر شبكة من الاتفاقيات تتسع أكثر فأكثر اتساعا، وتغطي جميع ميادين نشاطها: من تعليم وصحة، ثقافة، رياضة، طاقة، ماء وبيئة... فباستقراء بسيط لمقررات الجهات التي صادقت عليها طوال الفترة الانتدابية الأولى 2015-2021 نجد أن أغلب تلك المقررات تندرج مضاميتها اتفاقيات مع الدولة والتي تدخل في إطار الاختصاصات التي يمكن نقلها للجهات بموجب المادة 94 من القانون التنظيمي للجهات. وبالتالي تهميشا للاختصاصات الأصلية للجهات عبر تركيزها على مجالات تندرج في إطار الاختصاصات المنقولة أو خارج مجال الاختصاص. وقد كان يفترض بوزارة الداخلية، بصفتها سلطة المراقبة الإدارية، أن تنبه الجهات لهذا الانحراف الكبير في ممارسة المهام والاختصاصات، وأن تراجعها في طريقة تدبيرها لهذه الاتفاقيات، وعوضا عن ذلك كانت وزارة الداخلية تسارع للمصادقة على هذه

الاتفاقيات دون أن تتأكد من قدرة الجهات على تنفيذها، وبمقابل ذلك استمرت الوزارة في التضيق على برامج التنمية ومشاريعها وتأخير التأشير عليها وتجميد الرخص الخاصة بفتح الاعتمادات المالية¹⁰. ومن الأكيد، أن هذه السياسة التعاقدية للدولة ستعزز هيمنتها على الجهات عند بدء التطبيق الفعلي لعقود البرامج التي وقعت أولى عقودها في السنتين الأخيرتين للولاية الانتدابية الأولى للمجالس الجهوية، مما سيشكل اكراها حقيقيا ينضاف للاكراهات الأخرى. ولو أن الامر يبدو صحيحا لضعف المبادرات والأعمال التنموية للجهات والأجهزة اللامركزية وبالنسبة للدولة لامتركزا للأنشطة والتدخلات الاقتصادية والتنموية¹¹، إلا أن مسطرة هذه العقود لها تداعيات على ممارسة الاختصاصات الجهوية: من حيث أنها من جهة تقلص من أهمية برنامج التنمية الجهوية، ومن جهة أخرى، فالأهداف المعلن عنها في عقد البرنامج، سيكون لها الحظ الأوفر في التنفيذ وبالتالي تكون الأفضلية لأولويات المخطط الوطني. فرغم التصريحات الرسمية، فعقود البرامج تظهر كتعبير عن مقاربة لا مركزية ووتعاقدية تؤسس لحوار متوازن ومسؤول مع الفاعلين المستقلين الذين أصبحوا جهات¹². ستموقع الجهات فعليا في إطار مرسوم من عقد البرنامج الذي يمثل قيда حقيقيا على حرية التصرف من قبل الجهات وأداة أو آلية لتوجيه ومراقبة المبادرات الجهوية. إن عقود البرامج، في حال تطبيقها، تسمح للدولة ليس فقط بتحريك وسائل الجهات لمصلحة وفائدة تحقيق أهداف الدولة، لكن أيضا بتأطير الاستراتيجيات الجهوية بكيفية محكمة للسنوات المقبلة¹³.

معطى آخر، وآلية أخرى تبرز على تأثير مركزية الدولة في اللامركزية الجهوية تتعلق هذه المرة بنظام توحيد الوسائل ومنها وسائل الوظيفة العمومية، فجعل الوظيفة العمومية المحلية أو الترابية كالوظيفة العمومية للدولة يؤدي إلى التقليل من شأن الوظيفة الترابية. وأيضا عدم تشجيع خصوصية الوظيفة العمومية الترابية والتي ينبغي أن تفضي إلى التميز التدريجي وإلى خدمة المهام الخاصة للجهات.

¹⁰ - عبد اللطيف برحو، المرجع السابق، <https://www.pjd.ma/حزب20%العدالة20%و20%التنمية/عبد-اللطيف-برحو-هل-تُفشل-وزارة-الداخلية-مشروع-الجهوية-بالمغرب؟>

¹¹ - Tarik Zair, la gestion décentralisée du développement économique Au Maroc, l'Harmattan, 2007, p : 87-88.

¹² - تصريح بيير مورووي Pierre Mauroy، بمناسبة توقيع على عقد برنامج بين جزر فرنسا والدولة في 17 أبريل 1984، أورده جاك شوفالييه، الجهة في النظام الإداري والسياسي الفرنسي، ص. 44، <https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/16/chevallier2.pdf>

¹³ - Jacques Chevallier, La Région Dans Le Système Politico. Administratif Français, P, 59 <https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/16/chevallier2.pdf>

وهذا التوحيد ينطبق على جل الوسائل الأخرى المالية وغيرها. فالجهات إذن لم بقيت مرتبطة أكثر بالمركز، وهذا الارتباط في حد ذاته يجعل الدولة تحكم قبضتها على مجموع التراب وبذلك تنقيد الجهات أكثر وتكثر اكرهاتها.

المبحث الثاني: الاكراهات القانونية، السياسية والتدبيرية على الدور التنموي للجهات
بالإضافة إلى الاكراهات البنيوية، تتشكل مجموعة اكرهات ثانوية تحول دون بلوغ مؤشرات تنموية أمام الجهات. لكن، يمكن التركيز في هذا المحور على اكرهين يعتبران مهمين رغم ثانويتها وفرعيتهما. فإكراه السقف السياسي لمطالب الجهات (المطلب الأول) والاكراهات القانونية (المطلب الثاني) يقيان ضاغطين أمام قيام الجهات بدور تنموي فعال وناجع.

المطلب الأول: الاكراهات السياسية والتدبيرية للدور التنموي للجهات

رغم وضوح الرؤية السياسية للجهوية المتقدمة المنبثقة عن الإرادة الملكية، والإجماع الوطني حول ضرورة الجهوية في حل الإشكالات المستعصية على تنمية المجالات الترابية الجهوية. ورغم ذلك ما زالت تعترض الدور التنموي المطلوب للجهات اكرهات سياسية، تتعلق أساسا بحجم وسقف المطالب السياسية (1)، ثم اكرهات تدبيرية تتعلق أساسا بالتخبط الملاحظ على مستوى تدبير العلاقة مع الجهات وكذا معالجة ملفات الجهوية (2).

1- اكره السقف السياسي لمطالب الجهات

تضمنت مطالب الجهات في سقفها العالي في هاته المرحلة من الجهوية المتقدمة تفعيل الاختصاصات الذاتية بالإضافة إلى مطالب أخرى تهم تعزيز الجهات بالموارد المالية والبشرية. وتم الاتفاق بمناسبة المناظرة الأولى حول الجهوية المتقدمة المنعقدة بمدينة أكادير سنة 2020 على تحديد حد أدنى مشترك من الاختصاصات التي يتعين البدء بنقلها إلى الجهات، مع إعطاء الأولوية للصلاحيات المرتبطة بمجالات وخدمات تهم المواطنين وتؤدي إلى تحسين مستوى عيشهم، مع أنه من الفروض أن تكون هاته الاختصاصات مفعلة منذ انطلاقة الجهوية المتقدمة سنة 2015. إذ جمدت الاختصاصات الأصلية للمجالس الجهوية، والدليل على ذلك لجوء الجهات مع بداية الولاية الجهوية 2015-2021 لظاهرة تكاد أن تكون مشتركة بينها، ويتعلق الأمر بنزوع كبير لرؤساء الجهات لعقد اتفاقيات شراكة وتعاون مع مختلف الهيئات والمؤسسات. زد على ذلك، مطالبة الجهات بمزيد من الدعم المالي والحاصل أن الموارد الجبائية للجهات محدودة. ويتأكد ذلك أكثر عند عدم معرفة طرق توزيع حصص الجهات من

الموارد العمومية، ومعايير توزيع حصة كل جهة على حدة وغموض الحصيلة الفعلية للحصص المالية الموجهة للجهات برمتها. فقد شهدت السنوات الأولى لتنزيل الجهوية المتقدمة إشكالات متعددة بسبب عدم معرفة الجهات بحصصها من ضرائب الدولة رغم تنصيب قوانين المالية السنوية على الحصص الإجمالية. بل خفضت وزارة الداخلية وقلصت من المخصصات المالية الممنوحة قانونيا للجهات بموجب قانون المالية لسنة 2017 الذي أقر زيادة في مخصصات الجهات بما يفوق 30%¹⁴.

ورغم مطالبة الجهات للحكومة بمزيد من الاختصاصات ومزيد من الموارد والامكانيات، إلا أنه تنور مسألة القدرة السياسية للجهات من خلال معرفة مدى تأثير القرار الجهوي بمستوى البلقنة التي تعرفها مجالس الجهات تبرر هذا المعطى. فباستثناء بعض الجهات التي تعرف تجانسا واستقرارا في أدائها السياسي بسبب سهولة التواصل والانسجام بحكم العدد القليل للأحزاب المشكلة لها أو التواصل الجيد لمكوناتها. فأغلب المجالس الجهوية تعيش بلقنة سياسية، تؤثر على استقلالها وقرارها. إلا أن هذه المظاهر بالمجالس الجهوية لا تمنع من القول، بأن انسجام مكونات الأغلبية، يرجع لعوامل أخرى قد لا تكون معروفة أحيانا. ورغم ذلك يمكن القول، بأن البلقنة داخل المجالس كان لها تأثير سلبي على أداء بعض المجالس: فهذا مجلس جهة طنجة تطوان الحسيمة في صيغته الأولى، يتشكل من ست هيئات سياسية من أصل ثمانية فائزة في الانتخابات. في حين كان يمكنه أن يتشكل بأقل من ذلك لو دخل مكون العدالة والتنمية من البداية. أما في مجلس جهة الدار البيضاء سطات، فسنة من أصل سبع فائزة. وكلميم واد نون بخمسة أحزاب من أصل سبعة أحزاب فائزة. فهذا، قد "بلقن" المجالس وجعل بعضها يعيش على وقع صراعات و"بلوكاج" متكرر بسبب عدم الانسجام بين مكوناتها، بل منها من تم حله بطريقة غير مباشرة. وبعضها، تم إعادة تشكيل أغلبياته في مناسبة ثانية (مجلسا طنجة تطوان الحسيمة ومجلس كلميم واد نون نموذجا).

إن القدرة السياسية المفعلة لمبدأ الاستقلال المحلي للجهات تتشكل من احترام إرادة الناخبين واحترام المنهجية والاختيار الديمقراطي المنصوص عليهما في الدستور. هذا الأخير، كثابت من ثوابت الأمة والتي يوأى أحزابا فائزة بأغلبية المقاعد ولم تتشكل مكاتب جهاتها. فمن هنا، ابتدأت أزمة التدبير السياسي للملفات الجهوية. فلحظة بناء التحالفات، كانت شبه عشوائية وخضعت لمنطق غريب بعيد عن الممارسة السياسية التي تؤدي إلى قرارات أكثر استهدافا للتنمية الجهوية، لأن التنمية تبنى على

¹⁴ - عبد اللطيف برحو، هل تفشل وزارة الداخلية مشروع الجهوية المتقدمة؟، المرجع السابق.

تحالفات سياسية حقيقية ومستقرة ومنسجمة مع إرادة المواطنين. حتى أنه يمكن القول، أن التدبير السياسي لتشكيل التحالفات والمكاتب الجهوية، قد انعكس على الأداء والتدبير الإداريين، فكم شهدنا من انتقادات لوكالة انجاز المشاريع بالجهات، بل نعتها بالتدخل في صلاحيات واختصاصات المكتب المسير كما وقع بجهة طنجة تطوان الحسيمة على سبيل المثال¹⁵.

2 - الاكراهات التدييرية

هذا الاكراه ذو حجم مهم، وهو مرتبط بالأول، تعرفه الجماعات الترابية والجهات خاصة. فما شهدته ملفات عديدة من تدبير بطيء أو غامض للجهوية قد أكد وجود اكراهات تدييرية عديدة. فقد بدت وضعية جهات المملكة بصفتها جماعات ترابية أكثر ضبابية خاصة بعد التأخر الكبير في إرساء المنظومة الجهوية الجديدة. فقد كانت هناك اتهامات لوزارة الداخلية في منع وعرقلة ممارسة الجهات لمهامها التدييرية والتنمية بشكل حر وفق أحكام الدستور والقانون التنظيمي. "فتجميد" برامج التنمية الجهوية رغم مرور سنة، أي منذ مصادقة الجهات عليها سنة 2017، على إحالتها على وزارة الداخلية للتأشير عليها. وكان الأولى، أن تشكل هذه الوثيقة الأساس التنظيمي والمالي والتدييري لممارسة الجهات مهامها واختصاصاتها التنموية والتدييرية الواردة في قانونها التنظيمي، وأن يشكل برنامج التنمية الجهوية أساس إعداد البرامج المالية متعددة السنوات والميزانيات السنوية. بل إن أي تعاقد للجهات مع القطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية وباقي أصناف الجماعات الترابية يجب أن يتأسس على البرامج والمشاريع المحددة في هذا البرنامج التنموي العام للجهات.

من جهة أخرى، شكل تدبير الوزارة الوصية مؤشرا آخر وعائقا أمام الجهات لقيامها بدورها التنموي. هو مطالبة الجهات بتخصيص 40% من ميزانياتها من البرنامج الكلي لبرنامج التنمية القروية والمتعلق أساسا بالبرامج المندمجة المتعلقة ببرنامج تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية بالعالم القروي. فالنسبة المطلوبة، تفوق ميزانيات الجهات بأكملها، ولن تستطيع الجهات برمجة ولو ربعها. كما

¹⁵ - انظر على سبيل الذكر، تصريح الفريق الاشتراكي الدستوري بجهة طنجة تطوان الحسيمة الأمين البقالي الطاهري، ضمن مقال عبد المالك الحطري، "تطاول مديرة وكالة تنفيذ المشاريع بجهة طنجة تطوان الحسيمة على اختصاصات المجلس تثير انتقادات واسعة من طرف أعضاء"، منشور على موقع صدى تطوان، منشور بتاريخ 17 يناير 2020 <https://sadatetouan.com/2020/01/17/https://sadatetouan.com/2020/01/17> وتناول-مديرة-وكالة-تنفيذ-المشاريع-بجهة/ والذي عدد فيه عدة تدخلات لمديرة الوكالة في اختصاصات المجلس ومخالفة للقانون وتجاوزات لصلاحياتها.

أن غياب أي مرجع أو وثيقة على هذا المستوى جعل برنامج محو الفوارق بكامله محط تساؤل عريض، وليس فقط حصة الجهات ضمن مشاريعه وبرامجه. خاصة أن حصر الحاجيات وترتيب الأولويات المتعلقة ببرمجة المشاريع اصطدمت بإكراهات سياسية ومالية حقيقية، سياسية ترتبط بترتيب الأولويات وحرمان عدد من الجماعات وترضية أخرى. وإكراهات مالية تعود لعدم قدرة ميزانيات الجهات على تغطية ولو عشر الحاجيات التي تفوق في مجموعها ملياري درهم على الأقل لكل جهة¹⁶.

إن الإكراهات التديرية أيضا المرتبطة باشتغال الجهات يرجع في جزء منه للنواقص المالية وأيضا البشرية. فمن المستنتج أن البطء الملحوظ في تنفيذ الجهوية المتقدمة أساسا يعزى إلى العجز الذي تعاني منه الجماعات الترابية، بما في ذلك المجالس الجهوية، فيما يخص الكفاءات البشرية من حيث العدد والجودة¹⁷. وقد أورد البعض في نفس الصدد، أن من أسباب تعثر مشروع الجهوية، نقطتين أساسيتين، وهما ضعف القدرات البشرية وضعف المؤسسات، حيث إن "أغلب المنتخبين لا يعرفون معنى التدير العمومي، ناهيك عن التدير العمومي وفق المقاربات الجديدة".

فقد أعدت كافة الجهات الهياكل التنظيمية وصادقت عليها بعد إقرار الهيكل التنظيمي النموذجي من قبل وزارة الداخلية، مما سمح بتعيين المدراء والمدراء العامين وكذا رؤساء الأقسام ورؤساء المصالح بحيث وصل عدد المسؤولين المعيّنين 171 مسؤولا منها 24% من النساء. أما فيما يخص تقويم الموارد البشرية للجهة بالرجوع الى نوعية الموارد البشرية العاملة بالجهات قبل صدور تم فتح التوظيفات من أجل إعطاء دينامية تديرية حيث ناهز عدد التوظيفات 1095 منصبا 48% من المهندسين 15% من المتعاقدين. بعد أن كان بضع عشرات في ظل جهوية 1997.

في شأن تطوير القدرات التديرية لإدارة الجهة، والذي يعتبر رافعة للنهوض بالموارد البشرية للجهات، تم خلال سنتي 2016 و 2017 مواكبة التصاميم المديرية للتكوين المستمر، كما تم تسطير تكوينات مثلا من سنة 2017 وحتى سنة 2019 بما يقارب 2000 دورة تكوينية وسلك تكويني (كسلك دعم القدرات التديرية) لفائدة أطرومنتخبين بما يعادل 182 ألف يوم تكويني. ومن الرهانات الأساسية ما يقتضيه التطوير من وتيرة أسرع وقرارات حاسمة على مستوى تفعيل آلية التواصل بين مختلف

¹⁶ - عبد اللطيف برحو، المرجع السابق.

¹⁷ - اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، مجموع المذكرات الموضوعاتية والرهانات والمشاريع المقترحة في إطار النموذج التنموي الجديد، الملحق رقم 2، أبريل 2021، ص. 175.

الفاعلين. فيما يخص جاذبية إدارة الجهات فمن الصعوبات، صعوبة استقطاب كفاءات عالية في مجالات دقيقة أو مرتبطة بتتبع أورش ومشاريع مهيكل ذات طابع استراتيجي. هذا استئينا مناصب المسؤولية يبقى الأطر والموظفين خاضعين لمقتضيات نظام الوظيفة العمومية الشيء الذي يستدعي الإسراع بإخراج نظام خاص بالوظيفة الترابية الجهوية حتى تتماشى ومهامها الخاصة¹⁸.

كل ما تم رصده من إنجازات بخصوص دعم الجهات، ما زالت الصعوبات والاكراهات أمام الجهات للقيام بدور تنموي أحد محاورها النقص البين في الموارد البشرية الكفئة والكافية. ولا شك أن المجهود المبذول من قبل الحكومة بخصوص تمكين الجهات بموظفين وأطر مقدر لكن الخصائص أكبر. ذلك أن تعبئة الموارد البشرية المؤهلة تكتسي أهمية كبرى لتمكين الجماعات الترابية من أداء مهامها. وتتأتى هذه التعبئة من خلال اعتماد آليات سلسلة لإعادة تخصيص الموارد البشرية انطلاقا من الإدارة المركزية أو عن طريق التعاقد والتوظيف المباشر، من طرف الجماعات الترابية. للخبرات والكفاءات التي تحتاج إليها¹⁹. مع ضرورة تحفيز الكفاءات وتقوية ثقافة التكوين المستمر وتشجيع التكوين عن بعد بالجهات والجماعات الترابية على العموم، من خلال تعبئة التقنيات الجديدة في التواصل والإعلام عبر إعداد مخطط تواصل تفاعلي بالبوابات الإلكترونية للجهات.

فيما يخص اكراه تزويد الجهات بالموارد المالية الكافية، ذلك أن الجماعات الترابية عموما والجهات خصوصا لا تتمتع بالاستقلال المالي الذي يمكنها من ممارسة صلاحياتها لكونها رهينة المساعدات المالية للدولة. ويعكس هذا الوضع، توزيع كتلة أجور الموظفين بالإدارة المركزية مقارنة بتلك المخصصة للجماعات الترابية. ففي سنة 2018، بلغت نسبة كتلة الأجور 90% في الإدارة المركزية، مقابل 10% في الجماعات الترابية. كما أن اللافت للنظر في بلادنا مقارنة ببلدان أخرى الدور المحدود للمالية المحلية في مجموع الموارد والاستثمارات التي يتم تعبئتها على مستوى الجهات أو الجماعات الترابية. حيث تساهم الدولة بما يفوق 60 في المائة من مجموع الموارد التي تعبئها الجماعات الترابية، سواء من خلال ميزانية الدولة مباشرة أو من خلال استثمارات المؤسسات العمومية التي تستفيد منها المدن. هذا بعكس الحالة الفرنسية مثلا، والتي تمثل فيها الموارد الذاتية للجماعات الترابية

¹⁸ - مداخلة السيد رشيد المرباط، بالورشة الثانية للمناظرة الوطنية حول الجهوية المتقدمة،

<https://www.youtube.com/watch?v=obMnxIK3AsU>

¹⁹ - اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي، التقرير العام، أبريل 2021، ص. 118.

https://www.csmd.ma/documents/pdf/التقرير_العام.pdf

حوالي 70 في المائة من مجموع الموارد المعبأة في الاستثمارات العمومية في المدن. هذا الوضع، يجعلنا نطرح السؤال حول الأسباب الفعلية لهذه الوضعية التي تجعل الجماعات الترابية في المغرب مرتبنة تماما بمالية الدولة. ذلك أنه إذا كانت موارد الجماعات الترابية قد تطورت بشكل ملحوظ، فإن مواردها الخاصة تبقى محدودة جدا، إذ لم تتعدى مداخيل الجماعات الترابية في سنة 2014 13.6 في المائة ونفقاتها 10.5 في المائة من مجموع الموارد والنفقات العمومية. يتلخص إذن السبب الرئيسي في هذه الوضعية في ضعف وهزالة الموارد الضريبية للجماعات الترابية، حيث لم تتجاوز سنة 2014 21 في المائة من مجموع مواردها المالية. هذا بعكس ما يحدث مثلا في مدينة كطوكيو والتي تتجاوز فيها المداخيل الضريبية المحلية 70 في المائة من مواردها المالية العامة.

ومن أهم أسباب هذه الوضعية في بلادنا سببين مترابطين، كما أشار إلى ذلك المجلس الأعلى للحسابات في الكثير من مقرراته، وهما ضعف الوعاء الضريبي من جهة وضعف التحصيل الضريبي من جهة ثانية، هذا الأخير الذي بلغ حجمه سنة 2014 حوالي 19.8 مليار درهم²⁰. وسنة 2021 13,2 مليار درهم رغم تأثره بتداعيات جائحة كوفيد 19. كانت نسبة الجهات منها 1,5 مليار درهم. ويتعمق الاكراه المالي، عند تركيز هذه الموارد بست جهات ب 77,2%. منها موارد جهة الدار البيضاء سطات ب 289 مليون درهم بنسبة 21,9% من 1320 مليون درهم التي تمثل مجموع موارد الجهات بالمغرب. وجهة فاس مكناس ب 13,9% من الموارد.

فرغم هذه المجهودات التمويلية ما زالت الموارد المالية الجهوية غير كافية ودون مستوى التحديات، وما زال التفكير جاريا لرفعها. وهو ما جعل اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي توصي بتعزيز الموارد المالية للجماعات الترابية وتنويعها وتشاركها ما بين الجماعات. وبإمكانية تعزيز هذه الموارد من خلال زيادة التحويلات التي تقوم بها الدولة، وربطها جزئياً بالموارد الجبائية المنجزة على مستوى كل جهة، وكذلك عن طريق زيادة الموارد الذاتية للجماعات الترابية، عبر تبسيط الجبايات المحلية وتحسين مردوديتها وجعل الجماعات مسؤولة عن خلق دينامية للاقتصاد المحلي بما يتماشى وصلاحياتها. وسيتطلب ذلك أيضا اللجوء بشكل ممنهج إلى التعاون بين الجماعات للاستغلال المشترك للوسائل ولضمان جودة الخدمات، بدعم من المصالح التقنية التابعة للدولة. كما يجب إعادة إحياء

²⁰ - عبد النبي أبو العرب، الحكامة المالية للمدينة المغربية، موقع جريدة هسبريس الإلكترونية، الأحد 13 دجنبر 2015 -

<https://www.hespress.com/16:54/للحكمة-المالية-للمدينة-المغربية-259785.html>

الخريطة المشتركة بين الجماعات من خال خلق تحفيزات جبائية وآلية تنافسية بين الجماعات. ويمكن التفكير في إضفاء الطابع الجهوي على خدمات البنية التحتية وكذلك اللجوء إلى الشراكات بين القطاعين العام والخاص لدعم تنفيذ مشاريع التنمية الجهوية، التي يلائمها هذا النمط من التمويل. كما يمكن للجهة أن تعتمد على صندوق تجهيز جماعي، بعد تعزيزه بموارد إضافية، لمواكبتها في تمويل المشاريع الكبرى وكذا في تصميمها وتنفيذها. ومن جهة أخرى، فإن اللاتمرکز الميزانياتي يعتبر شرطا مسبقا لنقل عملية اتخاذ القرار وقيادة التغيير وتقليص وزن الوحدات المركزية على المستوى الترابي. لذلك فإنه ينبغي تعزيز المصالح غير الممركزة من خال الاستفادة من ميزانية واضحة المعالم ومن الوسائل المالية الموضوعة رهن إشارتها لإنجاز برامجها على الوجه الأحسن.

ثانيا: الإكراهات القانونية للدور التنموي للجهات

لقد أظهرت التجربة الجهوية الحالية أن دورها التنموي كان قاصرا بسبب المعطيات القانونية التي رغم أنها جاءت متقدمة عن سابقتها في ظل قوانين ما قبل دستور 2011، إلا أنها بقيت دون تفعيل حقيقي في غياب نقل حقيقي للاختصاصات من الدولة للجهات (1) معيدة بذلك إنتاج أزمة النظام التقليدي، بعدم تملكه القدرة السياسية للجهات، وأيضا بسبب الإكراهات المفروضة على الصدارة الاقتصادية للجهات بالمغرب(2).

الاختصاصات المنقولة في ظل قانون الجهات 111.14	الاختصاصات المنقولة في ظل قانون الجهات 47.96
تنص المادة 94 من الباب الرابع المعنون بالاختصاصات المنقولة على أنه: "تحدد اعتمادا على مبدأ التفريع مجالات الاختصاصات المنقولة من الدولة على الجهة، وتشمل هذه المجالات بصفة خاصة:	تنص المادة 8 من الباب الثاني المعنون بفصل فريد اختصاصات المجلس الجهوي: "يمارس المجلس الجهوي داخل حدود نفوذ الجهة الترابي الاختصاصات التي يمكن أن تنقلها إليه الدولة خاصة في المجالات التالية: 1- إقامة وصيانة المستشفيات والثانويات والمؤسسات الجامعية وتوزيع المنح الدراسية وفقا للتوجيهات المعتمدة

من لدن الدولة في هذا المجال؛	-التجهيزات والبنى التحتية ذات
2-تكوين أعوان وأطر الجماعات المحلية؛	البعد الجهوي،
3-التجهيزات ذات الفائدة الجهوية."	-الصناعة،
	- الصحة،
	- التجارة،
	- الثقافة،
	- الرياضة،
	- الطاقة والماء والبيئة".

جدول رقم 1: يبين الاختصاصات المنقولة في ظل قانون الجهات 47.96 والقانون التنظيمي 111.14

1 المرجع: المادة 07 من الباب الثاني من قانون الجهات 47.96، والباب الثاني من القانون

التنظيمي 111.14

– نقل الاختصاصات من الدولة للجهات

يعتبر تنزيل الجهات لأعمالها ضمن اختصاصاتها الذاتية أو المشتركة أو المنقولة لها من الدولة المظهر الأساسي لإبراز سلطتها واستقلالها المحلي. ويشكل معها توزيع الاختصاصات مرحلة منتجة للامركزية وانعاشها حسب جيروم شابويسات Jérôme Chapuisat²¹. وما دامت الجهة مكلفة بميدان تخطيط التنمية وبرمجة التجهيزات فهي جماعة المستقبل المنوط بها العمل لفترة طويلة.

لقد عرفت اللامركزية الجهوية دفعة جديدة عبر مقتضيات نقل اختصاصات جديدة للجهات، حيث أن الهدف من نقل أو تحويل الاختصاصات هو تعريف اللامركزية، عبر الاعتراف لها بوجود ميادين للتدخل كانت في السابق في "ملكية" الدولة. أما انعكاساتها، فتركز على الاعتراف للجهات بسلطة

²¹ - Jérôme CHAPUISAT, « La répartition des compétences : Commentaire de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat », AJDA, 20 février 1983, pp 81-91.

التدخل عبر سلطاتها ومنتخبها²². فالاختصاصات المنقولة، هي تلك التي تقرر الدولة نقل ممارستها إلى الجهة بما يسمح بالتوسيع التدريجي للاختصاصات الذاتية. وتشمل التجهيزات والبنى التحتية والصناعة والتجارة والتعليم والصحة والثقافة والرياضة والطاقة والماء والبيئة. وإذا كان قانون 96-47، قد أثار مجموعة من الإشكاليات التنظيمية حول كيفية هذا النقل وي طرح عدة تساؤلات من قبيل: هل سيتم نقل الاختصاصات دفعة واحدة أو تدريجيا؟ هل ستنقل الاختصاصات لفائدة جهة دون أخرى؟ في ميدان دون آخر ولمشروع زمني محدد، فإن القانون التنظيمي حول الجهة 14-111 حسم الأمر، إذ تنص المادة 95 منه على أن: "نقل الاختصاص يتم وفق مبدأ التدرج والتمايز عن طريق التعاقد مع الدولة، كما يمكن نقل اختصاصات على سبيل التجربة لمدة محددة إما لإحدى الجهات أو لبعضها وتحدد بقانون كفاءات التعاقد بين الدولة والجهة، ويمكن تحويل الاختصاصات المنقولة إلى اختصاصات ذاتية بموجب قانون تنظيمي" قبل أن تعدل صيغة النص في القانون التنظيمي للجهات 14-111 قليلا: "يراعى مبدأ التدرج والتمايز بين الجهات عند نقل الاختصاصات من الدولة إلى الجهة طبقا للبند الرابع من الفصل 146 من الدستور، يكون تحويل الاختصاصات المنقولة إلى اختصاصات ذاتية للجهة بموجب تعديل هذا القانون".

رغم هذه الامتيازات التي منحها القانون التنظيمي للجهات، لم تستطع الجهات تنزيل جميع اختصاصاتها الذاتية لعدة أسباب سبق ذكرها، لذلك برز مطلب تفعيل تنزيل اختصاصات الجهات مع الدعوة لتفعيل الجهوية المتقدمة من قبل الفاعل المركزي والاستجابة المحتشمة للوزارة الوصية ومن غير أن تشعر وجدت مجالس الجهات نفسها أمام حقيقة واقعية، ذلك أن عدم دعم الجهات وتنظيم ممارستها لاختصاصاتها الذاتية (تجميد برامج التنمية لسنة وأزيد مثالا)، أو المشتركة (فوضى اتفاقيات الشراكة وتأخر اعداد إطار تعاقدى بين الدولة والجهات)، قد فتح الباب أمام غالبية مجالس الجهات للمصادقة على مقررات مضامينها ضمن الاختصاصات التي يمكن نقلها للجهات بموجب القانون التنظيمي (التعليم، الصحة، الثقافة، الرياضة، الطاقة والماء والبيئة...)، كما تقوم بتحويل الاعتمادات المالية للقطاعات الوزارية أو المؤسسات العمومية لتنفيذها دون أدنى تدخل من الوزارة الوصية وزارة

²² - Benjamin Meunier, Les règles relatives aux transferts de compétences entre collectivités publiques, Thèse dirigée par Monsieur le Professeur Claude DEVES, Université D'auvergne – Clermont Ferrand I U.F.R De Droit, Hal Id : tel-00688446 <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00688446> Submitted on 17 Apr 2012, pp ; 29 ; publié sur site <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00688446/document>,

الداخلية باعتبارها سلطة المراقبة الإدارية. وكأن الجهات قد تحولت إلى حساب خصوصي داعم لعمل الحكومة وليس مؤسسة لامركزية توجد في صدارة الجماعات الترابية للمملكة. في حين أن القانون التنظيمي للجهات عندما تطرق لهذا المجال، فقد تحدث بشكل واضح عن عملية نقل الاختصاصات من الدولة للجهات وليس العكس. بمعنى تخويل الجهات سلطة ممارسة اختصاص يقع أساسا في مجال اختصاص الدولة بموجب قاعدة التفرع، وهذا التحويل لممارسة هذه الاختصاصات تخضع لمساطر قانونية محددة تلزم بتعديل القانون التنظيمي نفسه لإدراجها، إما بشكل شامل يهم جميع الجهات أو بشكل جزئي يهم جهة محددة أو جهات بعينها (المادة 95).

وإذا كانت هذه المسطرة القانونية، لم يتم بعد التطرق إليها أو الشروع في الإعداد لها من قبل وزارة الداخلية، فإنها بالمقابل تركت الجهات تتماهى في تخبطها في متاهة اتفاقيات الشراكة التي تتضمن في جزء كبير منها مجالات تندرج في هذا الإطار. وهي بذلك تزي ممارسات معكوسة ومخالفة للقانون التنظيمي، وتسمح بشكل واضح بنقل الاعتمادات المالية المتعلقة بها من الجهات للدولة، عوض أن يتم اعتماد نقل عكسي وقانوني للاختصاصات من الدولة للجهات ونقل الاعتمادات المالية اللازمة لتنفيذها²³.

2- الاكراهات المفروضة على الصدارة الاقتصادية للجهات

حتى اليوم، ما زالت التنمية الاقتصادية الفعل الأساسي للدولة في حين بقيت اللامركزية بالمغرب وسيلة للضبط والإدماج الاجتماعي بدل أن يكون لها بعد اقتصادي معلن. لقد كانت لديها سرعة محدودة وتحت رقابة شديدة، لأن المؤسسات المحلية اللامركزية، نشأت حديثا، ولها مستوى اقتصادي، اجتماعي وثقافي محدود²⁴.

اليوم، تسند للجهة مهمة الصدارة الاقتصادية، وشكلت معها الفترة الانتدابية 2015-2021 مرحلة تأسيسية في مسار تفعيل المنظور الجديد للتنظيم الترابي اللامركزي، بالشكل الذي يجعل منها مستوى أساسيا في قيادة السياسات العمومية وتخطيط البرامج والمشاريع التنموية²⁵. وعاملا لتسريع

²³ - عبد اللطيف برحو، المرجع السابق.

²⁴ - Tarik ZAÏR, Op.Cit. P. 178.

²⁵ - الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في أشغال المناظرة الوطنية الأولى للجهة المتقدمة، انظر النص الكامل للرسالة الملكية على الموقع الإلكتروني لرئيس الحكومة بتاريخ 20 دجنبر 2019، تاريخ التصفح 19 أكتوبر 2021: 13:20

وتيرة التنمية الترابية في شتى أبعادها، فقد كشفت الحصيلة الأولية للممارسة الجهوية في ظل الإصلاحات الجديدة عن بعض الإصلاحات الجديدة عن بعض المكاسب الإيجابية، من خلال بروز دينامية ملحوظة في العديد من الجهات في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية²⁶. وقد ابرزت المشاريع النوعية المنجزة من قبل الجهات بشكل ملموس أهمية تمتع هذا المستوى الترابي بالصلاحيات والموارد الضرورية حتى يتمكن من تمويل وإنجاز التدخلات ذات الطابع المهيكل، والتي لا شك أنها ستشكل قيمة مضافة ستعود بالنفع على التدبير الترابي وعلى التدبير العمومي بشكل عام خصوصا إذا ما قورن ذلك بحصيلة التدبير الجهوي في ظل القانون السابق. ونشير على سبيل المثال إلى الدور الرائد للجهات في تهيئة مناطق الأنشطة الاقتصادية، ودورها الحاسم في توسيع الولوج إلى التعليم الجامعي بمساهمات مالية مهمة شكلت الجزء الأهم في الميزانية العامة لهذه المشاريع، ونفس الأمر بالنسبة لدورها في تعزيز الربط بين مختلف أجزاء التراب الوطني من خلال دعمها للرحلات الجوية الداخلية²⁷.

لقد تبين من خلال واقع تجسيد صدارة الجهة، أن تنفيذها تعترضه عدة اكراهات قانونية وتزليلية. فصدارة الجهة وإن تم ربطها بمجالات مخصصة بموجب النصوص الدستورية والقانونية، لكن تم تقييدها بمجموعة من القيود القانونية أيضا والدستورية. وذلك في إطار التوازن والملاءمة بين المبادئ الدستورية وذات القيمة الدستورية. فهي تبقى صدارة نسبية تهتم قطاعات محددة ضمن التدخل المحلي ولا يمكن أن تتحول إلى تدخل فعلي في اختصاصات باقي الجماعات الترابية²⁸. وإن تنصيب الوثيقة الدستورية على مجموعة من المبادئ والمرتكزات التي تشكل في تكاملها عماد التنظيم الترابي اللامركزي، بشكل يجعل من صدارة الجهة ذات طابع وظيفي لا تخولها فرض أي سلطة أو وصاية على باقي المجالس المنتخبة بنص الفصل 143 من الدستور، وفي نفس الفصل، تلزمها الفقرة

<https://www.cg.gov.ma/ar/الجهوية-المتقدمة> - [الخطب وأنشطة ملكية/جلالة الملك-بوجه-رسالة-إلى-المشاركين-في-المنظرة-الوطنية-الأولى](https://www.cg.gov.ma/ar/الجهوية-المتقدمة)

²⁶ - Profils régionaux, ministère de l'économie, des finances et de la réforme de l'administration, la direction des études et des prévisions financières, 2019, P.102.

²⁷ - عبد الرفيق زعنون، صدارة الجهة ودورها في تعزيز حكمة التدبير الترابي بين القانون والممارسة، المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 6/ غشت 2020، مطبعة شمس برنت، سلا، ص. 53.

²⁸ - Amal Mecherfi, les collectivités territoriales dans la constitution marocaine in Amal Mecherfi (Dir), le droit constitutionnel des collectivités territoriales, Imprimerie El Maarif Aljadida, Rabat, 2015, p.94.

الثانية باحترام الاختصاصات الذاتية للجماعات الترابية الأخرى²⁹. ويظهر إذن، من هذا المعطى القانوني والدستوري أن المشرع المغربي قد رام تكريس موقع ريادي للجهة بربطها بممارسة التنشيط والتأهيل وبتحقيق الالتئانية، التي غدت عنصرا حاسما في إنجاح التدخل العمومي مع توخي استبعاد كل مظاهر الوصاية³⁰.

أما من الناحية التنزيلية والواقعية، فقد أظهر حجم الرهانات التي علق على الجهات بحكم الاختصاصات المتقدمة التي منحت لها، قد جعل من انتظارات السكان أعلى بكثير من حصيلة الإنجازات، وظهر كذلك محدودية أعمال المقتضى الدستوري المتعلق بصدارة الجهة، حيث إن الجماعات الترابية قد شرعت فعليا في إعداد مخططاتها التنموية دون الأخذ بعين الاعتبار مبدأ صدارة الجهة وبدون تنسيق حقيقي بين مختلف الأطراف المعنية بالإضافة إلى غياب أي آليات للاندماج على مختلف المستويات³¹. وعلى الرغم من دور التصميم الجهوي لإعداد التراب في استشراف الاختيارات التنموية واقتراح حلول للإشكالات المرصودة والمتوقعة وإدماج مختلف المجالات التي يتألف منها مجال الجهة في مسار التنمية المندمجة³²، فإن معظم الجهات شرعت في إعداد برامجها التنموية بدون الاستناد إلى التصاميم الجهوية لإعداد التراب مع برامج التنمية الجهوية³³. حيث لم تتم إلى حدود الساعة المصادقة سوى على تصميم واحد أما باقي التصاميم فهي لا زالت في طور الإعداد.

إن الرهان على الدور القيادي للجهة في مجالات التخطيط الترابي وإعداد التراب يتوقف على بلورة هندسة ترابية متوازنة تتأسس على توزيع عقلائي للأدوار بين الجماعات الترابية بغية الحد من تداخل الاختصاصات وما يطرحه من تداعيات على تناسق برامج التنمية.

²⁹ - Mohamed EL yaagoubi, les fondements constitutionnels de la décentralisation et de la régionalisation avancée in Amal Mecherfi, le droit constitutionnel des collectivités territoriales, op.cit. P.127.

³⁰ - عبد الرحيم زعنون، المرجع السابق، ص.51.

³¹ - المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الحكامة الترابية رافعة للتنمية المنصفة والمستدامة، إحالة ذاتية رقم 2019/42، الجريدة الرسمية عدد 6880، بتاريخ 13 رمضان 1441 (7 ماي 2020)، ص.2677.

³² - Schéma régionale d'aménagement du territoire de la région de région de Fès Meknès, rapport final, ministère de l'intérieur, décembre 2017, P.8.

³³ - وثائق ومرجعيات الملتقى البرلماني للجهات، منشورات مجلس المستشارين، الرباط، دار أبي رقراق الطباعة والنشر، 2018، ص.60.

خلاصة:

يمكن القول إن الجهات في أدائها لأدوارها التنموية تعاني من عدة اكراهات بنيوية وتديرية وقانونية، يتطلب رفعها رفع التحديات التي تشكل عائقا أمام النهوض بالتنمية. لقد حاولت المناظرة الوطنية المناظرة الوطنية للجهات بتاريخ 20-21 دجنبر 2019 بأكادير أيضا، تقييم ما انجز ووضع النقاط على الحلول الممكنة للخروج من نفق تعثر الجهوية المتقدمة ومحاولة التنزيل السليم لها بعد خمس سنوات وأكثر من التنزيل الفعلي للورش الذي عول عليه إخراج الوطن من حالة اللاتوازن التنموي والاختلالات والفوارق المجالية والاقتصادية والاجتماعية وتحسين ظروف ورفاهية الساكنة. وقد انصب التقييم على ستة محاور رئيسية أساسية هي: "التنمية الجهوية المندمجة: بين متطلبات تقليص الفوارق المجالية ورهان التنافسية وجذب الاستثمار؛ الحكامة المالية: الرهانات والفرص: اللاتمرکز والتعاقد: اختصاصات الجهة: المشاركة المواطنة: الإدارة الجهوية.

فبعد هذا التقييم لتجربة خمس سنوات من الممارسة، والتي أظهرت حصيلة ملتبسة في تحقيق الأهداف التنموية الجهوية وأيضا في تدبيرها وكذا حكامتها؛ رغم اعتبار الجهوية المتقدمة مكسبا مؤسستيا هاما في أفق تحديث هياكل ومؤسسات الدولة، وإصلاحها بشكل عميق ومراجعة الأدوار بين المركز والمجال، وجعل النظام الجهوي في قلب بناء النموذج التنموي الجديد، وهو ما يجعل من هذا الورش مشروعا ضخما يستدعي انخراط كافة الفاعلين بمنسوب عال من المسؤولية والتحرر واليقظة

لمواجهة بعض العقليات المحافظة. ويظهر أيضا، من خلال التقييم الأولي لهذه التجربة ومدى نجاحها في تمثل الطموحات السياسية التي أطرت هذا المشروع منذ البداية وقدرتها على تفعيل النص الدستوري لتطوير القرار العمومي على الصعيد الجهوي مع التفعيل الأمثل للقوانين ذات الصلة؛ أن هناك مجموعة من الصعوبات والعوائق والتحديات التي ينبغي التغلب عليها لإعطاء دفعة قوية لورش الجهوية المتقدمة بالمغرب.

ومن أبرز التحديات التي برزت خلال هذه المرحلة، تحدي ضبط وتدقيق اختصاصات الجهة، والعمل على نقلها بالسرعة اللازمة وجعلها في قلب مسلسل تنزيل الجهوية المتقدمة، تحدي التنمية الجهوية والنجاح في تقليص الفوارق المجالية وكسب رهان التنافسية وخلق جاذبية استثمارية للجهات، تحدي الحكامة المالية، تحدي تنزيل ميثاق اللاتمرکز وتفعيل التعاقد، تحدي المشاركة المواطنة، ثم أخيرا تحدي الإدارة الجهوية الناجعة. وبالنظر إلى هذه التحديات، نجد أنها هي الإشكالات التي حاولت المناظرة الأولى ملامستها واقترحت توصيات بشأنها. يعتبر التعاقد إلى جانب اللاتمرکز الإداري دعامتان لضمان شراكة مسؤولة بين الجهات والدولة وفق حكمة ذكية وجيدة، وضبط العلاقة بين الجهة وباقي المؤسسات اللامركزة خاصة، مع تعزيز التنسيق بينها من أجل تحيين معطيات ومؤشرات التنمية. لكن، تطوير الإدارة الجهوية بتحفيز مواردها وتعزيز جاذبية الوظيفة العمومية الترابية لتشجيع الطاقات الكفوة على العمل بالجهات. كما يبرز تحدي المشاركة المواطنة، إذ يتطلب تفعيل عمل الهيئات الاستشارية الجهوية، وتبسيط المساطر المرتبطة بتقديم العرائض وإشراك المجتمع المدني والمواطنين في الشأن الترابي مع الاستئناس بالتجارب المقارنة الناجحة فيها.

إن المرور إلى السرعة القصوى في تفعيل الجهوية التي نادى بها الملك محمد السادس وتبعه فيه كافة الفرقاء السياسيين بضرورة تفعيل التوصيات الأخيرة وكذا توصيات المجالس الاستشارية الأخرى واللقاءات والملتقيات البرلمانية وغيرها من قبيل إحداث لجنة قيادة استراتيجية لمشروع الجوية المتقدمة برئاسة رئيس الحكومة وإشراك مجموعة من الوزراء المعنيين والولاة ورؤساء المجالس الجهوية، وهيئة لتقييم مسارات الجهوية واللامركزية واللاتمرکز، وإحداث بنيات بين وزارة للدعم والمواكبة الإجرائية. كفيل بمنح الجهات إمكانيات سياسية وتديرية للقيام بالأدوار التنموية المنشودة المندمجة والمستدامة حسب نص الدستور المغربي ليوليوز 2011.

آفاق العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية على ضوء الجبهة المتقدمة

Prospects for the relation ship between the State and the territorial communities. In the light of advanced regionalization

سعيد المعطوي Said Maataoui

طالب باحث بسلك الدكتوراه تخصص المالية العامة بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين السبع
جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء.

البريد الإلكتروني: Saidmaataoui699@gmail.com

ملخص المقال

مر التنظيم الإداري للدولة الحديثة بعدة مراحل تخللتها أشكال مختلفة من الهياكل، ولعل التنظيم الإداري الحالي يشكل أهم ما وصل إليها الفكر في المجال الديمقراطي، وهو ما يتجلى عندما نلاحظ أنها بجانب الإدارة المركزية، التي تدير تدبير دواليب الحياة العامة للنظام السياسي القائم، هناك الإدارة المحلية التي تم خلقها لمواجهة المشاكل والتحديات المحلية، حيث أصبح من الصعب على المركز، أن يواجه هذه المشاكل أمام ما تتطلبه من سرعة وفعالية ونجاعة في المعالجة، سواء على المستوى الاقتصادي أو الاجتماعي. وبذلك فالإدارة المحلية هي مجموعة من الأجهزة المنتخبة ذات الشخصية المعنوية، تعمل على تدبير الشأن الترابي.

وذلك بتعاون مع ممثلي الإدارة المركزية وتحت وصاية هذه الأخيرة، وهي بالتالي تجسيد واقعي لأسلوب اللامركزية الإدارية، وتبعاً لذلك فهي أسلوب ديمقراطي يخول بمقتضاه المشرع، سلطات تقريرية واسعة للأجهزة الجماعية المنتخبة على المستوى المحلي، داخل مجال ترابي وجغرافي معين، وضمن النطاق المحدد لها قانوناً وتحت إشراف ورقابة السلطات المركزية. ويثير موضوع تطور علاقة الدولة بالجماعات الترابية إشكالية علاقة المركز بالمحيط والإصلاحات التي قامت بها الدولة، بإعطاء إستقلالية إدارية ومالية للوحدات الترابية، لتدبير شؤونها، وتصريف المهام الموكولة لها..

ومن خلال دراسة موضوع العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية، يمكن التركيز على مستوى توزيع الاختصاصات والموارد المالية والبشرية، فتبيان المهام، يبين حدود تدخل الهيئات المحلية، وكذا مدى إستقلالية المجالس المحلية، لكون خيار ومسلسل اللامركزية في المغرب، فرض على الدولة نقل إختصاصات مهمة لفائدة الساكنة المحلية، من أجل تعميق الممارسة الديمقراطية، على مستوى الوحدات الإدارية الترابية..

ويعتبر التنظيم الجهوي والجماعي بالمغرب، الوجه الأبرز للامركزية، كخيار دخلته الدولة منذ استقلالها، بإعترافها القانوني وتكريسها الدستوري لهذه الوحدات الترابية ذات الشخصية المعنوية، والمتوفرة على صلاحية تدبير مصالحها الخاصة، عن طريق أعضائها المنتخبين بشكل حر وديمقراطي، وقد عرف دخول المغرب في هذا الخيار، تدرجاً تميز بتحول نوعي في الإطار المؤسسي والقانوني المنظم للجهات والجماعات الترابية الأخرى، ارتبط بسياق الإستئناس بالتجربة مع ظهور 23 يونيو 1960، مروراً بعدة محطات إصلاحية التي توخت تعزيز هذه التجربة وتطويرها.

حيث أن تطوير وتأميل التنظيم الجماعي عامة، والجهوي على الخصوص، كان هاجس المغرب منذ الحصول على الإستقلال، حيث كانت الخاصية الأساسية التي طبعت تطوره، هي ترسيخ بنيات لامركزية قادرة على إدارة الشؤون المحلية بأسلوب حر وشفاف، يسمح للسكان بالمشاركة الواسعة والفعلية في صناعة القرار التنموي، وتبني سياسات عمومية محلية، بناءً على الرؤية والإحتياج الترابي، مع العمل على تكريس إدارة القرب، وترسيخ مبادئ الحكامة

الجيدة، التي تستلزم إيجاد أساليب حديثة وكفيلة بخلق إقلاع تنموي مندمج ومستديم، يعطي مكانة أكبر للامركزية والديمقراطية المحلية، وبناء جهوية متقدمة.

ومن خلال تطرقنا لموضوع العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية على ضوء الجهوية المتقدمة، سنحاول الوقوف على واقع هذه العلاقة، من خلال التجربة اللامركزية الجهوية الرامنة، بحيث أن هناك مجموعة من الاختلالات والعراقيل، التي تحد من الإختصاصات نتيجة إعتمااد المشرع المغربي على المقتضى العام، والصيغ الفضفاضة والمبهمة في تحديد وتوزيع الإختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية، وعلى رأسها الجهات، نظرا لدورها الهام، في مجال القيام بمشاريع التنمية المستدامة والمندمجة.

الدولة/ الجماعات الترابية/ الجهوية المتقدمة: كلمات مفاتيح

Article Summary

The administrative organization of the modern state has gone through several stages punctuated by various forms of structures, and perhaps the current administrative organization is the most important thing achieved by thinking in the democratic field, and this is evident when we notice that it is next to the central administration, which manages the machinery of public life for the existing political system, there is the local administration which was created to deal with local problems and challenges, because it has become difficult for the center to deal with these problems in terms of speed, effectiveness and efficiency in processing, whether economic or social. Thus, local government is a set of elected bodies with legal personality, working to manage territorial affairs, in cooperation with representatives of the central administration and under the supervision of the latter.

It is therefore a realistic realization of the method of administrative decentralization, and therefore a democratic method by which the legislator grants broad decision-making powers to locally elected authorities, with in a specific territorial and geographical area, and with in the frame work specified by law and under the supervision and control of the central authorities. The question of the evolution of the relationship between the state and local governments raises the issue of the relationship between the center and the periphery and the reforms under taken by the state, giving administrative and financial autonomy to local governments to manage their affairs and perform the tasks assigned to them.

By studying the issue of relations between the State and local authorities, it is possible to focus on the level of distribution of competences and financial and human resources. The statement of tasks shows the limits of the intervention of local authorities, as well as the extent of independence of local councils, since the option and the process of decentralization in Morocco have imposed on the State the transfer of important competences to the benefit of the local population, in order to deepen democratic practice, at the level of the local authorities

The regional and collective organization in Morocco is the most important aspect of decentralization, as an option that the State has entered since its independence, with its legal recognition and

constitutional consecration to these territorial units with legal personality, which have the power to manage their own interests. This is a progressive process marked by a qualitative transformation of the institutional and legal frame work regulating the regions and other territorial authorities, linked to the context of familiarization with the experience of the dahir of June 23, 1960, and passing through several reform stations that have

As much as the development and rehabilitation of collective organization in general, and regional organization in particular, has been Morocco's obsession since independence, the fundamental feature that has marked its development has been the consolidation of decentralized structures capable of managing local affairs in a free and transparent manner, allowing the population to participate widely and effectively in development decision-making, and the adoption of local public policies, based on the vision and territorial needs, while working to enshrine a management of proximity, and the consolidation of the principles of good governance, which requires finding modern methods capable of creating a takeoff of integrated and sustainable development that gives more weight to decentralization and local democracy, and to build an advanced regionalism

Through our reflection on the question of the relationship between the state and local authorities in the light of advanced regionalization, we will attempt to identify the reality of this relationship, through the current experience of regional decentralization, as there is a set of imbalances and obstacles that limit the competences due to the recourse of the Moroccan legislator to general requirements and vague formulas, and the ambiguity in the definition and distribution of competences between the State and the territorial communities, in particular the authorities, given their important role in the field of the execution of sustainable and integrated development projects

key word : State/ territorial communities / advanced regionalization

يعتبر ورش الجهوية المتقدمة في الوقت الحاضر من المواضيع الهامة في الخطاب السياسي، بحيث أن الإدارة المركزية لا يمكن لها لوحدها إيجاد الحلول اللازمة لحل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية. فالرهان الأساسي الذي يتعين ربحه، يتجلى في اعتماد منهج لتوزيع السلطة والأدوار بين الدولة والجماعات الترابية وعلى رأسها الجهة، وذلك على أساس الاختصاص والتنسيق والتكامل والشراكة، من خلال منظور شمولي ومندمج لتطور إشكالية اللامركزية وعدم التمرکز على المدى المتوسط والبعيد، وهذا يتطلب تجاوز التباين الحالي في الخطاب السياسي والممارسة الملموسة في مجال البناء الجهوي الجديد، وذلك لن يتسنى إلا بانتهاج مقاربة موضوعية، مبنية على إرادة سياسية وطنية واضحة، والتزام جماعي لتشييد صرح الجهة الجديدة على أسس متينة وعقلانية ومضبوطة، كما أكد على ذلك دستور 2011، بحيث جاء اعتماد الجهوية المتقدمة كأفاق للتدبير الجهوي من أجل تجاوز

الإشكالات والاختلالات التي تخبطت فيها الممارسة الجهوية على مدار السنوات الماضية. كما أن ورش الجهوية المتقدمة بالمغرب جاء امتثالا لإرادة الملكية السامية لتمكين المغرب من جهوية متقدمة، تكون مدخلا لديمقراطية محلية حقيقية واثقة في الكفاءات والمؤهلات البشرية الترابية، كما جاءت الجهوية المتقدمة أيضا لتكون مدخلا لإصلاح عميق لهياكل الدولة، من خلال تطوير مسلسل اللامركزية واللامركز، والحكامة الترابية، والتحديث السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد في إطار الحكامة الجيدة.

وبالتالي تم تدشين مرحلة جديدة في مسلسل اللامركزية، بتبني الجهة كأعلى جماعة ترابية، في التنظيم الهرمي الترابي للمملكة بموجب الدستور الجديد لفاتح يوليوز 2011، من خلال جعل الخيار اللامركزي الجهوي من خيارات المملكة بتنصيبه في الفصل الأول على أن: "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة"، وقد شكلت الخطابات الملكية السامية خاصة بمناسبة الذكرى الثالثة والثلاثين للمسيرة الخضراء، ثم خطاب 3 يناير 2010 بشأن تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة، المرجعية الموجهة للاختيار الجهوي المتقدم، بل الإقرار بوجود خارطة طريق ملكية للجهوية المتوخاة خاصة من خلال تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية، إذ تم تحديد الأهداف العامة باعتبارها ورشا هيكليا لتحديث مؤسسات الدولة والإعلان عن أربع مرتكزات³⁴، تتمثل في التثبث بمقدسات الأمة وثوابتها، وفي وحدة الدولة والوطن والتراب، ثم اعتماد التناسق والتوازن في الصلاحيات والإمكانات وتفادي تداخل الاختصاصات أو تضاربها بين مختلف الجماعات والسلطات والمؤسسات، هذا بالإضافة إلى الالتزام بالتضامن إذ لا ينبغي اختزال الجهوية في مجرد توزيع جديد للسلطات بين المركز والجهات، كما يتعين إنتهاج اللامركز الواسع، الذي لن تستقيم الجهوية بدون تفعيله في نطاق حكمة ترابية ناجحة قائمة على التناسق والتفاعل.

وبالتالي فإن ورش الجهوية المتقدمة ركيزة أساسية لتحسين العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية، من خلال اعتماد مقتضيات دستور 2011 والمبادئ الجديدة للتدبير الترابي، وذلك في إطار الديمقراطية المحلية، كدعامة أساسية للامركزية والوسيلة الناجعة لمواجهة متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتخفيف العبئ عن الجهاز المركزي، إنها اختيار سياسي يرمي لتحقيق تنمية متوازنة والقضاء على الفوارق بين مختلف الجهات.

³⁴. تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية الموسعة، الكتاب الأول، التصور العام، سنة 2010.

وبذلك سنحاول في هذا الفصل التطرق، لأفاق العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية على ضوء مشروع الجهوية المتقدمة، وذلك من خلال الوقوف على السبل والمرتكزات الأساسية التي أكد عليها دستور 2011، من أجل إعادة النظر في علاقة المركز بالمجال الترابي، حيث أن الدستور الجديد أكد على مجموعة من المبادئ الأساسية للتدبير الترابي على ضوء الجهوية المتقدمة، كمبادئ التدبير الحر والتفريع، ثم التضامن بين الجهات، إلى غير ذلك من المقتضيات الأساسية التي نص عليها دستور 2011 والتي جاءت في تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية الموسعة.

وسنحاول معالجة هذا الفصل من خلال التطرق لمبحثين:

المبحث الأول: مرتكزات العلاقة الجديدة بين الدولة والجماعات الترابية على ضوء دستور

2011 والقوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية.

المبحث الثاني : عقلنة العلاقة بين المركز والمجال الترابي لتحقيق حكمة ترابية.

المبحث الأول: مرتكزات العلاقة الجديدة بين الدولة والجماعات الترابية على ضوء دستور 2011 والقوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية.

يحتل التنظيم الترابي أهمية حيوية بالنسبة للدولة في بلورة وتوجيه سياسات عمومية مندمجة وتشاركية، تجعل من التراب عنصرا لكل تنمية ترابية وإرساء ثقافة الديمقراطية المحلية. فإيجاد المقاريبات والآليات لضبطه وتنميته هو ما حاولت الدولة بلورته من خلال سياسة اللامركزية³⁵، التي عرفت مسارا إصلاحيا بلور رؤية وفلسفة الدولة في دعم هذا الخيار وملحه اتجاهات جديدة بأهداف ومبادئ متعددة، تنسجم والواقع الداخلي والخارجي، الذي أصبح في أمس الحاجة إلى وحدات ترابية لامركزية قادرة على تصريف مختلف المشاكل المتراكمة ومحاولة التغلب عليها.

كما أن الدستور الجديد حمل تصورا جديدا للتنظيم الترابي بالمغرب، يسعى للاستجابة لمسلسل الإصلاحات التي مرت منها التجربة اللامركزية بالمغرب ولضرورة توسيع سلطة الوحدات الترابية في تحمل عبئ تدبير المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وبالتالي الارتقاء بالعلاقة بين الدولة والجماعات الترابية من خلال اعتماد مبادئ التدبير الترابي (المطلب الأول) ثم مداخل توزيع الاختصاصات والموارد بين الدولة والجماعات (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إعتداد المبادئ الجديدة للتدبير الترابي:

لقد أفرد الدستور الجديد الباب التاسع بكامله للجهات والجماعات الترابية الأخرى، وأقر الفصل 140 بالاختصاصات الممنوحة للجهات، وحصرها في اختصاصات ذاتية وأخرى مشتركة مع الدولة، واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة، وبين بأن طريقة التوزيع ستكون بناء على مبدأ التفرع والملاحظ أن الدستور الحالي نجح في رفع هذه الاختصاصات التي كانت مدرجة في القانون 96-47 إلى مرتبة البنود الدستورية، والتي تحيل إلى المقتضيات القانونية و التشريعية التي أصدرها المشرع بمثابة قانون تنظيمي رقم 111.14 متعلق بالجهات وما سيتضمنه من تفريعات. وقد نص الدستور أيضا على مبدأ التدبير الحر في ممارسة الصلاحيات. وبذلك تحول ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات، من وضع منفذي المقررات الجماعية في دستور 1996، إلى هيئات المساعدة رؤساء مجالس الجماعات الترابية وخاصة رؤساء المجالس الجهوية في تنفيذ البرامج والمخططات التنموية³⁶. وانطلاقا من دستور

³⁵. هشام مليح، سؤال الحكامة الترابية بالمغرب، الفكر والسياسة والاقتصاد، العدد 22 / 21، سنة 2012، ص 88.

³⁶. الفصل 145 من دستور المملكة لسنة 2011.

2011 فإن المستجدات التي يجب التنويه بها تتمثل في التخصيص على مبدأ التفرع في توزيع الاختصاصات، وفي إقرار مبدأ التدبير الحر في ممارسة الاختصاصات إلى جانب مبدأي التضامن و التعاون.

✓ الفقرة الأولى: إقرار مبدأ التفرع في توزيع الاختصاصات.

يتمثل مبدأ التفرع على مستوى توزيع الاختصاصات، في ذلك الأساس القويم الذي يتجلى في توزيع الكفاءات والتجارب، وهو نوع من التوزيع الشريف للاختصاصات والموارد، عملاً بالمبدأ الأصيل في الالتزام، بناء على حسم قانوني واضح أو تعاون و تفاهم شريف، أي ما يستطيع الأدنى القيام به يترفع عنه الأعلى، وما يعجز عنه الأدنى يتولاه الأعلى، وهو ما يعني أن الدولة يجب أن تتخلى للجهات عن كل الاختصاصات التي تستطيع القيام بها، فهو مبدأ ينصرف إلى وضع نظام في تسيير الشؤون العامة يفضي إلى الملائمة، بحيث أن تطبيقه يسمح بإعطاء البنية الإدارية، مرونة أكثر وملائمة أكبر، وذلك راجع إلى قدرته على تنظيم اتخاذ القرارات بشكل فوري وسليم.³⁷

أولاً: مبدأ التفرع في دستور 2011 .

نص الفصل 140 من دستور 2011 على أن: للجماعات الترابية وبناء على مبدأ التفرع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة، وعلى أن الجهات والجماعات الترابية الأخرى تتوفر في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها، بناء على تقسيم واضح للوظائف، حيث يمكن تركيز وظائف الجهات على كل ما هو تنموي، والجماعات الترابية الأخرى على ما هو خدماتي.³⁸

ويتجدد هذا المبدأ تلقائياً مع اللامركزية، إذ يسمح للجماعات السفارة بضمان تكليف عمل المرافق، بحيث أن الواجبات تصبح موزعة حسب كل مستوى قادر على العمل، كما يجبر الجماعات الأدنى كلما أبانت عن المقدرة والاستعداد اللازمين، ومن جهة أخرى يسمح مبدأ التفرع أيضاً بتنظيم القدرة على اتخاذ القرارات بشكل سريع وفوري، دونما الحاجة إلى انتظار توجيهات وأوامر أنية من فوق، الشيء

³⁷ . كريم لحرش، الجبهة المتقدمة بالمغرب رهان للحكامة التشاركية، سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية، العدد 19،

سنة 2012، ص 77.

³⁸ . محمد اد لمفيس، علاقة الإدارة بالمواطن المغربي، رجال السلطة نموذجاً، الجزء الثاني، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق تخصص القانون العام، جامعة محمد الخامس أكادال، كلية الحقوق، السنة 2012/ 2011، ص 697.

الذي يجعل الجهات قادرة على إغناء نفسها³⁹. وذهب بعض الباحثين إلى إدراج هذا المبدأ ضمن مبادئ الحكامة المحلية، أي مبدأ الثانوية الفاعلية، الذي يقوم على قاعدة أن كل مستوى ترابي من مستويات الحكامة، يلزمه إعطاء أجوبة نوعية ومحددة لتساؤلات وقضايا مشتركة، حيث أن هذا المبدأ يهدف إلى ضرورة تجاوز التعارض التقليدي بين التداخل في الاختصاص الذي يحد من فعالية ونجاعة التدخلات العمومية. وقد ورد هذا المبدأ لأول مرة في مشروع الحكم الذاتي، حيث نصت عليه الفقرة (17) "بشكل صريح" من جهة أخرى تمارس الاختصاصات التي لم يتم التنصيب على تخويلها صراحة باتفاق بين الطرفين، وذلك عملاً بمبدأ التفريع.

وبالنسبة للنظام اللامركزي المغربي، فإن هذا المبدأ يستشف من جميع القوانين الخاصة المنظمة للامركزية واللامركز، وقد تم التلميح إليه في القانون الخاص بالجهة لسنة 1997⁴⁰. وهو مبدأ عام يرقى عن القاعدة القانونية، وينصرف لمعالجة إشكالية توزيع السلطة، بحيث لا ينظر إلى مشروعيتها، وإنما إلى كيفية وأسلوب توزيعها وبذلك فهو أحد المبادئ الضابطة لتنازعية وتنافسية الاختصاصات بين الدولة والجهات وبين الجماعات الترابية فيما بينها، كما أنه يكرس سياسة القرب ويدعمها لأنه يعطي الأولوية للوحدات الترابية الدنيا على حساب الوحدات الترابية العليا، بحيث يجعل الجهة هي الأصل ومن الدولة هي الفرع، بكيفية تضبط وتوضح الاختصاصات والمسؤوليات المسندة لكل وحدة من الجماعات الترابية ضمن فلسفة عامة تقوم على التحرر والاستقلال المحلي في التدبير وتكريس دولة الجهات، ومن جانب آخر هو أهم المبادئ التي تغذي الحكامة المحلية⁴¹.

ويعتد مبدأ التفريع من مبادئ القانون الدولي العام، فقد استعمل لأول مرة في هذا الإطار كمعيار لتوزيع الاختصاصات بين المجموعة الأوروبية والدول الأعضاء في معاهدة (ماستريخت) سنة 1992، وقد استعمل هذا المبدأ كذلك في العلاقات الدولية فيما يخص دور الأمم المتحدة في تطبيق مبدأ حق التدخل أو واجب العمل، ليعني ضرورة توزيع الاختصاصات والسلطات بين الدول والمنظمات الدولية⁴².

³⁹ على قاسمي التسماني، الدولة والجهات على ضوء الدستور الجديد، مرجع سابق، ص 81.

⁴⁰ المصطفى القزور، مبدأ التفريع واختصاصات الجهة بالمغرب، مجلة الرهانات المحلية، العدد الرابع، أكتوبر 2011، ص 18.

⁴¹ مصطفى بلقزور نفس المرجع، ص 19.

⁴² أمال المشرفي، الجهوية في الدول المغربية آية آفاق ؟ أشغال الأيام المغربية التاسعة لقانون المنظمة من طرف شبكة

الحقوقيين المغاربة سنة 2014، ص 42.

كما أن مبدأ التفريع قد تمت الإشارة إليه في المغرب ضمن وثائق المناظرة الوطنية الأولى للجماعات المحلية سنة 1998، ثم أكدته المبادرة الوطنية للتفاوض بشأن الحكم الذاتي لجهة الصحراء بشأن توزيع الاختصاصات (الفترة 17). وفي سنة 2007 نظمت وزارة الداخلية ندوة دولية ومغربية حول المبدأ بمدينة مراكش، وجاء تأكيد هذا المبدأ من طرف اللجنة الاستشارية في التقرير حول الجهوية المتقدمة، "بناء على مبدأ التفريع تتمتع الجماعات بكل الاختصاصات التي هي المؤهلة للقيام بها أحسن قيام، وخاصة ما يتصل منها بالتجهيز الجماعي وبخدمات القرب، كما تشارك بصفة منتظمة في وضع التصورات والمخططات والبرامج، ومشاريع التنمية الجهوية، وفي تفعيلها كما كانت معنية بذلك مباشرة"⁴³، وصولاً إلى تضمينه في الدستور، كما أن التجربة المغربية في مجال اللامركزية وتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية على أساس مبدأ التفريع استفادت من التجارب المقارنة في هذا المجال.

ثانيا : مبدأ التفريع في القانون المقارن يعود أصل مبدأ التفريع *principe de subsidiarité* بفرنسا إلى تقرير Guichard.

والمعروف أيضا بتقرير *vivre ensemble* ، وخلاصة مضمون هذا التقرير "ليس من الضروري إسناد أي اختصاص إلى هيئة عليا وإن كانت الدولة، متى كانت جماعة ترابية أدنى وقريبة من المواطن قادرة على ضمان الخدمة المتوخاة، ولقد جاء في الفصل الثاني من الجزء الأول من هذا التقرير والذي يحمل عنوان توزيع الاختصاصات، في سياق الحديث عن مبادئ التوزيع، أن مبدأ الفرعية يقود إلى البحث عن المستوى الأمثل لممارسة الاختصاصات، حيث يتعين على الدولة أن تفوض للجماعات الترابية الاختصاصات المؤهلة للقيام بها وممارستها"⁴⁴، ولقد عمل هذا القانون حسب بعض الباحثين على بلورة نوع من التفريع المطبق من قبل الدولة، ولأجل الدولة، ولتطبيق مضامينه صدر مرسوم 1 يوليو 1992 بشأن اللاتمرکز الإداري، ثم تلاه ميثاق اللاتمرکز الإداري الذي صدر مؤخرا⁴⁵ من أجل تدعيم ورش الجهوية المنظمة، نظرا لكون هندسة الإدارة الترابية أصبحت معقدة، والتي من نتائجها

⁴³ . تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الأول، التصور العام ص 27. سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 100 - 2014، من 210 .

⁴⁴ . عبد الفتاح البيجوي، مؤسسة الوالي والعامل وأفاق عدم التمرکز الإداري بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 100-2014، ص 210.

⁴⁵ . مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري.

صعوبة توزيع الاختصاصات والسلط بين مختلف الوحدات الإدارية المكونة لها، ومع ذلك فإن مبدأ التفريع ارسى أسس دولة مهيكلية، حاضرة في مختلف أرجاء البلاد مما يجعل من هنا المبدأ أي إصلاح صيغة للتكامل بين مختلف مستويات الدولة⁴⁶، كما تم تكريس مبدأ التفريع في الدستور الفرنسي، بطريقة غير مباشرة في الفصل 72، وهذا المقتضى هو ترجمة لمبدأ التفريع الذي نص عليه الميثاق الأوروبي للاستقلالية المحلية، وكذا اتفاقية الجماعات الأوروبية، ويهدف إلى إسناد الاختصاص إلى المستوى الأدنى والأقرب من المستفيدين من الوسائل والآليات المرصودة⁴⁷، لكن مصطلح التفريع لم يتم إدراجه بالنص الدستوري رغم النقاشات البرلمانية التي أعطت أهمية بالغة لهذا المفهوم، حيث تم التنصيص عليه بشكل ضمني على عكس الدستور المغربي الذي نص على مبدأ التفريع بشكل صريح في الفصل 140 من دستور 2011.

الفقرة الثانية : اعتماد مبدأ التدبير الحر في ممارسة الاختصاصات.

يعتبر الاستقلال المحلي للجماعات الترابية عنصرا أساسيا لللامركزية الترابية، فهي تتمتع بالشخصية المعنوية، بل إنها اليوم تتمتع بمبدأ دستوري جديد يضمن لها التدبير الحر لشؤونها، بمعنى أنها تتمتع بقدرة حقيقية على اتخاذ القرارات التي تمكنها من تدبير مصالحها الخاصة⁴⁸. وهو ما سيحررها أكثر من الوصاية الإدارية والمالية بمفهومها الضيق والتقليدي، فمبدأ التدبير الحر يختلف عن مبدأ الحكم الحر، إذ لا يمكن تطبيقه إلا في إطار احترام أولويات الدولة، ومبدأ وحدة الدولة، وهو الأمر المعمول به في إطار التجربة الفرنسية، كما يقتضي مبدأ التدبير الحر تعزيزا لصلاحيات الهيئات المنتخبة في تدبير شؤونها المحلية، وتعزيز مبدأ المساءلة الذي يعني أن الذين يتصرفون بتدبير الشأن العام بحرية وبإسم المواطنين ويكونون عرضة للمسائلة لما يفعلونه، كما يعني أيضا الارتكاز على الشفافية، التي تضمن للجميع التوصل الكامل بالمعلومات المتعلقة بتدبير المال العام، وهذا المبدأ يستدعي التوفر على مجالس منتخبة بشكل ديمقراطي ومباشر، إلى جانب التوفر على الإمكانيات القانونية والمالية الضرورية لممارسة تدبيرها الحر⁴⁹.

⁴⁶ عبد الفتاح البجيوي، المرجع نفسه، ص 211.

⁴⁷ Marie luce pavia : les transferts de compétences aux collectivités territoriales aujourd'hui et demain ? Édition l'harmattan, 2010, p 155-156.

⁴⁸ François labie : finance locale, édition dolloz, 1995, p 9.

⁴⁹ هشام مليح، سؤال الحكامة الترابية بالمغرب، مجلة مسالك عدد 21/22 سنة 2012، ص 89.

أولا : مبدأ التديير الحر في دستور 2011.

جاء في الفصل 136 من الدستور " يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التديير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تديير شؤونهم والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة وينطوي هذا الفصل على مجموعة من المفاهيم، لم يسبق للتجارب الدستورية السابقة أن نصت عليها، مثل التنظيم الجهوي والترابي، التديير الحر، التعاون والتضامن، الديمقراطية التشاركية، التنمية البشرية المندمجة والمستدامة، وهي مفاهيم قاسمها المشترك عدم الوضوح واختلاف معانيها، وكنا أبعادها القانونية والفلسفية، بل وجودها يرتبط بشكل كبير بالسياق العام الذي جاء فيه الدستور.

يظل مفهوم التنظيم الجهوي والترابي كمصطلح تقني أكثر وضوحا على الأقل في ارتباطه بالفصل 135 من دستور 2011، الذي ينص على أن: "الجماعات الترابية للمملكة في الجهات والأقاليم والجماعات " تكون هي المعنية بعملية التنظيم الذي يرتكز على مبادئ التديير الحر من جهة وعلى مبدأي التعاون والتضامن من جهة ثانية، ليقوم هذا التنظيم الجهوي والترابي، بتأمين مشاركة السكان المعنيين في تديير شؤونهم، وثانيا الرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية⁵⁰، كما أن قراءة بنية النص الدستوري كاملة تمكن من الإهتمام إلى أهم المبادئ المتضمنة فيه، والتي تشكل أغلب مبادئ التديير الحر، أخذا بعين الاعتبار طبيعة نظام الحكم الدستوري والسياسي في بلدنا وشكل الدولة وذلك كالتالي:

مبدأ وحدة الدولة : جاء في تصدير دستور 2011، بأن المملكة المغربية دولة إسلامية ذات سيادة كاملة، متشبهة بوحدتها الوطنية والترابية، وبصيانة تلاحم وتنوع مقومات هويتها الوطنية الموحدة، بإنصهار مكوناتها ... فإن المملكة الدولة الموحدة ذات السيادة الكاملة، والتي تمارس من طرف الأمة مباشرة بواسطة الاستفتاء وعبر المؤسسات الدستورية، وبصفة غير مباشرة بواسطة ممثلها لتشكيل وحدة التراب غير القابل للتجزئ، ووحدة الأمة المغربية المتعددة الأطراف، وهي مبادئ يتوجب على الجماعات الترابية أن تلتزم بها، بل المطلوب منها ممارسة التديير الحر في احترام تام لمبدأ الوحدة ومساهمتها في تديير هذا الاختلاف والتعدد حفاظا على وحدة الدولة المغربية.

⁵⁰. أحمد سميح، التديير الحر والجماعات الترابية في دستور 2011، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، السنة الجامعية 2012/2013، ص 33.

مبدأ المساواة: أشار الدستور الحالي إلى هذا المبدأ لما نص على مساواة الجميع أمام القانون أشخاصا ذاتيين أو اعتباريين، كالجماعات الترابية، ليدخل هذا المبدأ ضمن مبادئ التدبير الواجب أو اعتباريين، كالجماعات الترابية، ليدخل هذا المبدأ ضمن مبادئ التدبير الواجب احترامها، من طرف الجميع بمن فيهم المشرع، كما يجب على الجماعات الترابية من خلال مجالسها الجماعية، إشراك فعاليات المجتمع المدني في إطار الديمقراطية التشاركية.

مبدأ التسيير الديمقراطي: سبق التأكيد على أن المبدأ الدستوري رافق الجماعات المحلية منذ دستور 1962، في تكامل مع باقي قوانين اللامركزية التي كانت تؤكد على أن الجماعات المحلية مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، حيث شكل التسيير الديمقراطي مطلب المشرع الدستوري منذ البداية في تأهيل الجماعات المحلية، واستيعابها للديمقراطية في تسيير الشأن المحلي، في شكل سيرورة تاريخية، تهم التدبير الجماعي، وقد بلغت درجة متقدمة مع دستور 2011.

كما يجد مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية أساسه الدستوري في مجموعة من فصول الدستور، بعضها يؤسس للمبدأ بشكل مباشر، كما هو الحال بالنسبة للفصل 136 الذي يجعل مبدأ التدبير الحر من المرتكزات الأساسية والجوهرية التي يقوم عليها التنظيم الترابي، كما أن الفصل 146 يذكر مبدأ التدبير الحر، بشكل صريح في الفقرة الأخيرة منه، حيث يحيل على قانون تنظيمي لتحديد مبادئ وقواعد وشروط تنظيم وتدبير الجماعات الترابية، بما في ذلك قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر⁵¹.

وفضلا عن ذلك فإن فصولا أخرى من الدستور لا تشير إلى المبدأ مباشرة، لكنها تهم بعض تطبيقاته، أو إحدى مقوماته الأساسية، وهكذا فإن الفصل 141 يتضمن مقتضيات ترتبط بإحدى تطبيقات مبدأ التدبير الحر، ويتعلق الأمر بالاستقلال المالي للجماعات الترابية، حيث ينص الفصل المذكور على أنه:

⁵¹ عبد الخالق علاوي، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية وإعداد التراب في ضوء دستور 2011، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 115 مارس – أبريل 2014، ص 153.

تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى على موارد مالية ذاتية، ومواد مالية مرصودة من قبل الدولة، وكل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى، يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له".

كما أن الفصل 135 يهيم في جزء من أحكامه قواعد تكون. وتسير الجماعات الترابية التي يحكمها الانتخاب والتسيير الديمقراطي، حيث نصت الفقرتان الثانية والثالثة منه على أن "الجماعات الترابية أشخاص اعتبارية خادعة للقانون العالم. تسيّر شؤونها بكيفية ديمقراطية، وبالإضافة إلى ذلك فإن التدبير الحريعي أن المجالس الجهوية لها كامل الصلاحية والحرية في تحديد وبلورة اختياراتها وبرامجها، في احترام تام للمقتضيات القانونية والتنظيمية، وبمراعاة الإمكانيات التمويلية المتاحة، والتدبير الحر معناه إلغاء مفهوم الوصاية على عمل المجالس الجهوية وكل أشكال الرقابة المتعلقة باختياراتها، وقد ورد في تقرير اللجنة الاستشارية الجهوية ضرورة إعادة النظر في المفهوم التقليدي للوصاية، وذلك من خلال الحد من الرقابة القبلية ومن مراقبة الملائمة وتعزيز التقديم والمراقبة البعيدة، مع تعزيز المراقبة الفضائية للشرعية، شريطة أن لا يترتب عن اللجوء إلى القضاء توقيف تنفيذ إلا بقرار من المحكمة المختصة⁵² أما دور الولاة والعمال في علاقتهم بالجماعات الترابية انطلاقا من مبدأ التدبير الحر فحسب الفصل 45 من الدستور، فإن دورهم أصبح ينحصر في مساعدة المجالس الجماعية وخاصة رؤساء المجالس الجهوية على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية⁵³.

ثانيا : التدبير الحر في التجربة الفرنسية.

من خلال الرجوع إلى الباب الثاني عشر من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المخصص للجماعات الترابية، وبالضبط في المادة 72 التي حددت أصناف الجماعات الترابية المكونة للجمهورية، نصت على أنه "تتولى مجالس منتخبة إدارة هذه الجماعات بحرية، وتتمتع بسلطة تنظيمية لممارسة اختصاصاتها بأفضل طريقة ممكنة".

كما جاء في الفترة الثانية من نفس المادة بأن الجماعات المحلية تستفيد من الموارد التي يمكن استخدامها بكل حرية وفق الشروط التي حددها القانون.

⁵². تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول، التصور العام، ص 53.

⁵³. علي قاسمي التمساني، الدولة والجهات على ضوء الدستور الجديد، مرجع سابق، ص 82.

يظهر بأن التدبير الحر libre administration أقره المشرع كمبدأ وترك للسلطة التشريعية أمر تحديد مبادئه الأساسية للجماعات الترابية واختصاصاتها ومواردها، وذلك حسب المادة 34 التي تنص على أن " القانون يحدد القواعد خصوصا بالنظام الانتخابي للمجالس والمجالس المحلية ... ويضبط قانونون المبادئ الأساسية الآتية، منها الاستقلال الإداري للجماعات واختصاصاتها ومواردها"⁵⁴

كما أكد المجلس الدستوري الفرنسي في قراره بتاريخ 23 ماي 1979 المعروف ب (Nouvelle Caledonie) على القيمة الدستورية لمبدأ التدبير الحر للجماعات المحلية، وذلك لما أشار بأن " السلطة التشريعية لم تخرق مبدأ الفصل بين السلطات، ولا الأحكام الدستورية التي تركز مبدأ التدبير الحر للجماعات المحلية"، فيما اعتبره مجلس الدولة الفرنسي حرية أساسية من بين الحريات العمومية في قرار جماعة Vannelles ضد morbelli بتاريخ 18 يناير 2001⁵⁵.

يمكن القول في هذا الشأن أن مبادئ تنظيم الجماعات الترابية الفرنسية في وضعية تبعية لصالح مبادئ الجمهورية، مثل المبدأ الدستوري المتمثل في عدم قابلية الجمهورية للتجزئة أو التقسيم، يمثل السقف الأعلى الذي لا يمكن للتدبير الحر أن يتجاوزه، وهو ما يعني بوضوح أن هذا المبدأ لا يعني التنظيم الحر ولا الحكم الحر، فالمجلس الدستوري الفرنسي رسم بصفة عامة الحدود القصوى التي تنظم اللامركزية، وأشاد في قراره سنة 1982 إلى أن " التدبير الحر لا يعني الحكم الحر"، كما سجل القرار بأن الجماعات الترابية المحلية والجماعات الترابية الدولية لا تتمتع بنفس المستوى والوضع⁵⁶.

إذن فمبدأ التدبير الحر يعد من مقومات الجهورية المتقدمة، وعبره يتم الاعتراف بالحق للجماعات الترابية لتسيير شؤونها المحلية، من خلال إعطاء حرية لهذه الهيئات قصد ممارسة اختصاصاتها ووضع التدابير اللازمة لتحقيق ذلك، كما أن دستور 2011 قد وضع الخطوط العريضة لكيفية توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية، وعلى رأسها الجهات من أجل تنميتها وجعلها أقطابا حقيقية للاستثمارات والمشاريع التنموية، فالمجالس الجهورية في ظل مبدأ التدبير الحر هي الفاعل والمخطط الإستراتيجي للتنمية الجهورية، وذلك لتوفرها على صلاحيات وضع وتتبع البرامج

⁵⁴ . دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة 1958.

⁵⁵ . Conseil d'état ordonnance de référé, section 18 janvier 2001, adj 2001 chronique p 153-157.

⁵⁶ . Louis favoreu : décentralisation et constitution, revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger No 5, 1982, p 1277.

التنموية والتصاميم الجهوية لإعداد تراب، وهذا ما يجعل الجهة مجلس للتدبير، خاصة بعد تنصيب على التنسيق بين القطاعات اللامركزية، الشيء الذي يقوم به الولاية والعمل على الصعيد الجهوي، وهذا لاشك أنه سيؤدي إلى تبني سياسة اللاتمرکز الواسع الذي يعتبر مذخلا أساسيا لنجاح الجهوية المتقدمة، وبالتالي تحسين العلاقة بين المركز والمجال الترابي.

الفترة الثالثة: إعمال مبدأ التضامن.

يعتبر التضامن حجر الزاوية من أجل تجاوز توفير الاعتمادات الذاتية والكافية لقيام الجهات والجماعات الترابية بالاختصاصات الموكلة لها، فالتضامن الوطني يعد عنصرا أساسيا في الجهوية المتقدمة، : إذ أن تمويل الاختصاصات للجهة يقتزن بضرورة توفير موارد مالية، حيث يمكن هذا المبدأ من تفعيل آلية تعاون الجهوي والترابي بين باقي الجماعات الترابية الأخرى، من أجل تحقيق المشاريع المشتركة، وإنجاز البرامج الجهوية وخلق إطارا لإقامة شراكة بين الجهات الغنية وتجاوز الاختلالات الترابية⁵⁷.

وفي هذا السياق نص الفصل 142 من دستور 2011 على أنه " حدث لفترة معينة ولفائدة الجهات، صندوق التأهيل الاجتماعي، يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات ويحدث أيضا صندوق للتضامن بين الجهات، يهدف التوزيع المتكافئ للموارد قصد تقليص من التفاوتات بينها.

انطلاقا من هذا الفصل، فإن مبدأ التضامن ما بين الجهات أو التضامن الوطني يعد الأساس المرجعي لإقرار التعاون الجهوي، إذ أن التنوع في الإمكانيات والوسائل يلزم أن يتوحد على مستوى دعم شروط نسبة الدولة الواحدة، اقتصاديا واجتماعيا، وهذا ما يستدعي استثمار كل جهة لمؤهلاتها على الوجه الأمثل، مع إيجاد آليات ناجعة للتضامن المجسد للتكامل والتلاحم بين المناطق في مغرب موحد⁵⁸، كما يفترض مبدأ التضامن إعادة النظر في توزيع الثروات، اعتمادا على آليات محددة ومدروسة للتغلب على الفوارق والإختلالات الاقتصادية والاجتماعية بين الجهات، خصوصا في ظل وجود جهات غنية وأخرى فقيرة، وهو معطى جعل من تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، يدعو إلى إنشاء صندوق عمومي للتضامن بين الجهات، وهو ما تم تكريسه من خلال دستور 2011، لأن الجهوية

⁵⁷. هشام مليح، سؤال الحكامة الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص 90.

⁵⁸. كريم الحرش، الدستور الجديد للملكة المغربية، شرح وتحليل، سلسلة العمل التشريعي والاجتهادات القضائية، العدد 3، 2012، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ص 178.

المتقدمة تقوم على ترسيخ هذا المبدأ للحد من التفاوتات الناجمة عن تركيز الثروات، وعن النمو غير المتكافئ لمجالاتها الترابية وعن الفوارق الجغرافية والديمقراطية بينها⁵⁹.

الفقرة الرابعة: تبني مبادئ الوحدة والتوازن.

يتجلى مبدأ وحدة الدولة والوطن والتراب، التي لا يمكن لأي جهوية أن تتم إلا في نطاقها، وقد جاء هذا المبدأ في أكثر من موضع في دستور 2011 ففي تصدير الدستور، نجد تعريف المملكة المغربية على أنها دولة ذات سيادة كاملة متشعبة بوحدتها الوطنية والترابية، وأنها دولة موحدة ذات سيادة كاملة.

أما مبدأ التوازن فيحيل إلى إحقاق التوازن بين السلطات المركزية والسلطات الجهوية، مع التأكيد على تحديد اختصاصات السلطات المركزية، وفسح المجال أمام السلطات الجهوية على نحو تكاملي بين الاختصاصين وليس على نحو التعارض بينهما، كما أن التوازن مطلوب أيضا على مستوى الجهة في حد ذاتها. والمقصود بذلك تحقيق توزيع الاختصاص ما بين السلطة المنتخبة والسلطة المعينة من طرف الدولة، نفس الشيء يقال عن توزيع الاختصاص ما بين المجالس المركزية، وهناك توازن من نوع آخر يتعلق بتحقيق التكافؤ بين الجهات ذاتها من حيث الموارد، وهو ما أكد عليه الخطاب الملكي، الذي يعتبر أن نجاح الجهوية رهين بإعتماد تقسيم ناجع يتوخى مناطق متكاملة اقتصاديا وجغرافيا واجتماعيا وثقافيا.

وتعتبر مبادئ الوحدة والتوازن مبادئ دستورية، فعبورها يتمشي مشروع الجهوية المتقدمة في شقها السياسي، مع ما سبق للمغرب أن تبناه في إطار مبادرة الحكم الذاتي للأقاليم الجنوبية⁶⁰.
المطلب الثاني : مداخل توزيع الاختصاصات والموارد بين الدولة والجماعات الترابية على ضوء الجهوية المتقدمة.

ينتظر أن يطرح ورش الجهوية المتقدمة بالمغرب، العديد من القضايا التي ستستأثر باهتمام كل المعنيين بتدبير الشأن العام بكل مستوياته، على إعتبار التحول الذي سيشهده البناء المؤسساتي للمملكة، بصريح الفقرة الرابعة من الفصل الأول من دستور 2011، والتي تشير إلى أن " التنظيم

⁵⁹. الم رابط محمد، الجهوية الموسعة بالمغرب، بحث لنيل دبلوم الماستر، المديرية العامة للأمن الوطني مديرية الموارد البشرية، المعهد الملكي للشرطة، السنة الجامعية 2012/2013، ص 29.

⁶⁰. مولاي البوعزاوي، تحديث الإدارة المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس أكادال الرباط، كلية الحقوق، السنة الجامعية، 2012/2013، ص 163.

الترابي للمملكة، تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة" ، ومن ضمن هذه القضايا، قضية تمويل إختصاصات الوحدات الترابية اللامركزية، وفق المقتضيات والمستجدات التي جاء بها دستور 2011 . وفي هذا السياق فإنه يتعين الجمع بين الجوانب المالية والتدبيرية، في مقارنة تمويل الجهوية المتقدمة بالمغرب، بالنظر لكون مسألة التمويل، تتوقف بكل تأكيد على حجم الإمكانيات المالية، التي ستحظى بها الجهات المتقدمة، في علاقة بالاختصاصات التي ستسند إليها ، إلى جانب عوامل أخرى، تتجلى في المسألة التدبيرية للموارد المالية والبشرية، حيث يعد العنصر البشري كذلك مدخلا أساسيا لتطوير العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية، من خلال توفير موارد بشرية مؤهلة وقادرة على تسيير الشأن الترابي، من أجل تحقيق التنمية المندمجة في إطار الحكامة الترابية.

وفي هذا الإطار فإن الأمر يتطلب، توفير الإمكانيات المالية والبشرية (الفترة الأولى)، ثم إعادة هيكلة بنية الجماعات الترابية (النقرة الثانية).

الفقرة الأولى : توفير الإمكانيات المالية والبشرية الضرورية.

تشكل الموارد المالية، إلى جانب الوسائل البشرية، ركيزتان أساسيتان تقوم عليهما الإدارة المحلية اللامركزية، باعتبارهما وسائل العمل الضرورية لممارسة الجماعات الترابية، لإختصاصاتها المتعددة في إطار يضمن حرية تصرفها طبقا للنصوص القانونية المنظمة⁶¹.

لذلك فإن أي عملية لإعادة توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية، وعلى رأسها الجهة، بدون تقوية الموارد المالية والبشرية، وإعادة توزيع الإمكانيات والوسائل المختلفة وبشكل متوازي، سيؤدي إلى نقل اختصاصات صورية تبقى موجودة على المستوى النظري، مما يترتب عنه آثار سلبية ، كالعزوف عن أداء وممارسة هذه الاختصاصات، أو فتح المجال لعدد من المتدخلين القيام بها، فهناك تلازم بين الموارد المالية والعنصر البشري، حيث أنه إذا تعثر أحدهما تعثر الآخر، فهذه العناصر يتعين تحديدها بناء على الصلاحيات المتوفرة للجهة المعنية أولا : تقوية البنية المالية للجماعات الترابية: تشكل السياسة المالية، المدخل الأساسي للتنمية الوطنية والجهوية على حد سواء، إذ لن يكون بمقدور الجهة، وأن هذا التصور الجديد للجهوية المتقدمة، القيام بدورها الفاعل في تدبير وتوجيه السياسات العمومية المحلية، وفي تشجيع الاستثمارات الجهوية وتمويل مختلف المشاريع

⁶¹ . المصطفى بلقزبور، توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات، مرجع سابق، ص 128.

التنموية، إلا إذا تمكنت من إمتلاك تصور واضح ودقيق لسياسة مالية وجبائية، منبثقة من ضرورات التنمية المحلية والجهوية.

ومن هنا فإن محاولة تحديد طبيعة وخصائص السياسة المالية والجبائية الملائمة للتصور الجديد للجهوية المتقدمة، تحتاج إلى مقارنة جديدة تنطلق من إعادة تشكيل بنية العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية، وفي مقدمتها الجهات، بشكل يسمح لها بتدبير محلي لمواردها المالية والجبائية، وبالتحكم في كل إمكانياتها المادية والطبيعية والاقتصادية، وفي مؤهلاتها السياسية والثقافية، فتوسيع الجهوية بالتدقيق والتفعيل في الاختصاصات والنقل الإضافي لمهام أخرى ومنح صلاحيات جديدة إلى الجهات، يقتضي بقوة الرفع من الموارد المالية⁶². ولعل الخطاب الملكي المؤرخ في 6 نونبر 2008 كان واضحا في هذا الشأن " ويضل التضامن الوطني حجر الزاوية في الجهوية المتقدمة، إذ أن تحويل الاختصاصات للجهة يقترن بتوفير موارد مالية عامة ذاتية".

ويظل مفهوم التضامن، من أهم الضمانات والدعامات التي ترتكز عليها الجهوية المتقدمة، هذا المفهوم الذي دشّن له المغرب، منذ إعلانه عن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وأكد عليه في الإصلاحات المتتالية والمتعلقة خصوصا بالتعديل الذي طال الميثاق الجماعي، والذي ركز على أهمية التدبير التشاركي والتضامني القائم على أساس إشراك جميع الطاقات والفعاليات للنهوض بالشأن المحلي واليوم تستثمر نفس الجهود في المنحى بإقرار التضامن، على المستوى الجهوي أيضا، حيث أن التنمية المحلية الجهوية لن تكون متكافئة إلا إذا كان هدفها هو تمكين كل جهة من استثمار مؤهلاتها وإمكاناتها على الوجه الأمثل، في إطار من التعاون والتكامل مع الجهات الأخرى.

كما يتفق جل الباحثين على أن قضية الموارد المالية، تعد أساس وجوهر الهوية وتبين تجربة عدة دول أنه من الصعب إيجاد ضرائب خاصة بالجماعات المحلية، وهذا ما يفسر الإشارة إلى مبدأ التضامن في الخطاب الملكي، وقليلة هي الدول المتقدمة كدول الشمال، وإلى حد ما فرنسا وألمانيا التي تستطيع جماعاتها المحلية، أن تتوفر على موارد يكون أكثر من نصفها ناتج عن مصادر ذاتية.

1. تمويل الجهات من خلال دستور 2011.

⁶². ربيعة البيحاوي، دور الحكامة الجيدة في تدبير الشأن العام...، مرجع سابق، ص 261.

لعل أهم ما جاء به دستور 2011 من خلال الباب التاسع، هو دسترة العديد من مقتضيات التنظيم اللامركزي، خاصة في الشق المرتبط بالتمويل، حيث جاء في الفصل 141 "أن الجهات والجماعات الترابية الأخرى، تتوفر على موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من قبل الدولة، كما أن كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له".

كما أقر الفصل 142 من الدستور، بالاختلال الذي سيطبع من ناحية سنوات انطلاق ورش الجهوية المتقدمة، وكذا الاختلال الممتد في الزمن بالنسبة لبعض الجهات من ناحية أخرى.. باعتبار أن التقطيع الترابي سيؤدي لا محالة إلى بروز بعض التفاوتات في المؤهلات والموارد، مما سيحتم التعاون والتضامن⁶³.

وفي هذا الإطار نص هذا الفصل، على أنه سيحدث لفترة معينة ولفائدة الجهات صندوق للتأهيل الاجتماعي، يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات، كما سيتم أيضا إحداث صندوق للتضامن بين الجهات، يهدف إلى التوزيع المتكافئ للموارد، قصد التقليل من التفاوتات بينها.

وبعد أن كانت النصوص المرتبطة بالخيار اللامركزي مؤطرة بقوانين، فهي الآن بناء على الفصل 146 مؤطرة بقوانين تنظيمية، حيث جاء في هذا الأخير "تحدد بقانون تنظيمي بصفة خاصة:

- النظام المالي للجهات والجماعات الترابية الأخرى.
 - مصدر الموارد المالية للجماعات الترابية...
 - موارد وكيفيات تسيير كل من صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات...
 - المقتضيات الهادفة إلى تشجيع تنمية التعاون بين الجماعات...
- وبالإضافة إلى المقتضيات الهامة التي جاء بها دستور 2011، فيما يخص تعزيز البنية المالية للجماعات الترابية، نجد أن تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية إقترح مجموعة من التدابير، بشأن دعم القدرات التمويلية للجهة والجماعات الترابية الأخرى، في شكلها المتقدم من أهمها:
- تحسين الموارد المالية الحالية:

⁶³. آمال المشرفي، الجهوية المتقدمة في الدول المغاربية آية آفاق؟ مرجع سابق، ص 134.

تضمنت مقترحات تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، تحسين الإمكانيات المالية الذاتية للجهة المرتقبة من خلال⁶⁴:

- آلية تحصيل المداخل وحسن إنفاقها، وهو ما سيؤدي إلى الرفع من القيمة الإجمالية للموارد المالية التي ستستفيد منها كل الجماعات الترابية.
- إصلاح القانون المؤطر للتنظيم المالي، وكذا المتعلق بجباية الجماعات الترابية بعدما خضع مؤخرًا للإصلاح، قبل أجراً فكرة الجهوية الموسعة، وذلك بغاية تبسيط الإجراءات وإقرار مردودية أعلى.

• إقرار موارد مالية ذاتية جديدة:

اقترح التقرير في هذا المجال إمكانية:

- فرض رسوم جديدة تتماشى مع خصوصيات كل جهة وذلك تجاه مستعملي التجهيزات الأساسية الكبيرة (المطارات، المحطات السككية الكبرى...) دول الزيادة المفرطة في الضغط الجبائي الوطني.
- تعزيز القدرة على الاقتراض، عبر دعم إمكانيات صندوق التجهيز الجماعي، باعتباره مؤسسة متخصصة في منح القروض للجماعات الترابية.
- إشراك القطاع البنكي في تمويل المشاريع التنموية.
- الترخيص للمجالس الجهوية، باللجوء إلى سوق السندات الداخلية في مرحلة أولى، ثم في مرحلة ثانية،/ إلى السوق الخارجية، مع اشتراط الاستعداد لاعتماد نظام التنقيط بالنسبة لإصداراتها على غرار ما تقوم به الدولة للرفع من الموارد المرصودة من قبل الدولة.

• الرفع من الموارد المرصودة من قبل الدولة:

ويتطلب ذلك حسب تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية:

- الرفع من حصة عائدات الضرائب والرسوم التي تخصصها الدولة للجهات، من خلال المطالبة بالرفع من حصتها من الضريبة على الشركات والضريبة على الدخل من 1% وهي نسبة ضعيفة جداً، إلى 5% مستقبلاً.

⁶⁴ . التصور العام للجهوية المتقدمة، تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الأول، 2011، ص 29-33.

- الاقتباس المتساوي بين الدولة والجهات لعائدات رسوم التسجيل والضريبة السنوية الخاصة على العربات ذات المحرك.
- تحويل الجهات أهلية الاستفادة من عائدات الضريبة على القيمة المضافة.
- الربط بين نقل الاختصاصات الجديدة للجهات، والنقل الموازي للإمكانيات المالية المطابقة لها.
- تبويب قانون المالية والبرامج المتعددة السنوات لمختلف الوزارات بحسب الجهات لإبراز ما يخصص لكل جهة من الإمكانيات المالية العمومية، سواء في شكل حصص من العائدات الجبائية للجماعات الترابية، أو في شكل منح أو تحملات، تتكفل بها الدولة في مجالي الاستثمار والمرافق العمومية.

● مبدأ التضامن بين الجهات:

لقد سجل التقرير أهمية التضامن سواء من حيث التأسيس؟ لمشروع الجهوية المتقدمة، أو من حيث استمراريته، وذلك بالدعوة إلى:

- الاحتفاظ بالنظام الحالي، لنقل موارد الدولة للجماعات الجهوية والمحلية مع تعزيز نظام التوزيع العادل بينها.
- إحداث صندوق للتضامن بين الجهات، تضخ فيه بداية 10% من الموارد الجديدة المرصودة من قبل الدولة لكل جهة، وتوزيع مداخيل هذا الصندوق، على ضوء حاجيات الجهات المحدودة الإمكانيات.
- إحداث صندوق التأهيل الاجتماعي للجهات، بمجهود مالي يتراوح ما بين 128 و 215 مليار درهم، تدرج أقساطه في قوانين المالية، لتتم برمجته ومتابعة تنفيذه وتقييم نتائجه.

2. تمويل الجهات بالمغرب على ضوء التجارب المقارنة:

توفر التجارب المقارنة في مجال تمويل الجهة، العديد من الخلاصات التي يمكن استثمارها في إلقاء الضوء على بعض مداخل التمويل الممكنة، بالنسبة لمشروع الجهوية المتقدمة بالمغرب، خاصة إذا ما استحضرننا التنوع القائم في ذلك بين الدولة الموحدة والدولة الفيدرالية، كما أن التطرق لآليات الحكامة، من شأنه التأكيد على أنه مهما بلغ حجم تمويل الجماعات الترابية، في إطار الجهوية المتقدمة، فإن ذلك سيكون وفقا لمبادئ الحكامة الجيدة.

أ. تمويل الجماعات الترابية بفرنسا.

تتمثل أهم مصادر تمويل الجهات والجماعات الترابية الأخرى.. بفرنسا في كل من الضرائب ونظام التحويلات بالإضافة إلى عمليات الاقتراض، فعلى المستوى الضريبي يشكل كل من رسم السكن، والرسم المني، والرسم على العقارات المبنية، وكذا الرسم على العقارات غير المبنية، المورد المالي الأساسي لمجموع الجماعات الترابية، حيث يشكل حوالي 90 % على مستوى الجماعات و 60 % على مستوى الجهة والإقليم⁶⁵.

ومع أهمية المصدر الضريبي في تمويل الجهات بفرنسا، إلا أن المرونة الجبائية ومكانة المكون الضريبي، أخذت في الانحصار، ففرنسا كانت تحتل المرتبة الأولى على الصعيد الأوروبي، من حيث أهمية الضرائب ضمن الموارد المالية المحلية بنسبة 54 %، لتراجع هذه المكانة بشكل تدريجي، لتشكل سنة 2000 فقط 36% بالنسبة للجهات على سبيل المثال.

كما تمتاز التجربة الفرنسية بالعمل على إصلاح نظام التحويلات، عبر تعويض شبه كلي للإعانات الخصوصية بمخصصات عامة، تحظى بحرية على مستوى الاستعمال، فالإعانات الخصوصية لم تعد تمثل سوى 5.6% من مجموع تحويلات الدولة، وهو ما من شأنه تعزيز التدبير المستقل للوحدات الترابية ومنها الجهة، خاصة في ظل دسترة مبدأ تعزيز الموارد المالية للجماعات الترابية والتحملات المحولة إليها من قبل الدولة.

وهناك مصدر ثالث لتمويل الجهة بفرنسا، يحظى بالأهمية وهو الاقتراض حيث لم تعد هناك وصاية بهذا الشأن بعد خوصصة المؤسسة التي كانت متخصصة في منح قروض للجماعات الترابية، وبالتالي حرية اللجوء إلى الخدمات البنكية وهكذا أصبح الاقتراض يساهم في تمويل 70% من استثمارات الجهات بفرنسا.

ب. تمويل الجهة بإيطاليا.

لقد تم في إطار تطهير المالية العمومية لإيطاليا اعتماد إصلاح لنظام تمويل الإدارة الترابية، حيث ارتكز هذا الإصلاح بالأساس على تعويض تحويلات الدولة بمداخل جبائية بالجهات والجماعات والأقاليم.

⁶⁵. آمال المشرفي، مرجع سابق، ص 138.

فقد أضى المرور من وضعية مالية حرجة للجهات بإيطاليا، إلى التمويل الذاتي عبر آلية الضريبة أمرا جليا، يشهد على ذلك أن الجهات التي تتمتع بنظام عادي، انتقلت بها حصة مجموع الموارد المغطاة بضرائب ذاتية، من 2.1% سنة 1991 إلى 46.9% سنة 1999، لتصبح بذلك المدخول الأكثر أهمية على مستوى التمويل⁶⁶.

نفس التوجه عرفته باقي الوحدات الترابية، إذ انتقل وزن الضرائب الذاتية على مستوى الجماعات، من 14.4% سنة 1991، إلى حوالي 27% سنة 1999، ولم تخرج الأقاليم عن هذا الوضع، طالما أن حصة الضرائب الذاتية، ارتفعت من 2.6 سنة 1991 إلى أكثر من 30% سنة 1999. ج. تمويل المجموعات المستقلة بإسبانيا.

تحصل المجموعات المستقلة الإسبانية على غالبية مواردها، من تحويلات الدولة بالنظر لضعف النظام الجبائي، لكل مجموعة مستقلة أي الجهة، ومع أن هناك بعض ضرائب الدولة التي ترك تدبيرها وتحصيلها للجهات، إلا أنها تظل محدودة مقارنة مع احتياجات التمويل.

وبشكل أدق، فإن 80% من الموارد المالية للجهات تأتي من تحويلات الدولة، حيث تطرح مشاكل على مستوى معايير التوزيع بين المجموعات المستقلة، بدليل النقاش السياسي الحاد أثناء المصادقة على الميزانية العامة للدولة، فالضرائب الجهوية لا تمثل سوى 6 إلى 7%، ويعود السبب في هذا الضعف الذي يعرفه النظام الجبائي الجهوي، لكون المجموعات المستقلة، لم تجد فضاء جبائي لفائدتها على اعتبار أن الجماعات المحلية، كانت متواجدة من قبل وتتوفر على نظام جبائي قوي، لم يترك مجالا للمجموعات المستقلة فهناك ضرائب من قبيل الضرائب على البناءات الشاغرة والأراضي غير المزروعة، إلا أن ذلك لا يصل إلى حجم الاحتياجات المالية للمجموعات المستقلة، حيث اضطرت للعجول عن البحث عن ضرائب جديدة، وتكتفي بتلك المحولة من قبل الدولة.

⁶⁶ .Francesco meraloni, TTALIE : du centralisme de l'état à la publique des autonomies territoriales, in la decentralization dans les états de l'union europeene, op, cit pp 224-226.

فالجهات الإسبانية تعلم جيدا بأنه لا يمكنها التوفر على نظام جبائي ذاتي وتدفع في اتجاه إعادة توزيع النظام الجبائي التقليدي العائد للجماعات المحلية أو بشكل عام إعادة توزيع كل مصادر التمويل العمومي بحيث يعود للدولة نسبة 50% والجماعات 25 % بالنسبة للجهات⁶⁷.

د. تمويل الجهة (اللاندر) بألمانيا.

تعرف ألمانيا إطارا عاما، لتوزيع المالية العمومية بين مختلف المستويات الترابية الفيدرالية، الجهة أي (اللاندر) والجماعات المحلية، وتبعا للنظام المحدد من قبل القانون الأساسي، تحصل مختلف الجماعات الترابية مباشرة على بعض المداخيل، عبر توزيع مالي أولي وآخر ثانوي.

وقد نظم المشرع الدستوري الألماني، مجالات الضرائب الخاصة بكل طرف من خلال الفصل 106 من الدستور الألماني، وخاصة الفقرة الأولى التي حدد فيها لائحة الضرائب التي تؤول حصرا للاتحاد وهي:

- رسوم الجمارك.
- الضرائب على الاستهلاك غير المدرجة ضمن لائحة الضرائب التي يعود منتوجها للولايات.
- كما أن هناك إيرادات ضريبية تذهب حصرا للاندر، حسب الفقرة الثانية من المادة 106 والمتمثلة في:
- الضريبة على الثروة المالية.
- الضريبة على السيارات.
- الضريبة على القمار والميسر.

وبهذا التمييز لكل من الضرائب الخاصة بالاتحاد، والأخرى الخاصة بالجهات، يتم منح كل طرف الحق في التوفر على استقلالية مالية، حتى تستطيع الجهات أو اللاندر، من القيام بالمشاريع التنموية على أكمل وجه بالاعتماد على مواردها الذاتية، دون الاتكال بشكل كبير على تحويلات الدولة⁶⁸.

⁶⁷. أمال المشرفي، الجهوية في الدولة المغربية أية آفاق؟ مرجع سابق، ص 141.

وهكذا فإنه لنجاح التجربة الجهوية بالمغرب، في إطار ورش الجهوية المتقدمة، ومن أجل كسب رهان تحسين العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية، يتعين توفير الموارد المالية والضرورية من أجل قيام الوحدات الترابية بعملية التنمية المندمجة، وهو ما نص عليه دستور 2011، الذي جاء بعدة مقتضيات تخص تعزيز البنية المالية للجهات والجماعات الترابية الأخرى، بالإضافة إلى مضامين تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية في هذا المجال، كما يجب الاستناد على التجارب الأجنبية المتقدمة في مجال توزيع الموارد المالية بين الدولة والجماعات الترابية، كما يقتضي الأمر النهوض بالموارد البشرية، من أجل تحسين التدبير المحلي.

ثانيا: تأهيل الموارد البشرية على المستوى الترابي.

تعد الموارد البشرية الرأسمال الأساسي للتنمية.. فهي لا تقل أهمية عن الموارد المالية، وإذا كان تطوير اللامركزية يمر عبر إصلاح النصوص الأساسية المنظمة لها، من خلال عقلنة وتوضيح الاختصاصات وتوسيعها وتحسين العلاقة بين الهيئات المنتخبة وممثلي الدولة على المستوى الترابي ثم الاهتمام بالعنصر البشري وتأهيله وتقوية مؤهلاته وقدراته، لأن العنصر البشري هو المحور الذي تقوم عليه التنمية⁶⁹.

لذا فإن مسألة التكوين تعد إحدى الآليات الأساسية لتأهيل الموارد البشرية للإدارات المحلية الجماعية والإقليمية والجهوية، وتجاوز بعض السلبيات المعيقة لتطور اللامركزية، فمسألة التكوين، تعد مسؤولية مشتركة يتحمل فيها الكل مسؤوليته، المستشار الجهوي نفسه، الهيئات السياسية، المناهج التربوية والتعليمية، والإعلام والدولة وكل المتدخلين، كما أن نجاح أي سياسة للتكوين، رهينة بنجاعة برامجها وفعالية أساليبها وإيجابية نتائجها.

من هذا المنطلق تأتي الحاجة الماسة إلى إحداث مركز أو معهد عالي لتكوين المنتخب على المستوى الوطني والجهوي، والذي يعتبر مبادرة هامة لدعم ومساندة أية استراتيجية للتكوين، خصوصا إذا توجهت الموارد البيداغوجية والبرامج الدراسية، نحو الاهتمام بتدبير الشأن المحلي والجهوي

⁶⁸. كريم لحرش، الجهوية المتقدمة بالمغرب، رهان للحكامة التشاركية منشورات سلسلة اللامركزية والإدارة الترابية،

العدد 19، 2012، ص 216.

⁶⁹. المصطفى بلقرزور، توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات، مرجع سابق، ص 135.

وتقوية معارف وكفاءات المنتخبين لمواجهة أعباء التسيير اليومي للجماعات التي ينتمون إليها، ومتطلبات التنمية المحلية والجهوية⁷⁰.

لذلك فعملية تطوير العنصر البشري، من أجل مواجهة التحديات التنموية ومواكبة التحولات على مستوى الجهوية المتقدمة بالمغرب، يتطلب الأمر في ذلك تأهيل المستشارين والموظفين المحليين، ثم إحداث وظيفة جهوية على المستوى الترابي.

1. تأهيل المستشارين والموظفين المحليين:

من أجل النهوض بالعنصر البشري على المستوى الترابي، يتطلب الأمر تبني تصور شمولي لتكوين المنتخبين وذلك بتقسيم المسؤولية بين جميع المتدخلين الرئيسيين، الدولة، والجماعات الترابية والهيئات السياسية ومنظمات المجتمع المدني، ويأخذ بعين الاعتبار مستوى المعنيين بهذا التكوين ووضعيتهم، ويميز بين الجماعات الترابية بكل تصنيفاتها في مجال التكوين.

ومن هنا وجب التفكير في خطط عملية مستعجلة، قصد الرفع من المستوى التأهيلي للمنتخبين، وذلك بإنشاء معاهد خاصة، سواء على المستوى الوطني أو الجهوي، ووضع مناهج تعليمية هادفة، تأخذ بعين الاعتبار مختلف مستويات المنتخبين، وكذلك الانفتاح على المعاهد والكليات الوطنية قصد الاستفادة من دروسها وتجاربها.

كما أن الضرورة تحتم إعطاء الأولوية لعملية تكوين المستشارين المحليين حتى يكونوا على اضطلاع بدورهم وحقوقهم وواجباتهم، وبمعرفة النصوص المنظمة للجماعات الترابية، ويمكن أن نميز في هذا الإطار بين نوعين من الأهداف، تلك المرتبطة بتحسين المنتخب، نظرا لإزدواجية وظيفته كممثل للمواطنين، وكفاعل، مسؤول عن التنمية بجهته أو إقليمه أو جماعته، أما بالنسبة للأهداف الخاصة فهي مرتبطة بتسيير القضايا المحلية التي أناطها النصوص القانونية بمستشاري الجماعات الترابية⁷¹.

وبالإضافة إلى ضرورة تأهيل المستشار الجهوي، فإن الأمر لا يستوجب كذلك تكوين الموظف الجهوي، الذي يعتبر عنصرا أساسيا في بناء الصرح الديمقراطي المحلي، ومن أجل تحقيق هذه الغاية، لا بد من الاهتمام بالموظفين العموميين وتأطيرهم، وقد تطرق النظام الجهوي الأخير، لهذه المسألة

⁷⁰. رقيقة اليحياوي، مرجع سابق، ص 277.

⁷¹. حميد بحري، مرجع سابق، ص 80.

حيث أنه تم نقل اختصاصات الدولة، فيما يتعلق بعملية تكوين أعوان وأطر الجماعات الترابية إلى الجهات.

والجهة أصبحت ملزمة، ليس بتكوين موظفيها وأعوانها العاملين بمصالحها فقط، بل مسؤولية كذلك على تكوين جميع أعوان وموظفي الجماعات المحلية الأخرى التي يشملها المجال الترابي للجهة.

وأمام تخلي الدولة على العديد من الاختصاصات لصالح الجماعات الترابية بما فيها عملية تكوين العنصر البشري المحلي، فإن الأمر أصبح ضروريا لإعطاء عملية التكوين أهمية بالغة ضمن مخططات الجهة لما للعنصر البشري من أهمية في تحقيق التنمية.

كما يجب أن يتم إعادة النظر في ترتيب سلم الأجور، ليشمل مختلف الأسلاك الموجودة بالوظيفة العمومية، لأن دور الجهات بصفة خاصة والجماعات الترابية الأخرى، أصبح دورا يكتسي أهمية بالغة، ويتطلب بدوره كفاءات قادرة على تطوير مشاريع التنمية أو بلورتها ضمن مخططات مدروسة.

2. ضرورة إحداث وظيفة عمومية ترابية.

إن الحاجة إلى وظيفة عمومية جهوية، مطلب عبرت عنه مختلف القوى السياسية والإدارية والأكاديمية، بمنحها نظاما استثنائيا، يسمح بجلب الأطر العليا المتخصصة والكفاءة نحو العمل بالجهات، بفضل الخبرات التي راكمتها من عملها بالإدارات المركزية لمدة طويلة، وهذا من شأنه أن يساهم في تطوير وتنمية الجماعات الترابية وتعزيز دورها في التنمية المحلية⁷².

كما أن إحداث وظيفة عمومية محلية (جماعية - إقليمية - جهوية) يسمح بتوظيف الأطر المحلية العامة بالجماعات الترابية للتوظيف الأمثل تزال فالأطر الجماعية والإقليمية لا تزال خاضعة لنصوص الوظيفة العمومية الوطنية ولا يزال تسيير شؤون الموظفين المحليين يتم بشكل مركزي كبير.

⁷² الشريف الغيوي، الأسس القانونية المالية للتنمية الجهوية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق أكادال الرباط، السنة الجامعية، 2002/2003، ص 369.

ومن الناحية التشريعية نجد أن الوظيفة العمومية المحلية، تركز على الأقل على ثلاثة نصوص أساسية، منها ظهير بمثابة قانون رقم 1.77.298.

بتاريخ 27 شتنبر 1977، متعلق بإدماج الموظفين في سلك الموظفين الجماعيين، ثم مرسوم 2.77.738 المؤسس لنظام الوظيفة العمومية المحلية بتاريخ 27 شتنبر 1977، ومرسوم رقم 2.77.739 بتاريخ 27 شتنبر 1977 المحدد لكيفية إدماج بعض الموظفين في الأطر المناسبة للوظيفة الجماعية وبالتالي فإحداث وظيفة عمومية ترابية، بالإضافة إلى أهمية التكوين، تندرج في سياسة التدبير التوقعي للموارد البشرية la gestion previsionnelle des ressources humains، ويهتم هذا الحقل بالعلاقات الموجودة بين الأطراف والمؤسسات التي يعملون بها، وهي علاقة يحكمها محوران هما:

- مدى انفتاح النظام الإداري أو انغلاقه على محيطه بحيث يكون هذا النظام فاعلا حاسما في تغيير الوسط والمحيط السوسيو اقتصادي.
- مدى تدبير النظام الإداري تدبيرا عقلانيا، يقوم على توقع التغيرات التي ستحدث، وتحضير الأطر لمواجهةها، وهو بذلك يشكل استراتيجيية لتوقع التحولات المستقبلية لتفاعل النظم مع المحيط.

إن التكوين يعتبر عملية منظمة، تستهدف اكتساب الفرد مجموعة من المعارف المتخصصة أو المهارات، أو السلوكات أو المواقف المرتبطة بنشاط اجتماعي أو مهني محدد، فهو يتحدد بكونه تكملة للتكوين الأساسي للأفراد، من خلال إتاحة الفرصة لتجديد المعلومات والمهارات في ضوء المستجدات المتوفرة في حقل من حقوق المعرفة والتكنولوجيا والتكيف مع ما استجد في مجال أعمالهم ومهنتهم من أشياء حديثة.

إن هدف التنمية الاقتصادية المندمجة يتطلب الاهتمام الكبير بالعنصر البشري، باعتباره مدخلا أساسيا من مداخل تحسين العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية، في إطار ورش الجهوية المتقدمة بحيث استثمار الموارد البشرية المحلية، بشكل متوازي على مختلف الجهات، وتحسين شروط العمل بالإدارة الجهوية وذلك عن طريق وضع وتنظيم نظام تحفيزي للموظفين الإداريين والتقنيين، بشكل يحبب إليهم العمل ويجعلهم يقيمون كل ما لديهم من أجل إدارتهم ولمصلحة الجهة، فأهمية الإدارة المحلية تتمثل في عدد العاملين بها والذي تطور بشكل ملحوظ، الشيء الذي يحتم إعادة النظر في تحسين شروط عمل هذه الفئة الكبيرة من موظفي الجماعات الترابية.

الفعل العمومي للجماعات الترابية على المستوى الدولي

The public action of the territorial collectivities at the international level

مراد أزمني

Mourad AZMANI

باحث بسلك الدكتوراه

الكلية المتعددة التخصصات الناظور

asmanipc@gmail.com

د. يوسف عنتار

Yousef ANTAR

أستاذ القانون العام

الكلية المتعددة التخصصات الناظور

v.antar@umb.ac.ma

ملخص:

تندرج هذه المقالة ضمن حقل العلاقات الدولية، وتختص بالدراسة والتحليل للدور الدبلوماسي للجماعات الترابية على المستوى الدولي، حيث أدت مجموعة من العوامل والمحددات إلى بداية انخراط الجماعات الترابية في الفعل العمومي على المستوى الدولي في إطار دبلوماسية الجماعات الترابية خاصة في مجال الشراكة والتعاون. لقد شكلت التوأمة بين المدن والإنخراط في اتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي سواء الثنائية أو المتعددة الأطراف أبرز مظاهر هذا الفعل العمومي والتي استطاعت الوحدات الترابية من خلالها تحقيق مكاسب عديدة تخدم أهداف السياسة الخارجية للدولة في إطار الدبلوماسية الموازية، لكن وفي ظل تنامي العمل الخارجي للحكومات المحلية الأوروبية وتحقيقها لمكاسب عديدة لعل أهمها يكمن في دبلوماسية التأثير الاقتصادي على المستوى الدولي من خلال علاقات التعاون مع نظيراتها خاصة المنتمية لدول الجنوب، ظلت الجماعات الترابية المغربية نوعا ما محتشمة في إقتحام الفعل العمومي على المستوى الدولي إذ تعتبر مجرد شريك سلمي مستقبل لمشاريع التعاون الدولي، وذلك راجع للعديد من القيود القانونية والمالية والمؤسسية والتواصلية والتي بات من اللازم في ظل تنامي دور الدبلوماسية الموازية بالعالم العمل على إيجاد بدائل لدعم دبلوماسية الجماعات الترابية المغربية لتحقيق وخدمة أهداف السياسة الخارجية للمغرب. الكلمات المفتاحية: دبلوماسية الجماعات الترابية، الفعل العمومي على المستوى الدولي، التعاون اللامركزي الدولي، الدبلوماسية الموازية.

Abstract:

This article falls within the field of international relations, and is concerned with the study and analysis of the diplomatic role of the territorial communities at the international level, as a number of factors and determinants led to the beginning of the involvement of the territorial communities in public action at the international level within the framework of the diplomacy of the territorial communities, especially in the field of partnership and cooperation.

The twinning between cities and the involvement in international decentralized cooperation agreements, whether bilateral or multilateral, constituted the most prominent manifestations of this public act, through

which territorial units were able to achieve many gains that serve the objectives of the state's foreign policy within the framework of parallel diplomacy, but in light of the growing external action of European local governments and their realization For many gains, perhaps the most important of which lies in the diplomacy of economic influence at the international level through cooperation relations with their counterparts, especially those belonging to the countries of the south, Moroccan territorial groups have been somewhat modest in intrusion into public action at the international level, as they are considered merely a negative partner for the future of international cooperation projects, and this is due to many One of the legal, financial, institutional and communicative constraints, which has become necessary, in light of the growing role of parallel diplomacy in the world, to work on finding alternatives to support the diplomacy of Moroccan territorial groups to achieve and serve the objectives of Morocco's foreign policy

Keywords: The public action at the international level, International Decentralized Cooperation, Para-Diplomacy, Territorial diplomacy.

مقدمة:

إن المجال الدبلوماسي الذي ظلت تمارسه الدول عبر الآليات الرسمية لم يعد ناجعا لوحده في الوقت الراهن، بفعل تطور وتشابك العلاقات الدولية وتعدد الفاعلين وتنوع القنوات المؤثرة في ملامحها وتوجهاتها، مما فرض وضع السياسة الخارجية للدول أمام محك حقيقي فرض عقلنة وانفتاحا أوسع، بالشكل الذي يضمن نجاعتها وتحقيقها للأهداف المتوخاة منها، وهذا ما أتاح الفرصة لبروز الدبلوماسية الموازية التي تقودها مختلف الفعاليات على الساحة الدولية،⁷³ ومن جملتها الجماعات الترابية التي اقتحمت بفعل ذلك الفعل العمومي على المستوى الدولي خاصة المتعلقة بدول شمال حوض المتوسط من خلال ربطها لعلاقات تعاون لامركزي دولي بنظيراتها سواء المرتبطة بها حدوديا أو مع نظيراتها بدول الجنوب، هذا فضلا عما يمكن أن تلعبه هذه الجماعات الترابية من دبلوماسية معتمدة في ذلك على قوة التأثير الاقتصادي والسياسي، وبالتالي تحقيق مكاسب دولية

تندرج في إطار تحقيق أهداف السياسة الخارجية للدولة.

⁷³ - إدريس لكريني، العلاقات الدولية مفاهيم أساسية وقضايا معاصرة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2018، ص: 48.

لقد باتت الجماعات الترابية في غالب الدول ومن جملتها المغرب، تجد في توظيف تعاونها الخارجي وسيلة لتحقيق التنمية وجلب الإستثمارات والخبرات الأجنبية، وبالتالي فهي تسعى لتحقيق مكاسب هامة على المستوى الترابي، كما أنها تنخرط في تنفيذ السياسة الخارجية للدولة خاصة فيما يتعلق بالتعاون الدولي، واستمالة الوحدات الترابية الأجنبية للدفاع عن القضايا الوطنية للدولة.

وبناء على ما سبق، فإلى أي حد نجحت الجماعات الترابية المغربية في إقتحام الفعل العمومي على المستوى الدولي في ظل الإكراهات والقيود التي تحد من إنفتاحها على الساحة الدولية في مجال التعاون اللامركزي؟

للإجابة على هذا التساؤل، سنسعى من خلال هذه الدراسة إلى إبراز مظاهر الفعل العمومي على المستوى الدولي للجماعات الترابية المغربية في مجال التعاون اللامركزي، وذلك بالتطرق لمحددات إنفتاحها على الساحة الدولية ولتجليات التعاون اللامركزي الدولي، ومقارنتها ببعض الدول خاصة التي ترتبط مع المغرب بروابط تاريخية وجغرافية، مما سيتيح لنا الخوض في مشكلات وعوائق التعاون اللامركزي الدولي بالمغرب، وسبب ضعف الفعل العمومي للجماعات الترابية على المستوى الدولي.

المطلب الأول: إقتحام الجماعات الترابية للفعل العمومي على المستوى الدولي.

يعد إقتحام الجماعات الترابية للفعل العمومي على المستوى الدولي من خلال التعاون اللامركزي الدولي مؤشرا قويا لبروزها على الساحة الدولية، والتي لم تأت من فراغ بل جاءت نتيجة توافر العديد من العوامل التي شكلت محددات لهذا الإنفتاح على المستوى الدولي، (الفرع الأول) إذ تعاضم دور الجماعات الترابية على المستوى الدولي وأصبحت فاعلا ينخرط بإيجابية في تحقيق أهداف السياسة الخارجية للدولة، من خلال الإنخراط في علاقات توأمة وشراكة وتعاون مع مثيلاتها من الجماعات الترابية على المستوى الدولي، وكآلية للتأثير الدبلوماسي في إطار ما بات يصطلح عليه بدبلوماسية الجماعات الترابية. (الفرع الثاني)

الفرع الأول: محددات الإنفتاح على المستوى الدولي.

سوف نخصص هذا الفرع للحديث عن أهم محددات البروز الخارجي للجماعات الترابية وإقتحامها للفعل العمومي على المستوى الدولي، والمتمثلة أساسا في تراجع دور الدولة المركزية (الفقرة الأولى)، هذا فضلا عن الدور الذي لعبه تطور اللامركزية والجهوية التي فسحت المجال أمام الجماعات الترابية للإفتتاح على محيطها الدولي (الفقرة الثانية)، علاوة على التحولات الخارجية التي لحقت بالعالم والمتمثلة في العولمة والتي أثرت على مفهوم الدولة التقليدي (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: تراجع دور الدولة المركزية.

إن ظهور التعاون اللامركزي الدولي بشكله الحديث في منتصف الثمانينات راجع بالأساس إلى التحولات المستحدثة في النظام الدولي. ذلك أن بروز فاعلين عموميين لا يرتقون إلى مصاف الدول على الساحة الدولية جاء نتيجة لحتمية تراجع الدولة الوطنية كفاعل رئيسي في العلاقات الدولية،⁷⁴ نظرا لتطور مفهوم الدولة بتطور حاجيات الساكنة داخل المجتمعات المدنية، إذ أصبح من المفروض عليها توسيع التزاماتها في العقد الإجتماعي وتلبية حاجيات المواطنين المتزايدة،⁷⁵ والعمل على حل المشاكل العمومية التي باتت تتصاعد بوتيرة متسارعة من المحيط إلى المركز.

وأمام التدخل المركزي المفرط للدولة، فقد اصطدمت بعدم قدرتها على إدماج كل المجتمع الموزع على مجالها الترابي، واقتصارها فقط على المناطق التي تتوفر نسبيا على المقومات الممكنة لإستقبال الإستثمارات والبرامج، القادرة على تحريك دينامية الإقتصاد الوطني، الشيء الذي أنتج حالة من اللاتوازن بين مجالات ترابية في نفس الدولة، مما جعلها تتراجع بشكل تدريجي عن التدخل لتلبية كافة الإحتياجات، لتتيح الفرصة لوحدها الترابية للمساهمة في تحقيق التنمية وحل المشاكل العمومية الترابية، والإنخراط عوض الدولة المركزية في علاقات خارجية مع مثيلاتها الأجنبية في إطار علاقات تعاون وشراكة لامركزية على المستوى الدولي كفاعل جديد في الساحة الدولية، لكن تحت وصاية الدولة المركزية.⁷⁶

⁷⁴ - Laire VISIER, l'Etat et la coopération : la fin d'un monopole; l'action culturelle française au Maghreb, l'Harmattan, Paris, 2003, p:15.

⁷⁵ - حسن حوات، المرافق العامة بالمغرب، دار النشر الجسور، وجدة، الطبعة الأولى، 2000، ص:10.

⁷⁶ - مراد أزماي، السياسات العمومية الترابية ومداخل تحقيق الإلتقائية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الأول بوجدة، الكلية المتعددة التخصصات بالناظور، السنة الجامعية 2019-2020، ص: 67-69.

وانطلاقا من هذا التحول الجديد الذي شهدته العلاقات الدولية، والذي شهد ميلاد فاعلين جدد على الساحة الدولية، فقد عرف أستاذ العلوم السياسية بجامعة بوردو الفرنسية "داريو باتيستيللا Dario BATTISTELLA" العلاقات الدولية بمفهومها المعاصر بكونها تشكل مختلف العلاقات التي تجري في فضاء دولي تسيطر عليه الدولة، بغض النظر عن الجهات الفاعلة المعنية بهذه العلاقات أو بطبيعة العلاقات الدولية نفسها.⁷⁷

وإن سلمنا بكون تنامي ظاهرة الفعل الخارجي للجماعات الترابية يهدد الإحتكار الذي تمارسه الدولة تقليديا في التمثيل والتدخل في مجالات العلاقات الدولية ويمس بشكل مباشر أو غير مباشر بإحدى صلاحيات الدولة الراسخة،⁷⁸ إلا أن هذه الظاهرة قد فرضت نفسها في ظل تراجع الدولة عن مركزيتها المفرطة لصالح هيئات منتخبة تتمتع بصلاحيات واسعة تتطور باستمرار مع تطور اللامركزية، بغرض تحقيق التنمية الترابية في مختلف أبعادها، مما شكل ركيزة قوية ودافعا مشروعا لإقتحام الجماعات الترابية المغربية للفعل العمومي على المستوى الدولي، وربط علاقات دولية تكون الجماعات الترابية طرفا فيها، والإستفادة من التمويلات والخبرات الأجنبية التي راكمتها مثيلاتها المنتمية لمختلف دول العالم.

إن ما يسعى بدبلوماسية الدولة لوحدها لا يكفي في ظل تأثير العديد من العوامل التي باتت تفرض نفسها وأضحى تفقد الدولة مركزيتها وتدخلها المفرط في مختلف الشؤون المتعلقة بوحدها الترابية، خاصة في ظل تنامي اللبرالية الجديدة التي تحكمها مفاهيم الذكاء الإقتصادي، مما عجل بظهور "الدبلوماسية الجديدة" في مختلف المجالات خاصة فيما يتعلق بالدور الدبلوماسي للوحدات الترابية على المستوى الدولي، أو ما بات يصطلح عليه "بدبلوماسية الجماعات الترابية"، لتتفاعل في ظل هذه المتغيرات مع مثيلاتها الأجنبية في مختلف المجالات الثقافية والإقتصادية والإجتماعية والبيئية بهدف تحقيق التنمية الترابية، وبالتالي أصبح فصح المجال أمام هذا الفاعل الجديد أمرا ضروريا للتصدي

⁷⁷ - Dario BATTISTELLA, "Théories des relations internationales", Presse de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris 2006, p : 26.

⁷⁸ - محمد إقدام الراميش، التعاون الدولي للجماعات المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس – أكادال، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 2011-2012، ص:17.

للحاجيات الجديدة والمتزايدة للمجتمع، ومطلبا أساسيا من الفاعلين الترابيين أنفسهم في إطار ديمقراطية التدخل العمومي لإشباع الحاجيات المختلفة عبر الإنخراط في مشاريع وبرامج مقدمة بمبادرة وتمويل من لدن الجماعات الترابية الأجنبية.⁷⁹

إن الدبلوماسية اليوم، لم تعد تقتصر على الدول لوحدها، كما أن العلاقات الخارجية للجماعات الترابية المغربية أصبحت الآن أكثر فاعلية ودينامية من الدبلوماسية التقليدية، بل وقادرة على تحقيق ما لم يحققه الدولة بحد ذاتها على المستوى الدولي، من خلال جذب تعاطف الوحدات الترابية الأجنبية وإستثمارها للضغط على حكوماتها لدعم القضايا الوطنية للدولة وفي مقدمتها قضية الصحراء المغربية، وبالتالي فالسياسة الخارجية لم تعد مجالا للعمل الذي كان تقليديا في السابق، بل أصبح اليوم فعلا عموميا من إختصاص الدولة لكن مع إنخراط الجماعات الترابية في هذا المساق⁸⁰، كما أن زيادة بروز المشاريع الدولية وتوسيع نطاقها من خلال التعاون اللامركزي الدولي من شأنه أن يعزز من شرعية الحكومات المحلية في سعيها إلى وضع نفسها كجهات فاعلة دولية معترف بها.⁸¹

ويبدو في هذا السياق، أن الدولة المركزية لم تعد قادرة على تقديم إجابات أمام مختلف التحديات التي تواجهها، خاصة أمام انفتاح الجماعات الترابية على محيطها الدولي الذي فرضه توسع الأنشطة الإقتصادية العابرة للقارات والتكنولوجيا الجديدة في مجال التواصل والإعلام،⁸² وأمام هذا الوضع بدأت الدولة تتخلى تدريجيا عن مهامها ووظائفها الكلاسيكية، سواء لفائدة القطاع الخاص، أو لفائدة

⁷⁹ - عبد الرزاق ديوان، التعاون اللامركزي بين الأبعاد التنموية والأبعاد الدبلوماسية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، المحمدية، السنة الدراسية 2016-2017، ص: 37.

⁸⁰ - بالرجوع إلى الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى التاسعة والعشرون للمسيرة الخضراء في 6 نونبر 2004، أعلن الملك تأييده لوجود تعاون وتآزر في العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية، حيث جاء في الخطاب الملكي ما يلي: "...ندعو الأحزاب السياسية والمجالس المنتخبة وكل القوى الوطنية الحية إلى الإنخراط الفعال في التعريف بعدالة قضية وحدتنا الترابية، والدفاع عنها في نطاق خطة محكمة ومتكاملة مع الجهود التي تمهض بها الدبلوماسية الرسمية".

⁸¹ - Aissa KADRI, «L'impact de la coopération décentralisée sur le fonctionnement des institutions locales: le cas de FIGUIG (MAROC)», Thèse de Doctorat, universités Paris 8- VINCENNES SAINT DENIS, France, 2014, p:294.

⁸² - عبد الحفيظ أدمينو، قراءة في تجربة التعاون اللامركزي، نحو تبني مقاربة جديدة في العلاقات الدولية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 86، ماي-يونيو 2009، ص: 56.

الوحدات الترابية، وإعتماد آليات تعويضية أخرى، متمثلة في السماح لهذه الأخيرة بنهج أسلوب التعاون الشراكة الدولية من أجل تقديم بدائل لحل المشاكل العمومية الترابية التي تشهد تزايداً مستمراً يفوق طاقة الدولة.

الفقرة الثانية: تطور نظام اللامركزية.

إن بروز الفعل العمومي للجماعات الترابية على المستوى الدولي أو ما بات يصطلح عليه في أدبيات السياسات الدولية بالتعاون اللامركزي الدولي، هو شكل من أشكال التعاون الذي تلجأ إليه الجماعات الترابية في مختلف الأنظمة السياسية والإدارية للدول الديمقراطية، مما ساهم بشكل أو بآخر في مراكمة تجارب مهمة على المستوى الدولي في هذا المجال.

وبالإطلاع على بعض الأنظمة المقارنة خاصة الفرنسية والإسبانية بحكم علاقات الجوار والروابط التاريخية التي تجمع البلدين بالمغرب يمكننا أن نسجل على مستوى علاقة تطور نظام اللامركزية ببروز الفعل العمومي للجماعات الترابية على المستوى الدولي، أن فرنسا مثلاً كانت في بداية الأمر جد متحفظة على إنخراط الجماعات الترابية الفرنسية في علاقات تعاون وشراكة مع محيطها الدولي، بحكم كون العلاقات الدولية هي مجال محفوظ لأعلى سلطة في الدولة، وبالتالي فالتعاون اللامركزي الدولي كان أمراً غير مرغوب فيه، ما عدا التوأّمات التي كان مسموحاً بها وكانت تستهدف دول الجوار كألمانيا في مسعى لتحقيق التقارب والتآخي والمصالحة خاصة بعد نهاية الحرب العالمية الثانية⁸³، لكن ومنذ تأسيس نظام الجهة بفرنسا سنة 1979 بدأ تطور اللامركزية يتسع بشكل كبير مما أعطى دفعة قوية للجماعات الترابية للإنخراط في علاقات تعاون لامركزي دولي، إذ ساهم تطور المنظومة القانونية المتعلقة باللامركزية في فسخ المجال أمام الجماعات الترابية الفرنسية لإقتحام الفعل العمومي على المستوى الدولي⁸⁴، هذا فضلاً على إعتراف قانون 2 مارس 1982 لهذه الجماعات بحق إقامة علاقات تعاون لامركزي مع مثيلاتها على المستوى الدولي، كما إعترف قانون 6 فبراير 1992 المتعلق بالإدارة الترابية للجمهورية الفرنسية، إعترافاً صريحاً باختصاص الجماعات الترابية في مجال التعاون

⁸³ - Isteban BOINVILLIERS, coopération décentralisée : acteurs, pratique, procédures, Editions du Gret, St Etienne, 1996, p:17.

⁸⁴ - Souad RAJEB, « l'état face à la coopération décentralisée euro marocaine : cas du programme MED », Thèse de Doctorat, universités hasan2, faculté des sciences juridique, économique et social, Casa, 2001, p:161.

اللامركزي الدولي من خلال تحديده لأشكال ومجالات التعاون الممكنة في حدود الإختصاصات الممنوحة قانونا وإحترام الإلتزامات الدولية لفرنسا⁸⁵.

من جهة أخرى وبالإطلاع على النموذج الإسباني، يمكننا أن نسجل أن إسبانيا قد شهدت تحولا كبيرا فيما يتعلق بالتعاون اللامركزي الدولي، فإلى عهد غير بعيد كانت إسبانيا دولة مستفيدة ومستقبلية لمشاريع التعاون خاصة من لدن الدول الأوروبية، وتطور الأمر فيما بعد خاصة بعد دستور 1978 الذي منح إستقلالية كبيرة للوحدات الترابية الإسبانية لتصبح بالتالي منخرطة بشكل إيجابي في علاقات التعاون اللامركزي الدولي، مما فسح المجال أمامها لإقتحام الفعل العمومي على المستوى الدولي، إذ أن هذه الوحدات الترابية هي من يحدد أشكال ووسائل تمويل مشاريع التعاون، والدول المستفيدة منها بحكم إستقلالية الوحدات الترابية الإسبانية عن المركز من جهة⁸⁶، هذا فضلا عن إحداثها لوكالات جهوية تعنى بتمويل ودعم مشاريع وبرامج التعاون اللامركزي الدولي بدعم من الإتحاد الأوروبي، كالوكالة الأندلسية للتعاون الدولي مثلا، وهذا ما دفعها للإنخراط في اتفاقيات وعلاقات شراكة وتعاون لامركزي مع مثيلاتها بباقي دول العالم، وقد نال المغرب نصيبه من هذه الإتفاقيات بحكم علاقات التعاون المتميزة التي تجمع منطقة الأندلس الإسبانية بجهة طنجة تطوان الحسيمة إذ في الفترة الممتدة بين سنة 2015 و2020 تم توقيع 13 إتفاقية شراكة وتعاون لامركزي دولي بين الوحدات المستقلة الإسبانية ومختلف الجماعات الترابية المنتمية لجهة طنجة تطوان الحسيمة. في مجالات مختلفة، إجتماعية وبيئية، وكذا في مجال دعم المرأة وتأهيل الموارد البشرية بالوحدات الترابية⁸⁷.

أما ما يتعلق بالمغرب، فقد توسعت آفاق اللامركزية وانخرطت الجماعات الترابية في مجال التعاون اللامركزي الدولي من خلال إبرامها لإتفاقيات الشراكة والتعاون منذ دخول القانون 78.00 المتعلق

⁸⁵ -Autoxier, « La loi 6 février 1992 relative a l'administration territoriale », Revue française de droit administratif, mai 1993,p:21.

⁸⁶ - محمد أحجام، الشراكة والتعاون اللامركزي بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة مولاي إسماعيل، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، مكناس، السنة الجامعية 2015-2016، ص:182.

⁸⁷ - للمزيد من المعلومات يرجى زيارة موقع فدرالية أنمار، الجماعات المحلية لشمال المغرب والأندلس على الرابط التالي:

بالميثاق الجماعي حيز التنفيذ⁸⁸، وإقراره في المادة 42 بإمكانية إقامة الجماعات المحلية لعلاقات خارج حدود الدولة بهدف إنعاش التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية للجماعة، وبإختصاصها في المصادقة على اتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزي مع الجماعات الترابية الأجنبية بعد موافقة السلطة الوصية.

هذا فضلا عن القانون 17.08 الذي أدخل تعديلات على الميثاق الجماعي، تمحورت في مجملها على تقوية آليات الحكامة المحلية وتحسين آليات تدبير المرافق العمومية بالتجمعات الحضرية الكبرى، والسماح للجماعات الترابية بإبرام إتفاقيات التعاون اللامركزي مع الجماعات الترابية الأجنبية بعد موافقة سلطة الوصاية.

وبصدور دستور 2011⁸⁹ الذي عزز من مكانة الجهة، ودخول القوانين التنظيمية للجماعات الترابية⁹⁰ حيز التنفيذ سنة 2015 تعززت اللامركزية بالمغرب بتعاظم دور الجماعات الترابية وإنخراطها في صناعة السياسات العمومية على المستوى الترابي، الهادفة إلى تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والبيئية، واقتحامها للفعل العمومي على المستوى الدولي، خاصة الجهات التي خول لها القانون التنظيمي رقم 111.14 في المادة 82 إمكانية إبرام اتفاقيات مع فاعلين من خارج المملكة في إطار التعاون الدولي، والحصول على تمويلات في نفس الإطار بعد موافقة السلطات العمومية.

⁸⁸ - القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.02.297 بتاريخ 25 من رجب 1423 (03 أكتوبر 2002) المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002.

⁸⁹ - دستور 2011 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.11.91 بتاريخ 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011، ص: 3600.

⁹⁰ - ويتعلق الأمر:

- القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.15.83 بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015).

- القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.15.84 بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015).

- القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.15.85 بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015).

وعلاقة بمحدد تطور اللامركزية ودوره في تنامي ظاهرة التعاون اللامركزي الدولي، وبالإطلاع على حصيلة الجماعات المحلية الجزائرية بحكم كونها تشكل الجارة الشرقية للمغرب، فمنذ الإستقلال إلى حدود سنة 2017 يمكننا أن نسجل أن الجماعات المحلية الجزائرية لم تشهد قط توقيع اتفاقية تعاون لامركزي دولي، في حين شهدت توقيع 66 اتفاقية توأمة مع نظيراتها الأجنبية، حيث إحتلت الجماعات المحلية الفرنسية مكان الصدارة بتوقيع 40 اتفاقية توأمة مع نظيراتها الجزائرية،⁹¹ مما جعل الأمر يبدو محتشما نوعا ما ومحصورا فقط في اتفاقيات التوأمة، ولا يعبر عن إقتحامها للفعل العمومي على المستوى الدولي، وأمام تطور اللامركزية وتنامي الصلاحيات والإختصاصات الممنوحة للسلطات المحلية سواء بالدول الأوروبية خاصة فرنسا وألمانيا، أو بدول شمال إفريقيا كالمغرب، سارعت الجزائر لسد الفراغ التشريعي فيما يتعلق بالتعاون اللامركزي الدولي سنة 2017 بإصدار المرسوم 329-17⁹² من أجل وضع قالب تشريعي يؤهل الجماعات المحلية الجزائرية للإنخراط في علاقات تعاون لامركزي دولي مع نظيراتها الأجنبية، ووضع لبنة قانونية تتيح لها إقتحام الفعل العمومي على المستوى الدولي.

وبالإطلاع على أنظمة مختلف الدول التي عرفت تزايدا متسارعا للتعاون اللامركزي الدولي، وإقتحاما للفعل العمومي على الساحة الدولية لجماعاتها الترابية، يمكن أن نستخلص أنها استفادت من سياق الإنفتاح وموجة اللامركزية الترابية التي عرفها العالم بعد الحرب العالمية الثانية، إذ يتبين أن هناك علاقة سببية بين ترسيخ نظام اللامركزية الترابية وإستقلال الوحدات الترابية، وبين تطور العمل الخارجي للجماعات الترابية على المستوى الدولي،⁹³ مما يجعلنا نؤكد أن التعاون اللامركزي الدولي هو ظاهرة خرجت من رحم نظام اللامركزية الترابية، فهذا التطور لم يكن ممكنا في الواقع لو أن اللامركزية سواء بالمغرب أو بباقي بلدان العالم لم تقم بخلق جو من التحرر المتنامي نحو تأكيد الجماعات الترابية لذاتها في مواجهة الدولة، مما فتح المجال أمامها للتموقع في الساحة الدولية وخلق

⁹¹ - بلال فؤاد، " التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبية في التشريع الجزائري "، مجلة الإجتihad

القضائي، العدد 16، مارس 2018، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ص:320.

⁹² - المرسوم التنفيذي 329-17 المؤرخ في 15 نونبر 2017، بتحديد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين

الجماعات المحلية الجزائرية والأجنبية، الجريدة الرسمية عدد 68، الصادرة في 28 نونبر 2017.

⁹³ - Hicham KANNA، « la coopération décentralisée internationale au Maroc », Thèse de doctorat, université Mohamed ben Abdellah, Faculté des sciences juridiques économiques et Sociales, Fès, 2012-2013, p.163-165.

الشروط الموضوعية لتوسيع نشاطها خارج حدود الدولة، من خلال انخراط الجماعات الترابية وخاصة المغربية في علاقات شراكة وتعاون دولي مع مثيلاتها من مختلف دول العالم، سواء المتنامية لحوض المتوسط كفرنسا وإسبانيا وإيطاليا، وبعض المدن من الدول العربية والإفريقية والجنوب أمريكية في إطار علاقات توأمة.

لقد شكلت مخرجات سياسات تعزيز اللامركزية والجهوية المتقدمة كتنظيم ترابي للمملكة نقطة تحول لبروز ملامح التعاون اللامركزي الدولي بشكل واضح، عبر انخراط السلطة التنفيذية المنتخبة على مستوى الجماعات الترابية في المنضمات غير الحكومية والشبكات العالمية النشيطة في مجال التعاون اللامركزي، لتصل اليوم إلى مستوى إقتحام الفعل العمومي على المستوى الدولي، وإنتقال من الأنشطة الهادفة لترسيخ قيم الصداقة والأخوة المتبادلة عبر آلية التوأمة، إلى نشاط هادف لتحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية.⁹⁴ ولو أن هذا الإقتحام لا يزال محتشما نوعا ما بسبب مجموعة من القيود والإكراهات التي سنتطرق إليها لاحقا في المطلب الثاني من هذه الورقة البحثية.

الفقرة الثالثة: تأثير ظاهرة العولمة.

لقد أصبحت علاقات الشراكة والتعاون اللامركزي الدولي جد متسارعة بفعل حركية العولمة، وأضحت تنم عن تحولات عميقة يصعب فهمها، فلم تعد الحدود التقليدية بتلك الصرامة، إذ مس مضمون السيادة نوع من الميوعة والتلاشي، وأصبح البعد العالمي مدمجا في بعده الترابي المحلي والعكس بالعكس، وبالتالي فمن الصعب بمكان عزل البعدين عن بعضهما إلا على الخرائط الجغرافية.

وتتجلى العولمة في بروز قوى عالمية جديدة، والتي بدأت تنافس الدول في المجال السياسي، ويبقى الإتحاد الأوروبي أبرز تلك القوى، علاوة على مؤسسات مالية وإقتصادية عالمية، كمنظمة التجارة العالمية، والشركات العابرة للحدود، وبالتالي فمن تمظهرات العولمة أن قدرات الدول بدأت تتضاءل

⁹⁴ - رشيد عدنان، التعاون والشراكة لدى الجماعات الترابية، دراسة تحليلية في ضوء تجارب مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، سطات، السنة الجامعية 2013-2014، ص: 66-64.

بشكل تدريجي وبمستويات مختلفة لصالح فاعلين آخرين كالتكتلات الإقليمية، وأدت لبروز فاعلين " تحت دولتين"، وخاصة المدن لكونها مكانا تتجسد فيه التحديات الرئيسية للعولمة.⁹⁵

فالعولمة بتداعياتها المختلفة أضحت تفرض المرور من الدولة القوية إلى الدولة الإستراتيجية الذكية، والإنتقال إلى دولة أكثر صلابة بانفتاحها على محيطها.⁹⁶ وبالتالي أضى من الممكن للجماعات الترابية المنتمية لدول مختلفة وغير متجاورة أن تكون مرتبطة بمصالح متبادلة تفرض تأسيس علاقات مباشرة للتعاون، وهذا ما أدى لبروز المنظمات الجهوية والدولية التي تعنى بالتعاون، والحركات الجمعوية العالمية للوحدات الترابية للدول التي تدعم وتشجع آلية التعاون في بعده الدولي، وبالتالي فقد مكنت هذه التجمعات العالمية من خلق التقارب بين الوحدات الترابية لبلدان العالم، وتكريس الوعي بالقضايا والهموم المشتركة.

لقد بدأت المدن والحكومات المحلية تبرز بحضورها المتزايد في مستويات الفعل على المستوى الدولي منذ سنة 1992 حيث تم عقد مؤتمر قمة الأرض ب"ريودي جانيرو" بالبرازيل، إذ تم التأكيد في هذه القمة على ضرورة مشاركة المدن الكبرى ومؤسسات الحكم المحلي في مواجهة المخاطر البيئية التي تواجه العالم، هذا فضلا عن مجموعة من المحطات الدولية التي راهنت على ضرورة إشراك المدن والحكومات المحلية في تنفيذ السياسات الدولية لتجاوز التحديات التي تحيط بالمنتظم الدولي، كقمة جوهانسبورغ سنة 2002 حول التنمية المستدامة⁹⁷، التي راهنت على ضرورة إشراك وانخراط السلطات المحلية في تنفيذ الأهداف الشاملة للتنمية المستدامة، هذا الوضع ساهم بشكل آخر في بروز جهات محلية شكلت مجموعات ضغط على المشهد الدولي، من خلال إنشاء شبكات المدن في مختلف أنحاء العالم كشبكة⁹⁸ (Eurocities) التي تضم عددا كبيرا من المدن الأوروبية والتي تهدف لخدمة

⁹⁵ - رشيد عدنان، التعاون والشراكة لدى الجماعات الترابية، دراسة تحليلية في ضوء تجارب مقارنة، مرجع سابق، ص:68.

⁹⁶ - Ali SEDJARI, « Quelques questions sur les transformations du rôle de l'Etat » in « Quel Etat pour le 21ème siècle ? », sous la direction de Ali Sedjari, éditions l'Harmattan-Gret, 2001, p:23.

⁹⁷ - تم عقد أربعة لقاءات تحضيرية للقمة المذكورة، ثلاث لقاءات منها تمت في مقر الأمم المتحدة في نيويورك خلال الفترة الممتدة بين 2 ماي 2001 و 8 فبراير 2002، واللقاء الرابع فقد عقد في بالي بأندونيسيا من 27 ماي إلى 7 يونيو 2002.

⁹⁸ - للمزيد من المعلومات عن الشبكة، ينظر الموقع الإلكتروني التالي: www.citiesalliance.org

التعاون بين الجماعات الترابية، وإعتمادها على التبادل الذي يتجلى في المساعدة ونقل الخبرات من الشمال إلى الجنوب كنوع من دبلوماسية التأثير بأبعادها السياسية المختلفة.

وبناء عليه، فقد عرفت الجماعات الترابية المغربية في خضم هذه العولمة، حركية انضمام واسعة إلى منظمات جهوية ودولية تهتم بالتعاون، كالإتحاد العالمي للمدن المتوأمة، ومنظمة المدن والعواصم الإسلامية، ومنظمة المدن العربية، واتحاد المدن الإفريقية، وقد بلغت عضوية الجماعات الترابية المغربية إلى حدود سنة 2010 ما يقارب 222 عضوية كان أهمها العضوية في منظمة المدن العربية التي إنخرطت بها 73 جماعة ترابية مغربية⁹⁹

إن التحول في الدبلوماسية يرتبط بالتطور الذي تشهده العلاقات الدولية والتحديات التي تواجهها ولاسيما تأثير العولمة في العلاقات الدولية، إذ أضى لزاما أن يفتح المجال أمام المدن والجماعات الترابية لتقوم بأدوار سياسية حيوية، بعيدا عن الأدوار التي تقوم بها الدول بمفردها على الصعيد العالمي، إذ أن بعض الإشكالات الكبرى تفوق طاقة الدول في التعامل معها لوحدها كالإشكالات المرتبطة بالبيئة مثلا، لذلك بات من اللازم منح الوحدات الترابية هامشا كبيرا من الحرية لحل بعض المشكلات المحلية من خلال ربط علاقات تعاون لامركزي مع نظيراتها على المستوى الدولي.¹⁰⁰

إن هذا التحول الذي أفرزته العولمة، قد أثر في الدبلوماسية وفي أدوات تحقيق أهداف السياسة

الخارجية، وأدى لبروز الفعل العمومي للمدن والجماعات الترابية على المستوى الدولي، مما أثار نقاشا حادا حول مدى إمكانية تعاضده مع دور الهياكل التقليدية الفاعلة على المستوى الدولي، وبالتالي إضعاف دور الدول وبروز إزدواجية الحضور على المستوى الدولي، وهذا ما أدى لبروز إتجاه يقوده بعض الأكاديميين وخاصة "ميشال شومان"¹⁰¹ الذي يرى أن الممارسات الجديدة للجماعات الترابية على الساحة الدولية، لا يقوض سيادة الدول، بل هو إنخراط لفاعلين جدد في المجال الدبلوماسي،

⁹⁹ - إحصائيات واردة بدليل التعاون والمشاركة للجماعات المحلية، مديرية الشؤون القانونية والدراسات والتوثيق

والتعاون، المديرية العامة للجماعات المحلية، مطبعة وزارة الداخلية المغربية، 2011.

¹⁰⁰ - Souad RAJEB, «l'état face à la coopération décentralisée euro marocaine :cas du programme MED», op.

cit, p:17.

¹⁰¹ - شغل منصب رئيس الرابطة الفيدرالية الألمانية للتنمية الاقتصادية والتجارة الخارجية منذ سنة 1993 إلى غاية

سنة 2003.

ينظرون إلى ممارساتهم كأعمال مكملة لدور الدول لأنها تنفذ تحت السيادة المطلقة لها، ولا تعدو أن تكون مجرد إلتزامات بين جماعات ترابية على المستوى الدولي يجب الوفاء بها في ظل الإحترام المطلق للسياسة الخارجية للدول ولتعهداتها الدولية.¹⁰²

الفرع الثاني: مظاهر الفعل العمومي للجماعات الترابية على المستوى الدولي.

يتبلور الفعل العمومي للجماعات الترابية على المستوى الدولي من خلال تجلياته ومظاهره التي تبرز مدى تحقيقه لأهداف التعاون الدولي، وتعبّر عن إنتقال الجماعات الترابية من مجرد وحدات تشتغل داخل مجالاتها الترابية، إلى إقتحام الساحة الدولية من خلال ربط علاقات التوأمة (الفقرة الأولى)، وعقد اتفاقيات الشراكة والتعاون اللامركزي الثنائية أو المتعددة الأطراف في إطار المنضّمات والشبكات الدولية (الفقرة الثانية)، وكذا ممارسة التأثير على المستوى الدولي وتحقيق أهداف سياسة الدولة الخارجية (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: تنامي ظاهرة التوأمة.

تعد التوأمة دليلا على الرغبة في التقارب والإتفاق على تقوية الصلات والروابط بين المواطنين والشعوب، وتوطيد التعاون بين مدينتين أو جماعتين ترابيتين تنتميان لدولتين مختلفتين، وإعطاء مكانة خاصة ومتميزة لكل منهما لدى الأخرى، حيث تسود روح المودة والتعاطف في العلاقة بين

التوأمين وذلك استنادا لبعض المقومات التاريخية والثقافية والطبيعية والجغرافية المشتركة بينهما.¹⁰³ وتعتبر التوأمة أولى أشكال التعاون الدولي اللامركزي، حيث ولدت من رحم توجه إنساني هادف إلى تحقيق أواصر الإخاء والصدّاقة بين الشعوب وتحقيق السلم الدولي في خضم ظروف دولية متسمة بالصراع¹⁰⁴، وهو ما يسمى "بتوأمة المصالحة" والتي إنعقدت بين جماعات محلية فرنسية وأخرى ألمانية بعد الحرب العالمية الثانية، هذا فضلا عن التوأمة التي برزت في أوج الحرب الباردة بين

¹⁰² - Yves VILTARD, " Conceptualiser la diplomatie des villes", Revue française de science politique, vol.58, 2008, p:517.

¹⁰³ - دليل التعاون والشراكة الصادر عن المديرية العامة للجماعات الترابية، يناير 2011، منشور بالموقع الرسمي للمديرية <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma>، تاريخ الولوج للموقع الإلكتروني 12 نوفمبر 2021.

¹⁰⁴ - is Boinvilliers, coopération décentralisée : acteurs, pratique, procédures, op.cit, p: 17.

جماعات محلية تنتمي لدول أوروبا الغربية مع أخرى تنتمي لأوروبا الشرقية في إطار مساعي مد جسور التعاون والتفاهم والتعايش بين الشرق والغرب، والتي تنعت "بتوأمة التفاهم"، هذا علاوة على "توأمة التعاون" التي جمعت بين مدن تنتمي لدول إستعمارية كفرنسا مثلاً، ومدن تابعة لدول إفريقية كانت تشكل مستعمرات فرنسية في السابق كالمغرب والجزائر، وذلك بعد موجة الإستقلالات التي عرفها عقد الستينات، كتوأمة مدينة الدار البيضاء بمدينة بوردو الفرنسية، وذلك بهدف الحفاظ على العلاقات التقليدية بين البلدين¹⁰⁵.

وعلى اعتبار أن التوأمة شكل من أشكال العلاقات الدولية في صيغتها الترابية، فإنه من اللازم إحترامها لمجموعة من المحددات المبدئية المتمثلة أساساً في مبدأ المساواة وعدم التمييز الذي يستمد قوته القانونية مما كرسته ميثاق الأمم المتحدة على مستوى الفدرالية العالمية للمدن المتوأمة¹⁰⁶، والذي ينص على ضرورة معاملة كل المدن المنتمية إليها وفق مبدأ المساواة دون أدنى تمييز بسبب العرق أو الدين أو الموقع الجغرافي¹⁰⁷، هذا فضلاً عن شرط المعاملة بالمثل فيما يتعلق بالمنافع والمبادلات التي يجب أن تكون دون قيود أو شروط تفضيلية خاصة عندما يكون التعاون في إطار علاقة توأمة يجمع بين مدينة متقدمة وأخرى في طريق النمو، هذا علاوة على مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية، وهو مبدأ أساسي في العلاقات الدولية ويشكل أحد أهم المواضيع المتعلقة بالقانون الدولي العام¹⁰⁸، وبالتالي فالتعاون يجب أن يقوم على أسس متينة قوامها التعاون والمساعدة دون التقيد بأي خلفيات أو ضغوط سياسية بهدف التدخل في الشؤون الداخلية للدول المستفيدة من برامج الدعم والمساعدة، هذا فضلاً عن مبدأ التضامن الذي يشكل الحلقة الأساس كهدف وغاية من أي علاقة توأمة وذلك من

¹⁰⁵ - محمد إقدام الراميش، التعاون الدولي للجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص: 17.

¹⁰⁶ - الفدرالية العالمية للمدن المتوأمة (FMV) التي تأسست سنة 1975 بإكس ليان على إثر تحويل جمعية "العالم

الثنائي اللغة" إلى منظمة دولية غير حكومية، للمزيد من المعلومات:

- Claire HOLMAN, « La coopération décentralisée : réflexion sur les enjeux, les limites et les perspectives d'avenir », DESS management du secteur public, institut d'étude politique de Lyon, 2002-2003, p: 23.

¹⁰⁷ - محمد أحجام، الشراكة والتعاون اللامركزي بالمغرب، مرجع سابق، ص: 186.

¹⁰⁸ - عبد الحق الجناتي الإدريسي، القانون الدولي العام، دار النشر الجسور، وجدة، 2000، ص: 4.

خلال العمل على تحقيق حاجيات ومنافع عن طريق استخدام الإمكانيات المتاحة لكلا الطرفين في إطار
توأمة التعاون.¹⁰⁹

لقد اعتمدت الجماعات الترابية المغربية التعاون اللامركزي الدولي منذ ستينيات القرن الماضي على
شكل توأمة، إذ تعتبر اتفاقية مدينة "فاس" المغربية مع نظيرتها "فلورانس" الإيطالية سنة 1963 أول
اتفاقية أبرمتها الجماعات الترابية المغربية في هذا المساق، رغم غياب تشريع ينظم هذه العلاقات
آنذاك، كما تعتبر اتفاقية التوأمة التي أبرمتها مدينة "الدار البيضاء" المغربية مع

مدينة "بورديو" الفرنسية من أبرز اتفاقيات التوأمة من حيث عدد البرامج المسطرة ونوعيتها.¹¹⁰

إن التعاون اللامركزي الدولي الثنائي المعتمد من قبل الجماعات الترابية المغربية قد أخذ في
عموميته شكل توأمة، إذ منذ صدور ظهير 1976 إلى حدود يناير 2009 تم توقيع 132 إتفاقية توأمة
على الشكل التالي:

- 49 إتفاقية توأمة مع مدن أوروبية.
- 48 إتفاقية توأمة مع مدن إفريقية.
- 22 إتفاقية توأمة مع مدن آسيوية.
- 13 إتفاقية توأمة مع مدن أمريكا.

لكن ما يمكن تسجيله بخصوص هذه الإتفاقيات أنها كانت محصورة في التظاهرات الإجتماعية
وتبادل الزيارات بدل تفعيلها بتعزيز المبادلات والعلاقات الإقتصادية والتقنية، التي تعد الجماعات
الترابية المغربية بحاجة ماسة إليها¹¹¹، هذا فضلا عن كونها كانت مقتصرة على التجمعات
الحضرية من مدن وجماعات حضرية باستثناء حالات نادرة ومحتشمة، كما هو الشأن بالنسبة

¹⁰⁹ - عبد علي النعيم، "التوأمة والتآخي: أسلوب عملي لتدعيم التعاون بين المدن"، كتاب التوأمة والتعاون بين المدن،
إصدارات المعهد العربي لإنماء المدن، 1997، ص: 23.

¹¹⁰ - يونس قبيشي، التعاون اللامركزي الدولي للجماعات الترابية المغربية – جهة طنجة تطوان الحسيمة نموذجا -،
مكتبة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الأولى، 2021، ص: 7.

¹¹¹ - أحمد كزال، "أهمية وآليات التعاون اللامركزي الدولي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 96، يناير-
فبراير 2011، ص: 113.

لجماعة بوسكورة التي ارتبطت باتفاقيتي توأمة في إطار التعاون اللامركزي الدولي: الأولى مع مدينة بومرداس التونسية، والثانية مع مدينة طانطا المصرية.¹¹²

وتجدر الإشارة أيضا أن العلاقات المغربية الفرنسية في إطار التعاون اللامركزي الدولي فيما يخص التوأمة لم تعرف نشاطا كبيرا، إذ بلغ عدد التوأمة التي أبرمتها المدن المغربية مع نظيراتها الفرنسية منذ الإستقلال إلى حدود سنة 2020 ما مجموعه 19 توأمة همت المجالات الثقافية وحملت في عمقها تكريس روح التآخي والتعاون،¹¹³

لقد شكلت أعمال التوأمة وإتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي بين دول الشمال والجنوب في حوض المتوسط خلال مرحلة نهاية السبعينات وبداية الثمانينات، دليلا على فشل إستراتيجيات التعاون الدولي بين الدول، حيث بدا جليا واضحا عدم كفاية التعاون التقليدي ومطلبا ملحا لإشراك الجماعات الترابية والشعوب في العمل الدولي، ومأسسة هذه العلاقات لتحقيق التنمية وتشجيع العلاقات بين المدن على مستوى حوض المتوسط.¹¹⁴

وبالرغم من كون اللامركزية بالمغرب في سنواتها الأولى بدت محتشمة إلى حد كبير، فإن ذلك لم يمنع مجموعة من المدن المغربية كفاس والدار البيضاء والرباط من ربط علاقات مع نظيراتها بدول أخرى في إطار علاقات التوأمة، رغم الفراغ التشريعي وعدم التنصيص القانوني على هذا النمط من العلاقات الخارجية للجماعات الترابية آنذاك، إلا أنه وابتداء من سنة 1976 تكثفت العلاقات "فوق وطنية" للمدن والجماعات الترابية المغربية في إطار الدبلوماسية الموازية للدبلوماسية الرسمية للدولة، وشملت مجموعة من إتفاقيات الشراكة والتعاون اللامركزي الدولي التي جمعت جماعات ترابية مغربية

¹¹² - رشيد عدنان، التعاون والشراكة لدى الجماعات الترابية، دراسة تحليلية في ضوء تجارب مقارنة، مرجع سابق، ص:82.

¹¹³ - Liste des villes jumelées France / Maroc sur le lien : <https://www.annuaire-mairie.fr/jumelage-maroc.html>.

¹¹⁴ - Adda BEKKOUCH et Bertrand GALLET, " La coopération décentralisée . L'émergence des collectivités et autorités territoriales sur la scène internationale ", in Annuaire Français de Relations Internationales (AFRI) 2001, Volume II.

Disponible sur le lien : <http://www.afri-ct.org/IMG/PDF/gallet2001.pdf>.

بنظيراتها الأجنبية خاصة المنتمية لفرنسا وإسبانيا بحكم مجموعة من الروابط التاريخية والثقافية المشتركة، هذه الإتفاقيات الدولية شكلت مخرجات الفعل العمومي للجماعات الترابية على الساحة الدولية، وإعلانا بإقتحامها للفعل العمومي على المستوى الدولي.

الفقرة الثانية: الإتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف.

تتمظهر أهم ملامح إقتحام الجماعات الترابية للفعل العمومي على المستوى الدولي على مستوى التعاون اللامركزي الدولي، الذي يمكن التمييز في إطاره بين علاقات التعاون الثنائية، وكذا علاقات التعاون المتعددة الأطراف في إطار المنضمات والشبكات الدولية، على النحو التالي:

أولاً: على مستوى الإتفاقيات الثنائية.

على إثر النقائص العديدة التي شابت علاقات التوأمة، وذلك راجع لكونها كانت منحصرة فقط في المجالات الثقافية وتبادل الزيارات دون بلوغها مستوى تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية، وهذا ما دفع الجماعات الترابية على المستوى الدولي لتطوير آلية جديدة للتعاون اللامركزي، وهي الإتفاقيات الثنائية التي تجمع بين وحدتين ترابيتين تنتميان لدولتين مختلفتين، وذلك لما تقدمه من مرونة وفعالية¹¹⁵، إذ يكفي أن تلتقي إرادة جماعتين ترابيتين على المستوى الدولي لإنتاج حقوق وإلتزامات فيما بينها، لتصبح هذه الإتفاقية ملزمة لأطرافها، طبعاً مع مراعاة تأشير السلطة الوصية بالنسبة للجماعات المنتمية للدول التي تفرض قيوداً على مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية.¹¹⁶ هذا فضلاً عن كون إتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي التي تجمع هاتين الوحدتين الترابيتين، تنطوي على أبعاد إقتصادية وتنموية وإجتماعية وسياسية وثقافية، فضلاً عن التلاقح من خلال تبادل التجارب والخبرات، مما يعود بالنفع على الطرفين المتعاقدين.

ومن بين إتفاقيات التعاون الثنائية التي وقعها المغرب خاصة مع فرنسا في إطار علاقات التعاون اللامركزي الثنائي، بحكم الروابط التاريخية التي تجمع البلدين، يمكننا الحديث عن توقيع حكومي فرنسا والمغرب في 25 يوليوز 2003 إتفاقية الشراكة والتعاون والتنمية، التي منحت للسلطات المحلية الفرنسية والجماعات الترابية المغربية دوراً رئيسياً في التبادل الثنائي، مما عزز أواصر التقارب والشراكة في مجال التعاون اللامركزي، وأن هذا التطور في الشراكة المغربية الفرنسية سيزداد عمقا

¹¹⁵ - محمد إقدام الراميش، التعاون الدولي للجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص: 72.

¹¹⁶ - خالد هيدان، "أكراهات تدبير التنمية الجهوية بالمغرب"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد 24،

مطبعة الأمنية، الرباط، 2020، ص: 53-55.

من خلال مخرجات الإجتماع السادس لرؤساء حكومي المغرب وفرنسا في باريس يومي 4 و 5 يوليوز 2004. حيث وقع الوزير الأول المغربي (رئيس الحكومة حاليا) ونظيره الفرنسي إتفاقا بشأن تنفيذ برنامج المصاحبة لعملية اللامركزية المغربية، إذ يشمل تعبئة الجهات الفاعلة في مجال التعاون اللامركزي من خلال ثلاث عناصر¹¹⁷:

- التعاون مع المديرية العامة للجماعات المحلية المغربية من أجل تحسين إطار العلاقات بين سلطات الدولة والسلطات المحلية المغربية.
- العمل على تنظيم دورات تكوينية للمنتخبين والإداريين على مستوى الجماعات المحلية المغربية.
- تعزيز قدرة الجماعات المحلية المغربية على إدارة المشاريع التي يشار إليها باسم "مختبر المهارات المحلية" الذي يهدف إلى إشراك المجتمعات المحلية الفرنسية في المشاريع الإنمائية التي يجري إعدادها وتنفيذها بالشراكة مع المجتمعات المحلية المغربية والاستفادة من خبراتها في مجال التدبير.

ويعد برنامج مواكبة اللامركزية بالمغرب (Le programme d'accompagnement de la décentralisation au Maroc-PAD) من البرامج الأساسية التي تمخضت نتيجة للشراكة والتعاون الثنائية بين المغرب وفرنسا من أجل دعم قدرات الجماعات الترابية في مجال التعاون اللامركزي الدولي، وإعتباره إجراء في قلب البناء الأورو متوسطي من خلال إستثمار الدينامية الترابية للوحدات الترابية في الواجهتين، حيث مكن من خلق صندوق لدعم الجماعات الترابية سنة 2004 بتمويل من وزارة الشؤون الخارجية الفرنسية،¹¹⁸ حيث تم إنشاء 12 مشروعا استفادت منه 12 جماعة ترابية مغربية في إطار التعاون مع الجماعات الترابية الفرنسية، لكن الملاحظ أن هذا البرنامج عرف إقصاء الجماعات الترابية خاصة المنتمية للمجال القروي، وسبب ذلك يرجع لتعدد

¹¹⁷ - Aissa KADRI, «L'impact de la coopération décentralisée sur le fonctionnement des institutions locales: le cas de FIGUIG (MAROC) », op.cit, p: 126.

¹¹⁸ - بلغت تكلفة مشروع مواكبة اللامركزية بالمغرب 4.650.000 أورو، ممولة من طرف وزارة الشؤون الخارجية

الفرنسية. للمزيد من المعلومات يرجى زيارة الرابط التالي: <https://www.diplomatie.gouv.fr>

المساطر والإجراءات، والتي لم تستطع هذه الجماعات مواكبتها بسبب نقص كفاءة النخبة السياسية التي تقودها.¹¹⁹

وتجدر الإشارة إلى أن الجماعات الترابية المغربية منذ سنة 1976 وإلى حدود سنة 2017 قامت بتوقيع 160 إتفاقية تعاون لامركزي دولي مع نظيراتها الفرنسية، لكن ما أثار إنتباهنا خصوصا في إطار مقارنة المغرب ببعض الدول الإفريقية نجد أن السلطات المحلية بدولة مالي على سبيل المثال، قد أبرمت مع نظيراتها الفرنسية 267 إتفاقية تعاون لامركزي دولي خلال نفس المدة الزمنية، ونفس الشيء مقارنة بدولة السينغال التي وقعت 235 إتفاقية تعاون لامركزي دولي مع الجماعات الترابية الفرنسية،¹²⁰ وبناء عليه فالمغرب يحتل مرتبة دنيا في عدد إتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي مقارنة بدولتي مالي والسينغال، وهو ما يجعلنا نسائل وزارة الداخلية، ووزارة الشؤون الخارجية والتعاون الإفريقي والمغاربة المقيمين بالخارج، حول الأسباب الكامنة وراء هذه الوضعية.

وللإشارة فالتعاون اللامركزي الفرنسي يندرج ضمن السياسة الخارجية للحكومة الفرنسية، وممول من قبل وكالة التعاون الفرنسي من أجل التنمية، وهذا ما يفسر إختراقه للمجالات الترابية الإفريقية، كما أن التعاون اللامركزي الفرنسي يركز على مجموعة من الآليات المشتركة، كالتعاون اللامركزي الفرنسي مع الدول المتوسطية، والتعاون اللامركزي الفرنسي مع الدول الإفريقية، وكذا التعاون اللامركزي الفرنسي مع دول أمريكا الجنوبية، في إطار تعزيز التعاون اللامركزي الدولي مع الفرقاء الدوليين.¹²¹

تخضع الإتفاقيات الثنائية المتعلقة بالتعاون اللامركزي الدولي التي تجمع الجماعات الترابية المغربية بنظيراتها على المستوى الدولي لشكليات مسطرية متعلقة بإبرامها ودخولها حيز التنفيذ، إذ

¹¹⁹ - عبد الواحد أوزريق: "التعاون اللامركزي للجماعات المحلية بالمغرب" الدليل المغربي للإستراتيجية والعلاقات الدولية، المركز المغربي متعدد التخصصات للدراسات الإستراتيجية، 2012، ص:153.

¹²⁰ - تقرير صادر عن وزارة الشؤون الخارجية والتنمية الدولية الفرنسية، 2018، تقرير منشور على الموقع:

<https://www.diplomatie.gouv.fr>

¹²¹ - يونس قبيشي، التعاون اللامركزي الدولي للجماعات الترابية المغربية – جهة طنجة تطوان الحسيمة نموذجا -، مرجع سابق، ص:281.

يستلزم الأمر التداول بشأنها داخل مجالس الجماعات الترابية المعنية بها، والزامية موافاة السلطة المركزية المكلفة بالداخلية بمشروع هذه الإتفاقية الحاملة لتوقيع رئيس الجماعة الترابية ونسخة من محضر مقرر التداول الذي تم بشأنها، ليتم بعد ذلك دراسة مشروع الإتفاقية من لدن مديرية الشؤون والدراسات والتوثيق والتعاون التابعة للمديرية العامة للجماعات الترابية، ثم مصادقة وتأشيرة الوزارة الوصية على مشروع إتفاقية التعاون اللامركزي الدولي بعد التأكد من إحترام كافة المساطر والإجراءات القانونية، والتأكد من كون مضمون الإتفاقية لا يتعارض مع أهداف السياسة الخارجية والإلتزامات الدولية للمغرب.¹²²

وبالرجوع لبعض الأنظمة المقارنة كإسبانيا مثلاً، يمكن أن نسجل صعوبة إيجاد إطار مؤسسي موحد للتعاون اللامركزي الدولي عكس المغرب، والأمراجع لخصوصية التنظيم الإداري الإسباني، وبالتالي فالجهات المستقلة بإسبانيا تتمتع بنوع كبير من الإستقلالية خاصة فيما يتعلق بدبلوماسية وحداتها الترابية على المستوى الدولي، إذ نجد أن الدولة إتخذت ما يمكن تسميته بالحياد السلبي بخصوص العلاقات الخارجية لجهاتها المستقلة¹²³ بخلاف الجماعات الترابية المغربية التي تصطدم بحدود قانونية ومؤسسية في هذا المجال.

لقد نجح القانون الأندلسي للتعاون الدولي، وبرنامج التنمية الحدودية سنة 2003، في إقامة علاقات تعاون مع عدد من البلدان من ضمنها المغرب، حيث قدرت استفادات هذا الأخير من التعاون الأندلسي سنة 2003 ب 17.77% من مجموع المشاريع المنجزة. وعلى المستوى التطبيقي، فقد هم التعاون اللامركزي الإسباني المغربي كلا من جهة الشرق، وجهة طنجة تطوان، وجهة تازة الحسيمية آنذاك، وتم الإهتمام بمجالات أساسية تشمل الخدمات الاجتماعية الأساسية؛ والتنمية الاجتماعية؛ والبنيات التحتية؛ والدعم المؤسسي، والثقافة وإنعاش التراث التاريخي، إذ أنفقت منطقة الأندلس خلال الفترة الممتدة ما بين سنة 2003 و 2006 حوالي 6 مليون أورو في

¹²² - محمد أحجام، الشراكة والتعاون اللامركزي بالمغرب، مرجع سابق، ص: 192.

¹²³ - Souad RAJEB, op.cit, p:162.

إطار علاقات ثنائية للشراكة والتعاون مع الجماعات الترابية المغربية، مما شكل وسيلة أساسية لتقوية العلاقات وتجاوز الصعوبات التي تعترض علاقات البلدين من حين لآخر.¹²⁴

إن تطور العلاقات الخارجية للمدن والجماعات الترابية عموما، وانتقالها من مرحلة التوأمة إلى مرحلة إقحام الفعل العمومي على المستوى الدولي، وإبرام إتفاقيات ثنائية مع نظيراتها على المستوى الدولي، قد أثار نقطة غاية في الأهمية تركز حول الطبيعة القانونية لهذه الإتفاقيات الثنائية، ومدى إمكانية إدراجها ضمن التصرفات الخاضعة للقانون الدولي.

إن ما يجب التأكيد عليه هو أن الجماعات الترابية تشتغل على الساحة الدولية وفي إلزام تام بالقانون الدولي، وتبرم إتفاقيات شبيهة بالإتفاقيات الدولية التي تبرمها الدول فيما بينها، وتتصرف كشخص من أشخاص القانون الدولي، لكن ومع ذلك فهذه الإتفاقيات لا تخضع للقانون الدولي، وذلك راجع للإختلاف بين شخصية الدولة وشخصية الجماعات الترابية، وهو ما يجعل الدولة مسؤولة عن أفعال الأشخاص التابعين لها¹²⁵، ومن جملتهم الجماعات الترابية، مما يؤكد أن الإتفاقيات الثنائية للتعاون اللامركزي الدولي التي تبرمها هذه الأخيرة مع نظيراتها الأجنبية، تبقى قاصرة ومشتقة عن أهلية الدولة، وبالتالي فهي لا تخضع للقواعد المنظمة للمعاهدات الدولية.¹²⁶

ثانيا: على مستوى الإتفاقيات المتعددة الأطراف.

لقد طورت الجماعات الترابية آليات جديدة وأساليب متنوعة لتطوير علاقاتها الخارجية بشكل ونمط يحاكي أساليب الدول في تدبير علاقاتها الخارجية، وتتمظهر هذه الأساليب في تأسيسها للمنظمات الدولية غير الحكومية التي لها إمتدادات شاسعة من حيث أشكالها وأنشطتها، كما انخرطت هذه الجماعات الترابية أيضا في إطار الشبكات التي تعد ظاهرة خاصة بالبحر الأبيض المتوسط، من أجل تيسير عمليات التعاون فيما بينها على المستوى الدولي، وبالتالي فقد شكلت هذه الأساليب الجديدة إعلانا بإقحام الجماعات الترابية للفعل العمومي على المستوى الدولي ولو بدرجات متفاوتة.

وفي إطار التعاون اللامركزي الدولي فقد تأسست المنظمات الدولية غير الحكومية المعنية بهذا التعاون بمبادرة من الوحدات الترابية، إذ تظم في عضويتها كل الجماعات الترابية التي تستجيب

¹²⁴ - Juan carlos Andero TUDELA, "la coopéracion descentralizada el caso andalucia-marruecos", in Atlas de la inmigracion marroqui en espana, taller de estudios internacionales Meditterraneos, Atlas 2006,p:60-64.

¹²⁵ - Yves CLAISSE, Le droit de la coopération décentralisée, LGDJ, Paris , édition 1994,p:24.

¹²⁶ - Dario. BATTISTELLA, Théories des relations internationales, op, cit, p:31.

لشروط المنظمة حسب ما تنص عليه موثيقها، في إطار ما يطلق عليه باسم المنظمات الدولية للجماعات المحلية، وتنقسم هذه المنظمات إلى منظمات عالمية ذات إختصاص عام، ومنظمات إقليمية متخصصة، فهي متنوعة بتنوع القطاعات وتنوع المناطق الجغرافية.¹²⁷ ومن خلال تكتل الحكومات المحلية في إطار منظمات دولية غير حكومية فهي تسعى إلى أن يكون لها دور في صناعة القرار على المستوى الدولي، وبالتالي التدشين لإستراتيجية دولية جديدة في التعاطي مع الأزمات التي يشهدها العالم،¹²⁸ من خلال الإنطلاق من المستوى المحلي الذي يعد الأقرب إلى الساكنة وهمومها وإنشغالها إلى مستوى الفعل العمومي على المستوى الدولي، هذه الإستراتيجية قوامها التعاون بين الوحدات الترابية على المستوى الدولي وفي إطار منظمات عالمية وإقليمية، كمنظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة¹²⁹ على سبيل المثال، إذ تعد رائدة في هذا المجال، والتي يتوفر المغرب على مكانة متميزة فيها نظرا لموقعه الإستراتيجي باعتباره بوابة لإفريقيا، مما مكنه من إحتضان المقر الفرعي الإقليمي للمنظمة بإفريقيا منذ سنة 2008.

إن إنخراط المغرب بعدد كبير من الجماعات الترابية في منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة والتي بلغت إلى حدود سنة 2013 ما مجموعه 76 مدينة وجماعة ترابية مغربية منخرطة بالمنظمة، وهذا في حد ذاته مؤشر قوي على كون المغرب يتوفر على فرص ممتازة لبلورة الدبلوماسية اللامركزية،¹³⁰ وخدمة قضايا متعددة وعلى رأسها قضية الوحدة الترابية للمملكة، حيث تسعى منظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة لتكون شريكا فعليا لمنظمة الأمم المتحدة في اتخاذ القرارات المتعلقة

¹²⁷ - محمد إقدام الراميش، التعاون الدولي للجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص: 77.

¹²⁸ - عبد الرزاق ديوان، التعاون اللامركزي بين الأبعاد التنموية والأبعاد الدبلوماسية، أطروحة لنيل الدكتوراه في

القانون العام، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، كلية الحقوق المحمدية، السنة الدراسية 2015-2016، ص: 432.

¹²⁹ - تضم هذه المنظمة الجمعيات الوطنية الكبرى للسلطات المحلية في 136 دولة، إضافة إلى عدد كبير من المدن

المنخرطة فرديا. وتهدف حسب ما تعلنه إلى تعزيز الديمقراطية المحلية واللامركزية والتعاون اللامركزي من أجل المساهمة في التنمية المحلية وتحسين الخدمات الحضرية (الحصول على المياه، والإسكان، والنقل، والتخطيط، وغيرها). كما تلعب هذه المنظمة دور الوسيط بين السلطات المحلية العالمية والمؤسسات الدولية للدفاع عن قيمها (السلم والتضامن) ودورها في القضايا الرئيسية للحكامة العالمية في الملفات التي تعنها. وتقوم هذه المنظمة بإشراكات مختلفة مع الأمم المتحدة وبعض وكالاتها. ومقرها في برشلونة. وتبنت هذه المنظمة ما يسمى جدول 21 للثقافة، كوثيقة مرجعية لبرامجها الثقافية في 08 مايو 2004، وتلعب دور المنسق لمسلسل العمليات اللاحقة لأقراره.

¹³⁰ - Mohamed CHAOUI, « Les dirigeants locaux du Monde au Maroc, la Diplomatie décentralisée à l'œuvre », article publié le 30/09/2013 à l'Economiste, édition N° 4123.

بمختلف القضايا الدولية، فهي تحاول بلورة هذا الهدف من خلال الإستراتيجية التي تعتمدها بتنسيق مع مختلف الحكومات المحلية الأعضاء بالمنظمة.¹³¹

وتعتبر ظاهرة الشبكات ظاهرة خاصة بمنطقة البحر الأبيض المتوسط، وقد طورتها الدول الأوروبية من أجل تيسير عمليات التعاون فيما بين مختلف المتدخلين خاصة بين الجماعات الترابية المنتمة لضفتي حوض المتوسط في مجالات التنمية عموما، حيث يتم تمويلها من خلال مخصصات في ميزانية الإتحاد الأوروبي التي توضع رهن إشارة اللجنة الأوروبية، من أجل تطوير علاقات التعاون الدولي والجهوي في حوض المتوسط، إذ في غالب الأحيان تصل مساهمة اللجنة الأوروبية إلى أكثر من 80% من تكلفة المشروع،¹³² وبالتالي فهذه الشبكات قد ظهرت في إطار ما يعرف ببرامج "MED" وجاءت كوسيلة لتجاوز عوائق وصعوبات التعاون اللامركزي التقليدي، ونسجت بذلك مجموعة من الشبكات من بينها: مجموعة "MED-URB"، ومجموعة "MED CAMPUS"، ومجموعة "MED INVEST"، هذه الشبكات التي إهتمت بمشاريع تنمية الإدارة المحلية والحكامة، واستفادت الجماعات الترابية المغربية وراء ذلك من مشاريع تنمية بالغة الأهمية.¹³³

لقد احتل الفضاء الجيوسراتيجي المتوسطي أهمية بالغة في السياسات الأوروبية الخارجية، حيث أطلق الإتحاد الأوروبي منذ سنة 1992 سياسته الإنفتاحية على دول المنطقة، حيث شكل قانون 19 يونيو 1992 أهم منعطف في تاريخ التعاون بين ضفتي المتوسط، وقد ركزت فلسفة البرامج التي اتخذت في هذا الإطار، الحصول على شركاء من جنوب البحر الأبيض المتوسط، ومن أهم هذه البرامج، نجد برنامج "MED-URBS" للتعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية، الذي ضم في عضويته أزيد من 24 جماعة ترابية احتل المغرب المرتبة الأولى من بين دول الجنوب، إذ انخرطت في مجالات متعددة للتعاون همت محاربة السكن غير اللائق ومعالجة النفايات بالأساس، علاوة على تدعيم قدرات الجماعات الترابية في تدبير الشأن المحلي، وتحسين المستوى المعيشي لسكان الجماعات الترابية المتعاونة، فضلا

- عبد الرزاق ديوان، التعاون اللامركزي بين الأبعاد التنموية والأبعاد الدبلوماسية، مرجع سابق، ص: 90.¹³¹

- Souad RAJEB, op.cit, p: 210.¹³²

- محمد إقدام الراميش، التعاون الدولي للجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص: 88.¹³³

عن تقوية الممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي، لكن ما يعاب على هذا البرنامج هو عدم إهتمامه بالمواضيع الأكثر عمقا والأكثر ملامسة للحاجيات المطروحة.¹³⁴

بناء على ما سبق، وفي إطار سياسات الاتحاد الأوروبي، فقد تم طرح برنامج "ميديا" خلال الفترة الممتدة من 1996 إلى سنة 2000 الذي أعطى أهمية بالغة للتعاون اللامركزي باعتباره مدخلا من المداخل التي يركز عليها هذا البرنامج، فقد تم تخصيص مليار و181.3 مليون أورو من أجل تأهيل الإقتصاد المغربي، ودعم المشاريع التي تنجزها الجماعات الترابية في العالم القروي، خاصة ما يتعلق بمشاريع التنمية التشاركية في المناطق الغابوية بالأطلس المتوسط، ومشاريع حماية البيئة، وشق المسالك والطرق، وتوفير التجهيزات الطبية.¹³⁵

وتجدر الإشارة إلى أن برنامج "ميديا" أعاقته الكثير من العراقيل أهمها تعقد المساطر والإجراءات الإدارية، وطول مسلسل المفاوضات المتبعة من أجل إختيار المشاريع المزمع تمويلها، نظرا لكون الجماعات الترابية لا تتوفر على الكفاءات اللازمة للدخول في مثل هذه المشاريع وإدارتها وتبويبها.¹³⁶ إن إنخراط الجماعات الترابية المغربية في مختلف المنظمات والشبكات على المستوى الدولي سيمكّنها من تفعيل آليات التعاون والتضامن وتبادل الخبرات فيما بين الجماعات الترابية الأعضاء بالمنظمات والشبكات الدولية، وهذا ما سيمكّنها من رفع تحديات التنمية المحلية والمستدامة، وإعمال آلية التسويق الترابي لمجالاتها ومؤهلاتها وتسخير ما تتوفر عليه من قنوات في مجال الدبلوماسية الموازية، للإنخراط الإيجابي في الفعل العمومي على المستوى الدولي، لخدمة القضايا الوطنية وعلى رأسها قضية الصحراء المغربية.

الفقرة الثالثة: دبلوماسية التأثير على المستوى الدولي:

تنطوي الدبلوماسية على قواعد وأصول محددة تحكم ممارستها، وتعد أهم أدوات السياسة الخارجية على الإطلاق وأكثرها ضرورة وقبولا، من خلال دورها في التأثير على الدول والجماعات

¹³⁴ - عبد الكريم هاني، التعاون المالي الأورو متوسطي بين الاتحاد الأوروبي وبلدان المغرب العربي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2003-2004، ص: 175-179.

¹³⁵ - Paul ALLIES: "les regions du Sud et les programmes Meditteraneans", In pole Sud, N°5, 2001, p:84.

¹³⁶ - عبد المنعم بكور، التعاون اللامركزي بين واقعية النتائج وآفاق المستقبل، جهة طنجة تطوان نموذجا، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام المعقم، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2007-2008، ص: 43.

الخارجية بهدف استمالتها وكسب تأييدها لخدمة القضايا الوطنية،¹³⁷ ولها تاريخ ارتبط بتطور العلاقات الدولية، وهي أيضا مؤسسة تمارس من خلال هيئات ومؤسسات متخصصة، ولقد عرفها الدكتور عبد الهادي بوطالب بأنها: "مجموع الوسائل البشرية والمادية التي تخصصها الدولة من أجل توفير أداء سليم لتدبير علاقاتها الخارجية".¹³⁸

وعموما لم تعد الدبلوماسية تقتصر على معالجة الشؤون الخارجية للدول ورعاية مصالحها فحسب، بل تعدى الأمر ذلك لتصبح منشغلة بقضايا معقدة فرضتها المتغيرات العالمية المعاصرة، لتصبح الدبلوماسية شبكة مركبة من النشاطات،¹³⁹ مما أفرز فاعلين جدد إلى جانب الدول الوطنية، وبات تأثيرهم على الدبلوماسية العالمية يحظى بأهمية كبيرة لاسيما في مجال حقوق الإنسان والتنمية وبناء السلم، وهذا التحول فرض على الدول البحث عن مسارات دبلوماسية جديدة لتعويض النقص الذي تعاني منه أحيانا الآليات الدبلوماسية التقليدية، وهذا ما أدى لبروز دبلوماسية موازية تقوم بها هيئات حكومية وغير حكومية لتكون كمكمل لمهام الدبلوماسية الرسمية،¹⁴⁰ ومن هنا برز دور الجماعات الترابية كفاعل رئيسي في الدبلوماسية الموازية من خلال لعبها لأدوار عديدة تسعى من خلالها لتحقيق أهداف السياسة الخارجية للدولة، خاصة في مجال التعاون الدولي من خلال دبلوماسية التأثير الإقتصادي.

فبالرجوع إلى علاقات التعاون اللامركزي الفرنسي-المغربي، يلاحظ أن الجماعات الترابية الفرنسية تسعى إلى تنشيط دبلوماسية إقتصادية للتأثير على المغرب مركزة على "الوكالة الفرنسية للتنمية"، والدور البارز الذي يلعبه المجلس الجهوي "ألب-كوت-دازير Province Alpes Cote d'azur" ويظهر ذلك من خلال إستجابته لطلبات الخبرة المقدمة من مجلس جهة طنجة تطوان الحسيمة، والمتعلقة بالمساهمة في نشر المعايير والضوابط القانونية ومقترحات لتقوية القطاعات الإقتصادية، ونشر مقاربات تهم التسويق الترابي والذكاء الإقتصادي، مما يؤدي لخدمة توجهات السياسة الخارجية

¹³⁷ - نوال مغزيلي، " السياسة الخارجية الأمريكية: دراسة مفاهيمية"، السياسة الخارجية الأمريكية في عهد الرئيس دونالد ترامب 2017-2021، المركز الديمقراطي العربي، كتاب جماعي دولي محكم، برلين-ألمانيا، 2021، ص:23.

¹³⁸ - عبد الهادي بوطالب، " ملامح دبلوماسية القرن الواحد والعشرين، مجالها ووسائلها"، مجلة الإحياء، العدد3، السنة 1993، ص:7.

¹³⁹ - أحمد محمود جمعة، " الدبلوماسية في عصر العولمة"، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2004، ص:14.

¹⁴⁰ - سعيد الصديقي، " دور الدبلوماسية الموازية في تحقيق التكامل المغاربي"، ص:61-65.

الفرنسية الرامية إلى نسج علاقات لامركزية دولية، والعمل في إطار شبكات للتمكن من ضبط أفضل لمختلف التدفقات المعلوماتية والتجارية والإقتصادية والمالية، لتسهيل عملية غزو السوق المغربية من خلال تأثير تمارسه الوحدات الترابية الفرنسية على الشركاء المغاربة.¹⁴¹

لقد أشار "جون بول فيتوسي Paul Fitoussi" من معهد باريس للدراسات السياسية بوضوح إلى كون مساعدات التنمية في إطار التعاون اللامركزي الدولي، هي سياسة عامة يجب أن تخدم مصالح الجهات المانحة، من خلال مجموعة من الأهداف الذاتية الواجب تحقيقها (أهداف إستراتيجية وجيوسياسية وإقتصادية)، إذ أن لكل دولة من دول الشمال إستراتيجية معينة للتأثير، من خلال علاقات التعاون والشراكة اللامركزية على دول الجنوب.¹⁴²

ففي العالم المعاصر، وفي سياق العولمة الإقتصادية التي تعد محركا للأفكار والأعمال حيث تسود المنافسة، يظهر الدور المتنامي للجماعات الترابية على الساحة العالمية من خلال علاقات التعاون اللامركزي، التي باتت تمارس تأثيرا متصاعدا يشمل أيضا قطاعات إستراتيجية بفعل تقلص العلاقات التقليدية بين الدول، وظهور مفهوم القوة الناعمة¹⁴³ التي تمارسها الجماعات الترابية على الساحة الدولية من خلال دبلوماسية التأثير التي تلعبها بغية الدفاع عن مصالحها الإقتصادية والتجارية، وجعل التراب أكثر تنافسية على المستوى الدولي.¹⁴⁴

ومن أجل دعم إستراتيجية الدولة على المستوى الدولي، ينبغي على الجماعات الترابية أن تضطلع بدور متزايد في تعزيز الدبلوماسية الإقتصادية بالخارج، التي تقوم في المقام الأول على الهوية الإقليمية بوصفها عنصرا هاما من عناصر القدرة التنافسية والجاذبية الترابية، من خلال تعزيز ثراء الجماعات

¹⁴¹ - عبد الرزاق ديوان، التعاون اللامركزي بين الأبعاد التنموية والأبعاد الدبلوماسية، مرجع سابق، ص: 340-345.

¹⁴² - Jean-Paul FITOUSSI, Institut d'études politiques de Paris et OFCE, « Commentaire du Rapport de Cohen D., S. Guillaumont-Jeanneney et P. Jacquet, « La France et l'APD » 2006, p. 239

¹⁴³ - يرى جوزيف ناي Joseph NEY، أن للقوة أبعادا ثلاثة، تتمثل في دفع الآخرين للقيام بما لا يرغبون في القيام به، وجعل الآخرين يضعون أولوياتهم وتفضيلاتهم طبقا لما تريد (القوة الصلبة والخشنة)، والقدرة على خلق وتشكيل إدراك وعقائد الآخرين دون إدراك منهم أنك تفعل بهم ذلك (القوة الناعمة). للمزيد من المعلومات انظر كتاب: Joseph NEY, The Futer power, public affairs, New York 2011

¹⁴⁴ - Mohcine KARZAZI, « La coopération décentralisée franco-marocaine :entre coopération au développement et diplomatie économique d'influence», thèse de Doctorat en droit public, Université Cergy Pontoise, 2014, p. 288.

الترابية على المستوى الدولي، مما يتيح لها مشاركة الجهود التي تبذلها الدبلوماسية الرسمية، وبالتالي العمل كحلقة وصل لتحقيق الأهداف الوطنية في عالم متعدد الأقطاب تتفاعل فيه العديد من الجهات الاقتصادية والسياسية والإجتماعية والثقافية، ويكون له تأثير أكبر حتى على القطاعات الإستراتيجية للبلدان التي تنسم سياستها الخارجية بالعلاقات التقليدية وبقابليتها للتأثر بدبلوماسية القوة الناعمة.¹⁴⁵

إن إقتحام الجماعات الترابية للفعل العمومي على المستوى الدولي يجعلها تضطلع بمكانة دبلوماسية تمكنها من الإطلاع على القضايا والأحداث الدولية بحكم العلاقات التي تربطها بمحيطها الدولي، والإلمام بالقضايا الوطنية التي من الواجب عليها الترافع والدفاع عنها، من خلال قوة التأثير التي تكتسبها بفعل آلية التعاون اللامركزي الدولي في تفاعلاتها الخارجية من خلال التعاون الثنائي، أو المتعدد الأطراف مع المنظمات والهيئات الدولية بما يضمن خدمة أجندات السياسة الخارجية للدولة.¹⁴⁶

لأزالت الدبلوماسية الموازية للجماعات الترابية المغربية ينقصها الشيء الكثير لتصل إلى مستوى دبلوماسية مؤثرة إقتصاديا وسياسيا، لخدمة القضايا الوطنية للمغرب وعلى رأسها قضية الصحراء المغربية، وهذا راجع لقلّة الموارد المالية ولضعف التسويق الترابي على المستوى الدولي، ومحدودية كفاءة النخبة السياسية على مستوى الجماعات الترابية، وعدم مقدرتها في الوقت الراهن على صياغة وتنفيذ مشاريع وبرامج تنموية خارج حدود الدولة، قادرة على التأثير واستمالة الحكومات المحلية الأجنبية لدعم القضايا الوطنية على المستوى الدولي، بل لازالت في الوقت الراهن مجرد شريك سلبي مستقبل لمشاريع التعاون اللامركزي الدولي، ومتلق للمساعدات والخبرات الأجنبية، مما يدفعنا لمساءلة وزارة الشؤون الخارجية والتعاون الإفريقي والمغاربة المقيمين بالخارج، ووزارة الداخلية، عن السبب الكامن وراء عدم إهتمام الجماعات الترابية بالتعاون اللامركزي الدولي، ومساءلتها أيضا عما قدمته لهذه الجماعات الترابية من ناحية التكوين والتأطير والمواكبة، للدفع بها نحو إقتحام الفعل العمومي

¹⁴⁵ - voir la « La diplomatie économique d'influence et les outils de coopération », Diplomatie économique, MAEE, [en ligne, consulté le 03 Décembre 2021], disponible sur : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-economique>.

¹⁴⁶ - المصطفى بوكرين، السياسة الخارجية للمملكة المغربية وحدود التوازن بين المؤسسات في ضوء دستور 2011، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، مطبعة الامنية، الرباط، 2021، ص:321.

على المستوى الدولي، وتحقيق مكاسب وأهداف السياسة الخارجية للمغرب على غرار ما حققته التجارب المقارنة في هذا المجال كالنموذج الفرنسي والألماني.

المطلب الثاني: قيود ممارسة الجماعات الترابية المغربية للفعل العمومي على المستوى الدولي.

إن ظاهرة الفعل العمومي للجماعات الترابية في مجال التعاون اللامركزي الدولي بحكم حداثة ما زالت تعاني من بعض النواقص والحدود التي تعرقل مسلسل انخراط الجماعات الترابية في تحقيق أهداف السياسة الخارجية للمغرب خاصة في مجال التعاون الدولي، والتي يمكن تصنيفها لقيود قانونية وتنظيمية وأخرى فرضها الواقع الدولي الذي أضعف من مكانتها على الساحة الدولية (الفرع الأول)، هذا إلى جانب قيود مؤسساتية تكمن في ضعف إهتمام السلطة المركزية بملف التعاون اللامركزي الدولي، فضلا عن إشكالية عدم التنسيق والمواكبة الذي أدى لضعف إلتقائية سياسات التعاون اللامركزي الدولي، بالإضافة إلى قيود تهم البنية التواصلية للجماعات الترابية على المستوى الدولي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الحدود القانونية التنظيمية، وحدود فرضها الواقع الدولي.

سنتطرق من خلال هذا الفرع لأهم الحدود القانونية والتنظيمية، التي تحد من إنخراط الجماعات الترابية في الفعل العمومي على المستوى الدولي، خاصة في مجال التعاون اللامركزي الدولي، كما سنتطرق للقيود التي فرضها الواقع الدولي، والتي أضعفت من مكانة الجماعات الترابية في الساحة الدولية.

الفقرة الأولى: الحدود القانونية للتعاون اللامركزي الدولي.

تجدر الإشارة إلى أن أهم القيود القانونية التي تحول دون تطور الفعل العمومي للجماعات الترابية على المستوى الدولي بالمغرب خاصة في مجال التعاون اللامركزي الدولي، يكمن في ضبابية وغموض النص القانوني فيما يتعلق بمفهوم التعاون اللامركزي الدولي بحد ذاته، إذ أن ما نصت عليه القوانين التنظيمية للجماعات الترابية،¹⁴⁷ يفيد بأن هذه الأخيرة يمكنها إبرام اتفاقيات والحصول على تمويلات من فاعلين خارج المملكة أو هيئات غير حكومية أجنبية في إطار التعاون الدولي، لكنها لم توضح مستوى

¹⁴⁷ - ويتعلق الأمر بالمادة 82 و 162 من القانون التنظيمي 14-111 المتعلق بالجهات، والمادة 85 و 141 من القانون التنظيمي 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 86 و 149 من القانون التنظيمي 14-113 المتعلق بالجماعات.

هؤلاء الفاعلين والهيئات هل يتعلق الأمر هنا بنظيراتها من الجماعات الترابية على المستوى الدولي فقط، أم يتعدى الأمر ذلك للدخول في علاقات تعاون وشراكة مع فاعلين وهيئات دولية كالمؤسسات الدولية والنقابات وهيئات المجتمع المدني على المستوى الدولي والجامعات الدولية والحركات الدينية العالمية ومراكز البحث الدولية،¹⁴⁸ مما يشكل غموضا لدى النخب السياسية على مستوى الجماعات الترابية ويؤدي لتضييق التعاون اللامركزي الدولي وحصره في الجماعات الترابية الأجنبية دون الإنفتاح على عروض التعاون الدولي المقدمة من مختلف الفاعلين الدوليين.

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن الدستور المغربي لسنة 2011 لم يمنح للفعل العمومي للجماعات الترابية على المستوى الدولي ولا للتعاون اللامركزي الدولي أي إشارة، فقد تطرق لإمكانية تأسيس مجموعات من قبل الجماعات الترابية من أجل التعاضد في الوسائل والبرامج، ولم يتم ذكر مصطلح التعاون الخارجي بتاتا كأنه غير مندرج ضمن إختصاصاتها، وبالرجوع للفصل 137 منه، نجده ينص على أن الجهات والجماعات الترابية الأخرى تساهم في تفعيل السياسة العامة للدولة، لكن في المقابل لم يذكر ولم يعترف بإمكانية مواكبتها للسياسة الخارجية في إطار دبلوماسية الجماعات الترابية إلى جانب دبلوماسية الأحزاب، والبرلمان، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص، كما لم يعترف الدستور أيضا بالأدوار الخارجية للجماعات الترابية في مجال إدارة التنمية الدولية، خاصة وأن المغرب ينهج سياسة مساعدات تقنية في اتجاه المجالات الجغرافية الإفريقية،¹⁴⁹ مما يشكل فراغا من حيث المرجعية الدستورية للفعل العمومي للجماعات الترابية على المستوى الدولي.

إن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية التي تعتبر الإطار القانوني العام الذي يوضح حدود اختصاصاتها، قد قدمت تعريفات فضفاضة تخص التعاون اللامركزي الدولي،¹⁵⁰ علاوة على عدم تناولها لأشكال هذا التعاون ومجالاته وحدوده وطرق إبرامه، خلافا لما نص عليه الميثاق الجماعي السابق، الذي ربط التعاون اللامركزي الدولي للجماعات الترابية بكل أشكال التبادل الثقافي، الإنساني،

¹⁴⁸ - عبد الرزاق ديوان، التعاون اللامركزي بين الأبعاد التنموية والأبعاد الدبلوماسية، مرجع سابق، ص: 59.

¹⁴⁹ - حميد أيت المقدم، " المغرب والاتحاد الإفريقي" التقرير الإستراتيجي المغربي 2019-2021، مركز الدراسات والأبحاث في العلوم الاجتماعية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2021، ص: 296.

¹⁵⁰ - يونس قبيشي، التعاون اللامركزي الدولي للجماعات الترابية المغربية – جهة طنجة تطوان الحسيمة نموذجا -، مرجع سابق، ص: 264.

والإجماعي، الشيء الذي يؤكد على تراجع مستوى جودة التشريعات المرتبطة بالتعاون اللامركزي الدولي، وعدم إهتمام المشرع المغربي بهذا المجال، بالإضافة إلى كون القانون التنظيمي 14-113 المتعلق بالجماعات، لم ينص على وجوب تخصيص نسبة من المشاريع المدرجة ضمن برنامج عمل الجماعة في إطار أنشطة التعاون الدولي، هذا فضلا على كون عدة جماعات ترابية لا تتضمن هيكلتها الإدارية على مصالح وأقسام للتعاون الدولي، كجماعة المضيق، وجماعة أحفير، وجماعة الناظور، وجماعة كلميم على سبيل المثال¹⁵¹، مما يطرح أكثر من علامة إستفهام حول توجهات الإرادة السياسية للنخب المحلية بالمغرب في مجال التعاون اللامركزي الدولي، وموقع وزارة الداخلية الوصية على هذه الجماعات الترابية من هذا الفراغ التنظيمي.

يندرج التعاون اللامركزي الدولي في المغرب ضمن الأنشطة الخارجية للجماعات الترابية في إطار الدبلوماسية الموازية وفي إطار الفعل العمومي للجماعات الترابية على المستوى الدولي، لكنه بحكم الواقع يتأثر بتدخلات الإدارة المركزية لوزارة الداخلية التي تعتبر وصية على هذه الجماعات بمختلف تلاوينها، فهي التي تملك صلاحية التأشير على إتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي لتدخل حيز التنفيذ، مما يشكل عقبة تقف في وجه صانعي السياسات الترابية، بحكم طول مسطرة الموافقة والتأشير التي تمتد لأشهر، علاوة على كون النقاط المتعلقة بالتعاون اللامركزي الدولي يجب أن يتم البت فيها في دورة عادية، علما أن لهذه الدورات مواعيد محددة وفقا للقانون، ولا يمكن عقد دورة إستثنائية بجدول أعمال يتضمن نقاطا مرتبطة باتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي، مما ينتج عنه تضيق فرص تنمية عديدة بسبب طول مدة المساطر والإجراءات وارتباطها بتأشيرة وزارة الداخلية.¹⁵²

أكد أن ممارسة الدولة لرقابتها على وحداتها الترابية يعد ركنا أساسيا من أركان اللامركزية بالمغرب، لكن وبالرجوع للعديد من التجارب المقارنة خاصة النموذج الفرنسي، نجده قد إكتفى فقط بالرقابة اللاحقة كصورة من صور المراقبة على الوحدات المحلية، وبالتالي فقد منح الوحدات المحلية الفرنسية الحرية في تدبير اختصاصاتها وتحديد الطرق التي تراها مناسبة لتصرفها، بما في ذلك التعاون اللامركزي الدولي والشراكة الدولية دون تقييدها بشرط التأشير على إتفاقية التعاون

¹⁵¹ - قمنا بزيارة ميدانية لهذه الجماعات والإطلاع على أقسامها ومصالحها و على الخريطة التركيبية الإدارية لها، فلم نجد أي مصلحة أو قسم يختص بالتعاون اللامركزي الدولي.

¹⁵² - عبد الرفيق زعنون، تدبير التنمية الترابية بالمغرب، دراسة مقارنة، مطبعة الأمنية الرباط، 2020، ص: 90.

اللامركزي الدولي، عكس المغرب الذي جعل من التأشير والمصادقة القبلية بما تحمله من حمولة رقابية شرطا لازما لإنعقاد أي تعاون لامركزي دولي بين الجماعات الترابية المغربية ونظيراتها على المستوى الدولي.¹⁵³

ومع تطور العلاقات الخارجية للوحدات الترابية للدول، وبروز اتفاقيات التعاون اللامركزي بأهداف أكثر طموحا ومضامين أكثر دقة، والتزامات مادية أكبر، أصبح من اللازم التفكير في إنشاء وضعيات قانونية لمعالجة ما يمكن أن تفرزه علاقات التعاون من منازعات محتملة بين الأطراف¹⁵⁴، ولعل الفراغ القانوني في هذا المجال هو السبب في التسميات التي باتت تأخذها اتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي، بحيث عادة ما توصف بروتوكولات التعاون اللامركزي أو إعلان مشترك للتعاون،¹⁵⁵ لكن هذا لا ينفي وجود نماذج أخرى مضمونها القانوني أكثر قوة وجدية خاصة تلك المبرمة في إطار الإتحاد الأوروبي، والتي تتمخض عنها إتفاقيات منشئة لمؤسسات مشتركة للتعاون اللامركزي.

إن اتفاقيات التعاون اللامركزي التي تربط وحدتين ترابيتين لدولتين مختلفتين، ولنظامين قانونيين متباينين تظل معرضة لسياقات محتملة لتنازع القوانين وتنازع الإختصاص القضائي، في حال نشوب منازعات قضائية بخصوصها، وما يطرحه ذلك من إشكاليات معقدة، ليبقى اللجوء للتحكيم الدولي من الآليات التي يمكن استثمارها في هذا المجال¹⁵⁶، رغم إشكالاته المتعددة خاصة أمام تضارب القوانين المؤطرة للامركزية لطرفي علاقة التعاون الدولي، فضلا عن عدم تنصيب هذه القوانين صراحة على التحكيم الدولي كحل لتسوية الخلافات والمنازعات، وبالتالي فإن هذا الفراغ التشريعي والقانوني الذي لا ينص على كيفية فض المنازعات الناتجة عن إتفاقية تعاون لامركزي دولي له آثار سلبية، ينتج عنها تخوف الجماعات الترابية الأجنبية من ربط علاقات تعاون لامركزي دولي ومن المغامرة في تمويل مشاريع خارج حدودها الدولية خاصة في دول الجنوب، في ظل ما تشهده هذه الدول من توترات سياسية وحدودية وانتفاضات شعبية وعدم استقرار سياسي.

¹⁵³ - رشيد عدنان، التعاون والشاركة لدى الجماعات الترابية، دراسة تحليلية في ضوء تجارب مقارنة، مرجع سابق، ص:270.

¹⁵⁴ - عبد الرزاق ديوان، التعاون اللامركزي بين الأبعاد التنموية والأبعاد الدبلوماسية، مرجع سابق، ص:292.

¹⁵⁵ - على سبيل المثال بروتوكول التعاون بين مقاطعة "l'allier" بفرنسا وجماعة تطوان.

¹⁵⁶ - Nicolas LEVRAT, « le droit applicable aux accords de coopérations transfrontière entre collectivités publique infra-étatiques », PUF, 1994,p.189.

الفقرة الثانية: ضعف التنسيق والإندماج.

في جميع أشكال التعاون اللامركزي الدولي، تعتبر الجماعات الترابية هي صاحبة الإختصاص بإدارة مشاريع التعاون التي يتم تنفيذها فوق تراب الجماعة، لكن عندما يتعلق الأمر بمشاريع تعاون في مجال التنمية الإجتماعية والقروية والتي تعتبر المجال الخصب الذي يندرج في إطاره التعاون اللامركزي الدولي خاصة بين الجماعات الترابية الفرنسية والمغربية في الآونة الأخيرة،¹⁵⁷ فالأمر يختلف نوعا ما ويحتاج إلى تدخل فاعلين أكثر تخصصا في إطار علاقة شراكة لضمان نجاح هذه المشاريع، خاصة ما يتعلق بتدخل الغرف المهنية مثل غرف الفلاحة والصناعة التقليدية، والتي لها علاقة وطيدة بميدان التعاون الاجتماعي.

ففي فرنسا، والتي تعرف مشاركة مكثفة للغرف المهنية في مشاريع التعاون اللامركزي، والتي تطورت إلى إشراك جمعيات المجتمع المدني أيضا، التي لها صلة بالقطاعات التي تشملها اتفاقيات التعاون اللامركزي (كالمجال الفلاحي مثلا)، قد أعطت على مستوى التقييم نتائج جد حسنة، إذ تم إشراك "الجمعية الفرنسية للفلاحين" التي تعرف اتحاد أكثر من 15 جمعية جهوية تغطي مختلف الجماعات المحلية الفرنسية، في العديد من مشاريع التعاون اللامركزي الدولي في الميدان الفلاحي، مما يضمن التدبير الجيد لهذه المشاريع، وتحقيق نتائج جيدة بحكم التخصص الميداني لهذه الجمعية في إطار علاقة شراكة وتنسيق وتعاون بينها وبين الجماعات الترابية المعنية باتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي في المجال الفلاحي.

إن الوصول لتحقيق التنسيق والإندماج لبلوغ فعالية مشاريع التعاون اللامركزي الدولي في الميدان الاجتماعي، يستلزم مشاركة الغرف المهنية التي تعتبر كضمان مهنية واحترافية المشاريع، فضلا عن ضرورة إشراك جمعيات المجتمع المدني المتخصصة في المجال الاجتماعي في إطار علاقة شراكة بين جميع الأطراف لتحقيق الإندماجية والفعالية والتنسيق،¹⁵⁸ لكن وللأسف فالممارسة أثبتت أن هذه

¹⁵⁷ - للإطلاع أكثر على هذه المشاريع خاصة في الفترة الممتدة من سنة 2015 إلى سنة 2018 المرجو زيارة موقع وزارة

الشؤون الخارجية الفرنسية على الرابط التالي: www.diplomatie.gouv.fr

¹⁵⁸ - B-Husson, collectivités locales, ONG et coopération, in Economie et Humanisme, n° 309, Septembre-octobre 1998, p:49

المشاركة تبقى محدودة نوعا ما لعدم وجود آلية للتنسيق بين الجماعات الترابية بالمغرب والغرف المهنية، وجمعيات المجتمع المدني، للتعاون في تدبير وتسيير مشاريع التعاون اللامركزي الدولي.

لقد بينت دراسة صادرة عن مركز الأبحاث والإعلام من أجل التنمية (CRID) في فرنسا أواخر سنة 1986 مزايا التنسيق المتبادل بين الجماعات الترابية والمنظمات الغير حكومية في مشاريع التعاون اللامركزي الدولي، وحثت على أهمية هذا التوجه¹⁵⁹ لما يحققه من فعالية في تنفيذ مشاريع التعاون اللامركزي الدولي، والذي بات يفرض نفسه على أرض الواقع خاصة لما راكمته المنظمات الدولية من تجارب على المستوى المنهجي والواقعي في مجال التعاون الدولي مما من شأنه الرفع من نجاعة تدبير الجماعات الترابية لمشاريع التعاون اللامركزي الدولي، بل والرفع من مستوى الفعل العمومي لهذه الجماعات على المستوى الدولي.

إن واقع الجماعات الترابية بالمغرب بعيد كل البعد عن مجال التنسيق مع المنظمات الدولية وفعاليات المجتمع المدني الوطنية والدولية المتخصصة في مجال التعاون الدولي، رغم دوره الفعال وفقا لما أثبتته التجارب الدولية في ضمان تحقيق نجاعة الفعل العمومي للجماعات الترابية على المستوى الدولي، وذلك راجع بالأساس لعوامل سياسية لها علاقة بسيادة الدولة بالدرجة الأولى على الرغم من بوادر تطور اللامركزية بالمغرب، علاوة على عوامل نفسية تكمن في رفض المنتخبين على مستوى الجماعات الترابية من استيلاء مشاريعهم لفائدة الجمعيات والمنظمات الدولية، خاصة وأن علاقات التعاون الدولي التي تتبناها الجماعات الترابية لا تخلو من اعتبارات سياسية وانتخابية مما يشكل عائقا أمام هذا التنسيق، يضاف إلى قيد غياب بعد التعاون اللامركزي الدولي ضمن البرامج الانتخابية للمنتخبين.¹⁶⁰

إن التنسيق بين الوحدات الترابية والمنظمات الحكومية والهيئات المدنية، يعتبر أنسب حل في الوقت الراهن لضمان إيجاد شريك متخصص يمكن من تحقيق التكامل والفعالية في بلورة وتنفيذ مشاريع التعاون اللامركزي الدولي مما يجعلنا نسائل وزارة الخارجية والتعاون الإفريقي حول ما تم

¹⁵⁹ - Enquête réalisée par G.Pradu, publication du CRID, Mars 1986. Citée, FRANK Petiteville, la coopération décentralisée, les collectivités locales dans la coopération nord-sud, Edition l'Harmattan, Paris, Décembre 1995, p :191.

¹⁶⁰ - محمد إقدام الراميش، التعاون الدولي للجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص: 274.

تقديمه من دعم تقني ومنهجي لتقريب هذا التنسيق والعمل على تكوين النخب السياسية والإدارية على مستوى الجماعات الترابية في هذا المجال لضمان بلوغ غاياته.

لقد عمل المغرب على إصلاح جذري للمراكز الجهوية للإستثمار¹⁶¹ بما يخدم مساهمتها في مجال تنمية الإستثمارات وتحفيزها وإنعاشها وجلبها على الصعيد الجهوي، وتقديم المساعدة للمستثمرين وتلقي ملفات الإستثمار والتنسيق مع الإدارات والهيئات العمومية المعنية، مما من شأنه الرفع من جودة الإستثمارات وضمان اليقضة الإستثمارية الجهوية وتحفيز العرض الترابي المتعلق بالإستثمار،¹⁶² لكن وفي علاقة بمجال التعاون اللامركزي الدولي للجماعات الترابية وفي إطار سياسة اللامركز والتدبير اللامركز للإستثمار، يمكننا أن نسجل أن المشرع لم يضع لبنة قانونية تمكن الجماعات الترابية وخاصة الجهات، للاستفادة من خبرات المراكز الجهوية للإستثمار في مجال توطين الإستثمارات الأجنبية، والتنسيق معها في إعداد مشاريع تنمية وفقا لمتطلبات الجهة، خاصة في مجال التنمية الاقتصادية لعرضها على الجماعات الترابية الأجنبية كي تلقى القبول وتقدم التمويلات اللازمة لتنفيذها فوق تراب الجهة، علما أن هذه المراكز قد حققت نجاحا كبيرا في مجال جلب الإستثمارات الأجنبية، والتوطين الترابي لعدد كبير من الشركات على المستوى الدولي.¹⁶³

إن ضمان فعالية الفعل العمومي للجماعات الترابية على المستوى الدولي في مجال التعاون اللامركزي رهين بتكاثف الجهود والعمل على إحداث خلية للتعاون اللامركزي الدولي على مستوى الجهات تتكون من رؤساء الجماعات الترابية وأعضاء من مختلف المؤسسات والوكالات التنموية تحت إشراف والي الجهة من أجل ضمان فعالية التنسيق وضمان الإدماج بين هذه المؤسسات عند دراسة طلبات عروض مشاريع التعاون اللامركزي الدولي، وكذا عند إعداد برامج ومشاريع للعرض الدولي.

الفقرة الثالثة: قيود فرضها الواقع الدولي:

¹⁶¹ - بمقتضى القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للإستثمار وإحداث اللجان الجهوية الموحدة للإستثمار، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.19.18 الصادر في 7 جمادى الثانية 1440 (13 فبراير 2019)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6754 بتاريخ 15 جمادى الثانية 1440 (21 فبراير 2019)، ص: 834.

¹⁶² - المادة 4 من القانون 47.18 أعلاه.

¹⁶³ - على سبيل المثال: التوطين الترابي على مستوى جهة الشرق لشركة (APTIV) المتخصصة في تصنيع قطع غيار السيارات، من طرف المركز الجهوي للإستثمار لجهة الشرق بتاريخ 09 شتنبر 2021.

إن النظام الدولي الذي وضعته الدول فيما بينها، وعدلته حسب مقاسها هي فقط، لا يسمح لأي وحدة غير الدولة بالعمل داخله وأحرى بأن تؤثر فيه. وهذا ينطبق على الجماعات الترابية في إطار التعاون اللامركزي الدولي، وبما أن الممارسة والنظرية تتفقان على أن السلطة وسيادة بصفة خاصة لصيقة بالدولة وحدها دون غيرها، فإن العلاقات الخارجية بوصفها عملا سياديا تبقى حكرا على الدولة فقط وممثلها.¹⁶⁴

وبما أن الجماعات الترابية لا تتمتع بأية ميزة من المميزات التي يوفرها مفهوم السيادة، ولا تتوفر على الأهلية القانونية لخوض نشاط دبلوماسي لصالح الدولة أو بإسمها، خاصة بالمغرب الذي تظل الأنشطة الدبلوماسية فيه حكرا على الدولة ومؤسساتها، ابتداء من رئيس الدولة وإنهاء بوزارة الخارجية، على الرغم من تصاعد النقاشات السياسية التي تذهب في اتجاه إحتكار رئيس الدولة للسياسة الخارجية على حساب جميع مؤسساتها.¹⁶⁵ هذا الأمر جعل من الفعل العمومي للجماعات الترابية المغربية منحصرًا في علاقات شراكة وتعاون لامركزي دولي مرتبطة بموافقة وتأشيرة السلطات الوصية، وفي حدود الإلتزامات الدولية للمغرب.

إن استبعاد الجماعات الترابية من الأنشطة الدبلوماسية راجع بالأساس إلى تخوف الدول من المنافسة التي يمكن أن تشكلها الوحدات الترابية، وبالرجوع لدستور الجمهورية الخامسة الفرنسية، فقد نصت المادة الثانية أن فرنسا جمهورية غير قابلة للتقسيم، وهو ما يعني أن إدارة العلاقات الخارجية لا يمكن أن تقسم بين الدولة ووحداتها الترابية.¹⁶⁶ ونفس الشيء بالنسبة للدول الفدرالية، فالممارسة أثبتت أن الولايات تتراجع أمام الدولة كلما تعلق الأمر بالعلاقات الدولية والدبلوماسية، ففي سويسرا مثلا نصت المادة 9 من الدستور السويسري، أنه استثناء تحتفظ الكونتونات بحق إبرام معاهدات يكون موضوعها الاقتصاد العمومي وعلاقات حسن الجوار والشرطة، دون أن تمتد للقضايا الدولية الإستراتيجية للدولة.¹⁶⁷

¹⁶⁴ - إقدام محمد الراميش، التعاون الدولي للجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص: 185.

¹⁶⁵ - الحسان بوقنطار، السياسة الخارجية المغربية، الفاعلون والتفاعلات، مطبعة بابل، الرباط، 2002، ص: 17-19.

¹⁶⁶ - Marie-Christine Kessler, " la politique étrangère de la France, Acteurs et processus", presses de sciences, Mayenne, 1999, p: 467

¹⁶⁷ - Françoise Massart-Piérad, " L'action extérieure des entités sub étatique, Approche comparée Europe-Amérique du Nord", presse universitaire de louvain, 2008, p: 83.

بالرغم من الأهمية الكبرى التي أصبحت تتمتع بها العلاقات الخارجية للجماعات الترابية، إلا أن هذه العلاقات لم تحصل بعد على الإعتراف الرسمي من طرف القانون الدولي، فإذا كانت الدولة تسمح لوحدها الترابية بربط علاقات خارج حدودها كعلاقات التعاون اللامركزي الدولي، إلا أن هذا الإعتراف لا يعني بأي حال من الأحوال أن الدولة تعترف لها بتمثيلية أو بأي دور دبلوماسي أو تواجد قانوني خارج حدودها، فالدولة باعتبارها مصدر للقانون الدولي عن طريق تفاعلاتها مع باقي الدول، قد أعطت لنفسها صفة شخص القانون الدولي معتمدة على احتكارها للسيادة، ولن تسمح لغيرها بالاستفادة من هذه الشخصية.¹⁶⁸

إن التوجه السائد والتقليدي قد أقصى كل وحدة، لا تتوفر على الشخصية القانونية الدولية، من ممارسة علاقات قانونية دولية تستلزم وجود تلك الشخصية، مما حال دون إشتغال الجماعات الترابية على الساحة الدولية، ما عدا إمكانية إنخراطها في مساق التعاون اللامركزي الدولي بعد انتزاعها لهذا الإعتراف من الدولة، وظلت مع ذلك مستبعدة من كل علاقات دولية ذات بعد قانوني أو سياسي.¹⁶⁹

إن هذا الوضع ليس بالسهولة التي قد يبدو عليها، فالدور القوي الذي أصبحت تضطلع به الوحدات ما دون الدولة، يجعل هذه الرؤيا قاصرة عن احتواء الواقع، فالقانون الدولي في ارتباطه بالدولة التي يخدم مصالحها وسياساتها يصعب عليه الفصل بشكل حاسم بين هذه الأخيرة، والمكونات الأخرى التي غزت مجال العلاقات الدولية، بما فيها الوحدات الترابية،¹⁷⁰ هذا الأمر الذي أدى لبروز معارضة قوية من العديد من الفقهاء والممارسين على حد سواء، لأن القانون الدولي بقي رهين شكلية المفردة وارتباطه الوثيق بالسيادة.¹⁷¹

إن عدم منح القانون الدولي لأي اعتبار للأنشطة الخارجية للجماعات الترابية، وبالتالي تقييد الفعل العمومي لهذه الوحدات على المستوى الدولي، قد أصبح يثير رفضا على مستوى الممارسة، وذلك راجع لكون هذه الوحدات الترابية أصبح لها تأثير بشكل أو بآخر على مسار العلاقات الدولية بل الملاحظ أن هذه الوحدات لها تأثير يفوق بكثير غالبية الدول سواء من حيث اقتصاداتها، أو من حيث التأثير

¹⁶⁸ - Bertrande Badie, "le retournement du monde", presse de sciences politique, 1992, p :13.

¹⁶⁹ - إقدام محمد الراميش، التعاون الدولي للجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص: 187.

¹⁷⁰ - Michel VIRALLY, le droit international en devenir, PUF, 1990, p :19.

¹⁷¹ - إقدام محمد الراميش، التعاون الدولي للجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص: 204.

المعنوي لمواقفها، مما يحتم على المنتظم الدولي بحث السبل الكفيلة بمنح هذه الوحدات وضعا قانونيا دوليا.

إن الفعل العمومي للجماعات الترابية على المستوى الدولي في الوقت الراهن، وفي إطار الدبلوماسية الموازية، قد ظل محصورا في مجال التعاون اللامركزي الدولي، كإختصاص مقرون بالحدود التي تسمح بها القوانين المؤطرة لهذه الوحدات، ما من شأنه تحقيق العديد من المكاسب والأهداف على المستوى الدولي، على إعتبار علاقات التعاون اللامركزي بمثابة قوة ناعمة للتأثير الاقتصادي والسياسي¹⁷² على البلدان المستقبلية لمشاريع التعاون اللامركزي، ودورها في استمالة هذه البلدان كطرف إيجابي في قضايا تهم السياسة الخارجية للدولة.

الفرع الثاني: ضعف البنية المؤسسية والتواصلية للتعاون اللامركزي الدولي.

سننتطرق في هذا الفرع لإشكالية ضعف إلتقائية سياسات التعاون اللامركزي الدولي، وعدم إهتمام السلطات المركزية خاصة وزارة الداخلية ووزارة الشؤون الخارجية والتعاون الإفريقي والمغاربة المقيمين بالخارج بملف التعاون اللامركزي الدولي، فضلا عن ضعف البنية التواصلية لدى الجماعات الترابية المغربية وخاصة الجهات، والتي تشكل قيودا تحد من انخراط الجماعات الترابية في الفعل العمومي على المستوى الدولي.

الفقرة الأولى: على مستوى إلتقائية سياسات التعاون اللامركزي على المستوى الدولي.

من خلال الإطلاع على مختلف اتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي للجماعات الترابية الفرنسية مع نظيراتها بدول إفريقيا إلى حدود سنة 2018¹⁷³ يتبين أن التعاون اللامركزي المغربي الفرنسي يأتي في المرتبة الخامسة على التوالي بعد مالي، بوركينا فاسو، السينغال، البنين، مما يدل أن الجماعات الترابية لهاته الدول أكثر نشاطا وإشعاعا من المغرب، رغم كون هذا الأخير يعتبر من الناحية الجيوسياسية بوابة لإفريقيا، مما يجعلنا نسائل وزارة الشؤون الخارجية والتعاون الإفريقي والمغاربة المقيمين بالخارج، عن السبب الرئيسي وراء هذا الوضع، الذي نرى أنه راجع بالأساس لوجود عراقيل وعوائق لا تحقق التفاعلية سياسات التعاون على المستوى الدولي، خاصة وأن وزارة الشؤون الخارجية

¹⁷² - Mohcine KARZAZI, op.cit, p:162.

¹⁷³ - يمكن الإطلاع على مختلف الإتفاقيات والإحصائيات العامة من خلال زيارة الموقع: www.diplomatie.gouv.fr

والتعاون الإفريقي والمغاربية المقيمين بالخارج، لا تتوفر على بنية إدارية تهتم بالأنشطة الدولية للجماعات الترابية، ولا بدبلوماسية الجماعات الترابية، كما يلاحظ للأسف، عدم مقدرتها على تزويد الجماعات الترابية بمعطيات تهم مجالات التعاون المدرجة ضمن إتفاقيات التعاون الثنائي، كما لا يتم تنظيم لقاءات وندوات لفائدة رؤساء الجماعات الترابية للتعريف بالمستجدات التي تعرفها السياسة الخارجية المغربية، وعقد دورات تكوينية في مجال إعداد البرامج والمشاريع على المستوى الدولي،¹⁷⁴ هذا فضلا عن عدم إضفاء الطابع المؤسسي على عمليات التعاون اللامركزي الدولي،¹⁷⁵ وبالتالي فهي تتأثر بتغير رؤساء الجماعات الترابية مع موعد كل إستحقاق انتخابي، مما يؤدي لتعثر أغلب مشاريع التعاون، ويولد تخوفا من جانب الشريك الأوروبي للإنخراط فيها كما سبق وأن أشرنا إلى ذلك.

يعتبر نجاح انخراط الجماعات الترابية الأجنبية (الفرنسية والإسبانية والألمانية) في مبادرات التعاون اللامركزي الدولي و بروز الفعل العمومي لهذه الجماعات على المستوى الدولي، نتاج توفر آليات التأطير والتتبع والتنسيق وكذا آليات التمويل والتقييم التي تحفز الجماعات الترابية وتؤدي إلى إتقائية سياسات التعاون اللامركزي الدولي.

علاوة على ماسبق، تعتبر إشكالية ملائمة الموارد المالية مع اختصاصات الجماعات الترابية، إكراها آخر يحول دون إمكانية تحقيق إتقائية سياسات التعاون اللامركزي الدولي، كون الجماعات الترابية باتت تضطلع باختصاصات واسعة ومن جملتها التعاون اللامركزي الدولي الذي يحتاج لموارد مالية من أجل تمويل وتغطية حصة الجماعات الترابية من كلفة مشروع التعاون اللامركزي المقدم من لدن الجماعات الترابية الأجنبية، في ظل إشكالات التمويل وعدم نجاعة نظام الجبايات المحلية في حل هذا الإشكال، عكس النموذج الفرنسي الذي أحدث نظاما للموازنة المالية (صندوق الموازنة التناسبية Fond de péréquation) الذي يهتم بمقاربة توسع الإختصاصات وتعقدها بالتمويل والتوازن المالي الملائم بهدف معالجة إختلال التوازنات المالية لدى الجماعات الترابية.¹⁷⁶

¹⁷⁴ - يونس قبيشي، التعاون اللامركزي الدولي للجماعات الترابية المغربية – جهة طنجة تطوان الحسيمة نموذجا -.

مرجع سابق، ص: 284-287.

¹⁷⁵ - محمد إقدام الراميش، التعاون الدولي للجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، ص: 283.

¹⁷⁶ - آمال بلكاملة، " الجماعات الترابية بين ممارسة الإختصاصات والإكراهات المالية"، التدبير الترابي الجهوي بالمغرب ورهانات التنمية، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، 2020، ص: 198.

إن تجاوز إشكالية التمويل وضعف ميزانية الجماعات الترابية بالمغرب يبقى رهينا بدعم الدولة من جهة، وباللجوء إلى الإقتراض كمصدر تمويلي لبرامج ومشاريع التعاون اللامركزي الدولي من خلال إمكانية إنفتاح الجماعات الترابية على السوق المالي، والإستفادة من تمويلات المؤسسات البنكية الوطنية والدولية مع توفير ضمانات من قبل الدولة.¹⁷⁷

ومن مظاهر ضعف إلتقائية سياسات التعاون اللامركزي الدولي، وبالرجوع إلى طلبات عروض مشاريع التعاون اللامركزي الدولي التي طرحتها الجماعات الترابية الفرنسية، نذكر على سبيل المثال، طلب عروض تم طرحه من طرف مجلس مقاطعة جيروند (Conseil départemental de Gironde) سنة 2018 لفائدة الجماعات الترابية المغربية في مجالات متعددة تشمل الحكامة الترابية، والفلاحة، والشباب والرياضة، وحماية وتدبير البيئة، مع توفير الخبرات والتمويلات اللازمة لهذه المشاريع، والتي لازالت لحد الساعة تنتظر تلقي رد من نظيراتها المغربية بقبول العرض.¹⁷⁸ وذلك راجع لعدم إهتمام النخب السياسية المحلية على مستوى الجماعات الترابية بالتعاون اللامركزي على المستوى الدولي، وعدم إطلاع الجماعات الترابية المغربية على هذه العروض المعلن عنها في البوابة الإلكترونية "لوزارة الخارجية والشؤون الأوروبية" من جهة، ومن جهة أخرى لغياب التنسيق والمواكبة والتتبع والإلتقائية في التدخلات العمومية بين الجماعات الترابية المغربية والسلطات المركزية المعنية.

من هنا نتساءل، عن السبب الكامن وراء إهدار مثل هذه الفرص التنموية، ونسائل وزارة الشؤون الخارجية والتعاون الإفريقي والمغاربة المقيمين بالخارج، ووزارة الداخلية عن سبب عدم تدخلها لتحفيز الجماعات الترابية للإنخراط الإيجابي في مثل هذه الاتفاقيات، لضمان إلتقائية سياسات التعاون اللامركزي الدولي، وتحقيق التنمية الترابية.

الفقرة الثانية: على مستوى إهتمام السلطة المركزية بالتعاون اللامركزي الدولي.

¹⁷⁷ - سعيد الميري، التدبير الإقتصادي للجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس-السويسي، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، الرباط، السنة الجامعية 2007-2008، ص:303-309.

¹⁷⁸ - للإطلاع على ملف المشروع، المرجو زيارة الموقع التالي:

<https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/detailProjetBP.html?criteres.prjId=14974>

ينهج المغرب سياسة منفتحة على الساحة الدولية من خلال التوقيع على مجموعة من اتفاقيات التعاون والشراكة مع شركاء دوليين، لكن بالإطلاع وتحليل مضامين مختلف هذه الإتفاقيات،¹⁷⁹ يمكننا أن نسجل أن دبلوماسية الجماعات الترابية وخاصة ما يتعلق بملف التعاون اللامركزي الدولي والتعاون في مجال الحكامة المحلية واللامركزية، غير مدرج ضمن مضامين هذه الإتفاقيات، إذ يلاحظ أن جلها ينصب في إطار تعاون بين حكومي في مجال البنيات التحتية والأشغال العمومية، والتعاون في المجال التقني والطبي والصناعي والإقتصادي، والتعاون البحري والأمني والوظيفة العمومية وتكوين الأطر والمحافظة على البيئة والطاقات المتجددة، مما يعبر عن ضعف إهتمام السلطة المركزية بمجال التعاون اللامركزي الدولي الذي يتأثر بطبيعة الحال بجودة اتفاقيات الشراكة والتعاون بين الحكومي،¹⁸⁰ وهذا ما يوضح أن السياسة الخارجية للمغرب لا تدرج ضمن إختصاصاتها التعاون اللامركزي الدولي، عكس النموذج الفرنسي والإسباني.

ومن خلال الإطلاع على استراتيجية وزارة الداخلية المغربية في مجال التعاون اللامركزي الدولي، وخاصة ما يتعلق بالبرنامج الإستراتيجي الوطني لتقوية اللامركزية في أفق 2015 والذي تطرق إلى محاور متعددة من بينها التخطيط الإستراتيجي للتنمية، وتفعيل الإستراتيجية الخاصة بالتنمية الحضرية، والرفع من جودة الخدمات العمومية، وتحسين الإطار القانوني المتعلق بالجماعات المحلية، يمكن أن نسجل غياب محاور متعلقة بالتعاون اللامركزي الدولي مما يشكل إشارة واضحة لعدم إهتمام المديرية العامة للجماعات الترابية بهذا الملف، وبالرجوع إلى إصدارات المديرية¹⁸¹ نستخلص أنها قد قدمت معطيات عامة وفضفاضة حول أشكال التعاون الداخلي والخارجي، ولم تقدم أي معطيات حول الآليات المسؤولة عن تمويل مشاريع التعاون اللامركزي الدولي ولا عن البنيات الإدارية المتدخلة في

¹⁷⁹ - موقع وزارة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي يخصص نافذة خاصة باتفاقيات التعاون والشراكة التي وقعها المغرب مع الفرقاء الدوليين.

¹⁸⁰ - يونس قبيشي، التعاون اللامركزي الدولي للجماعات الترابية المغربية – جهة طنجة تطوان الحسيمة نموذجا -، مرجع سابق، ص: 271.

¹⁸¹ - من بين هذه الإصدارات نجد:

- دليل التعاون اللامركزي الصادر بتاريخ 2005، منشورات مركز التوثيق للجماعات المحلية.

- دليل التعاون والشراكة الصادر سنة 2011

- الإجراءات الخاصة بالتعاون والشراكة للجماعات الترابية المغربية الصادر في يناير 2011 بتعاون مع الوكالة الكندية للتنمية الدولية.

إدارة التنمية الدولية، ولم تقدم معطيات حول تقنيات تطوير التعاون اللامركزي الدولي ومنهجيات إدارة التنمية الترابية، مما يشكل في حد ذاته تعبيراً عن عدم منح ملف التعاون اللامركزي الدولي المكانة التي يستحقها من لدن الإدارة المركزية المكلفة بالداخلية، والتي تعتبر "الجهاز الحصري الوحيد" القائم على تتبع أعمال التعاون اللامركزي الدولي للجماعات الترابية في ظل انعدام تدخل وزارة الشؤون الخارجية والتعاون الإفريقي والمغاربة المقيمين بالخارج في دبلوماسية الجماعات الترابية،¹⁸² خلافاً للنموذج الفرنسي الذي يدرج تدبير ملف التعاون اللامركزي الدولي ضمن إختصاصات " وزارة الخارجية والشؤون الأوروبية" وبالتالي نتساءل حول مدى إمكانية اعتبار التعاون اللامركزي سياسة عمومية وطنية ذات أبعاد دولية.

إن تبعية التعاون اللامركزي الدولي بالمغرب لوزارة الداخلية يعكس عدم إكتمال النضج والنمو الديمقراطي وعدم اكتمال تطور اللامركزية والجهوية والحكامة المحلية وضعف الاهتمام بالتعاون اللامركزي الدولي من لدن صانعي القرار بسبب هيمنة المقاربة الأمنية للمركز على المحيط،¹⁸³ مما يجعل مسلسل تطور اللامركزية بالمغرب، ينقصه الشيء الكثير للحدوث عن ديمقراطية ترابية حقيقية قائمة على مبدأ التدبير الحر، الذي يتيح للجماعات الترابية الإنخراط في الفعل العمومي على المستوى الدولي، والإنفتاح على السياسة الخارجية للمغرب، وتنزيل أهدافها، وتحقيق مساعيها، وبلوغ التنمية الترابية.

وعلى المستوى الإفريقي، يمكن اعتبار دولة الكامرون النموذج الأنسب المعبر عن الاهتمام بملف التعاون اللامركزي الدولي، والذي يعتمد على خلق التوافق والإنسجام في التدخلات بين وزارة الخارجية ووزارة الداخلية، حيث ألحق مصلحة خاصة بالتعاون اللامركزي ضمن هيكلية وزارة الخارجية، علاوة على إحداثه "لخلية تنمية وإنعاش التعاون اللامركزي"، مما يجعل ملف التعاون اللامركزي الدولي في

¹⁸² - يونس قبيشي، التعاون اللامركزي الدولي للجماعات الترابية المغربية – جهة طنجة تطوان الحسيمة نموذجاً -، مرجع سابق، ص: 285.

¹⁸³ - كايغير محمد، دراسة علاقة الدولة المركزية بالمجال الترابي المغربي بعد 2011 في ضوء نظريتي المركز-المحيط وإعادة الإنتاج، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة ابن زهر، أكادير، السنة الجامعية 2017/2018، ص: 73.

صلب إهتمامات السلطة المركزية، ويخضع لمقاربة استراتيجية خارجية تسعى إلى تحسين الإشعاع على المستوى الدولي، عكس النموذج المغربي الذي تطفئ عليه المقاربة الأمنية.¹⁸⁴

الفقرة الثالثة: على مستوى البنية التواصلية.

ومن أجل توضيح معالم عدم إهتمام الجماعات الترابية المغربية وخاصة الجهات بالتواصل الرقمي الذي يعد الوسيلة المثلى للجذب الترابي، وبالتالي عدم توظيف الوسائط المعلوماتية في جلب الإستثمارات الأجنبية التي يكون مصدرها في الغالب اتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي، سوف نوضح في الجدول أسفله كيفية تعامل بعض الجهات في المغرب مع موضوع التعاون اللامركزي الدولي، من خلال تفحص وتحليل مواقعها الإلكترونية.

المواقع الإلكترونية الخاصة بالجهات	إهتمامها بملف التعاون اللامركزي الدولي من خلال موقعها الإلكتروني
جهة الشرق https://conseilregionoriental.ma	- الموقع متوفر باللغة العربية فقط. - لا يتوفر الموقع على رابط متعلق بالتعاون الدولي. - الموقع أي دراسة إستراتيجية حول التعاون اللامركزي الدولي. - لا يقدم أي طلبات لمشاريع من أجل إستمالة الجماعات الترابية الأجنبية للإنخراط في تمويلها. - يقتصر فقط على سرد منجزات المجلس. - الموقع لا يقدم أي إستراتيجية حالية أو مستقبلية في مجال التعاون اللامركزي الدولي.
جهة الداخلة واد الذهب http://regiondakhla.ma	- الموقع الإلكتروني متوقف عن العمل.
جهة الدار البيضاء سطات http://www.casablancasettat.ma	- الموقع متوفر باللغة العربية والفرنسية. - يتوفر الموقع على رابط متعلق بالتعاون الدولي لكنه لا يقدم

¹⁸⁴ - Kévin PARTHENAY , « L'action extérieure des collectivités territoriales, une politique locale à part entière», Mémoire fin d'étude, Master politiques publiques ,Ecole d'Affaires Publiques, Paris,2020, p :63.

تقارير مفصلة حول الأنشطة وإتفاقيات المبرمة. - الموقع لا يقدم أي طلبات لمشاريع من أجل إستمالة نظيراتها بالدول الأجنبية للإنخراط في تمويلها. - الموقع لا يقدم أي إستراتيجية حالية أو مستقبلية في مجال التعاون اللامركزي الدولي	
- الموقع متوفر باللغة العربية والفرنسية - يتوفر الموقع على رابط متعلق بالتعاون الدولي، فيه جرد لأنشطة وإتفاقيات التعاون الدولي التي تم إبرامها بين مجلس الجهة والجهات المنتمية للدول الأجنبية. - الموقع لا يقدم أي تقارير مفصلة عن إتفاقيات التعاون الدولي. - الموقع لا يقدم أي طلبات لمشاريع من أجل إستمالة نظيراتها بالدول الأجنبية للإنخراط في تمويلها. - الموقع لا يقدم أي إستراتيجية حالية أو مستقبلية في مجال التعاون اللامركزي الدولي	جهة فاس مكناس http://www.region-fes-meknes.ma
- لا تتوفر الجهة على موقع إلكتروني.	جهة كلميم واد نون
- الموقع متوفر باللغة العربية فقط. - يتوفر الموقع على رابط متعلق بالتعاون الدولي، فيه جرد لأنشطة وإتفاقيات التعاون الدولي التي تم إبرامها بين مجلس الجهة والجهات المنتمية للدول الأجنبية. - الموقع لا يقدم أي تقارير مفصلة عن إتفاقيات التعاون الدولي.	جهة طنجة تطوان الحسيمة https://www.crtta.ma

المصدر: جدول تركيبي يعد تفحص المواقع الإلكترونية الرسمية للجهات.

من خلال الجدول أعلاه، يتضح لنا أن ملف التعاون اللامركزي الدولي لم يلق الإهتمام الذي يليق به ويجعله ركيزة من بين ركائز التنمية الترابية ببلادنا، إذ أن المواقع الإلكترونية الرسمية المتعلقة بجهات المملكة تقدم معطيات هزيلة عن أنشطة التعاون اللامركزي الدولي، ولا تعتمد في غالبيتها على التنوع اللغوي بل تقتصر فقط على اللغة العربية كلغة للتواصل الرقمي، ولا تقدم أي مبادرات من أجل إستقبال مشاريع التعاون الدولي وتوطينها بتراب الجهة، وهذا ما يجعلنا نسجل ضعف الإستراتيجية التواصلية لدى الجماعات الترابية بالمغرب، وعدم مواكبة السلطات المركزية لهذا الملف ونخص بالذكر وزارة الداخلية، بدليل عدم تدخلها من خلال سلطة الولاية والعمال، وتوجيه توصيات للجماعات الترابية للإهتمام بالقدرات التواصلية الرقمية، وبالتالي فهي لا تساهم في ترسيخ ثقافة التحفيز على التعاون اللامركزي الدولي.

في حين نجد أن بعض التجارب المقارنة التي حققت نجاحا في مجال التعاون الدولي للسلطات المحلية خاصة فرنسا وإسبانيا، تولي إهتماما بالغاً لملف التعاون اللامركزي الدولي عبر مواقعها الإلكترونية¹⁸⁵ من خلال نشر مشاريع التعاون اللامركزي على المستوى الدولي، وطلبات عروض لمشاريع التعاون اللامركزي الموجهة للدول النامية خاصة الإفريقية، وقيمة التمويلات والشركاء وبطائق تفصيلية وتقنية لتلك المشاريع، مما يساهم في تعزيز بنيتها التواصلية والتحفيزية وتحقيق أهدافها السياسية والإقتصادية والثقافية من خلال قوة التأثير التي تعتمد عليها، على مستوى البلدان المستقبلية لمشاريع التعاون اللامركزي.

علاوة على ماسبق، وبتفحص البوابة الوطنية للجماعات الترابية¹⁸⁶ التي تتم إدارتها من لدن وزارة الداخلية من خلال المديرية العامة للجماعات الترابية، يمكننا أن نسجل ضعف بنيتها التواصلية، من خلال كونها لا تقدم عروض مشاريع تعاون من أجل إستمالة نظيراتها الأجنبية لتمويلها وتقديم الخبرة والدعم لتنفيذها في إطار التعاون اللامركزي الدولي، ولا نداء لمشاريع التعاون اللامركزي الدولي المقدمة من قبل الفرقاء الدوليين، كما أنها تقدم معطيات بسيطة حول التعاون والشراكة دون تقديم إحصائيات ومؤشرات، مما يدل على ضعف البنية التواصلية لدى المديرية العامة للجماعات الترابية،

¹⁸⁵ - للمزيد من المعلومات يمكن الإطلاع على الرابطين التاليين:

www.diplomatie.gouv.fr

www.juntadeandalucia.es/aacid

¹⁸⁶ -<http://www.pncl.gov.ma>

وضعف مواكبة السلطات المركزية للأنشطة الخارجية للجماعات الترابية، عكس النموذج السنغالي مثلا والذي يحتل مرتبة أعلى من المغرب في عدد اتفاقيات التعاون اللامركزي المبرمة مع نظيراتها الفرنسية كما سبق وأن أشرنا لذلك، إذ أنه بالإطلاع على البوابة الرسمية للتعاون اللامركزي للسنغال¹⁸⁷ المحدث من لدن وزارة الحكامة المحلية والتنمية وتهيئة المجال، نلاحظ أنها تقدم معلومات هامة حول التعاون اللامركزي وتقدم دلائل وبيانات لمشاريع التعاون المبرمة مع المستوى الدولي، وقاعدة معطيات حول الشركاء وآليات الدعم المادي للمشاريع، مما يؤكد نضج الإستراتيجية التواصلية وترسيخ ثقافة التحفيز على التعاون اللامركزي الدولي مقارنة بالمغرب.

خاتمة:

لقد دشّن الفعل العمومي للجماعات الترابية على المستوى الدولي في مجال التعاون اللامركزي، سيرورة تحول هام لميلاد نهج جديد في العلاقات الدولية، بتوافر مجموعة من محددات البروز على الساحة الدولية، جعلت الوحدات الترابية تفرض نفسها على المستوى الدولي كفاعل ينسجم ورهانات التعاون الترابي، وخلق نوعا من التماسك بين الدول المنخرطة في مسلسل التعاون اللامركزي، إذ أضحت الجماعات الترابية حاضرة في السياسة الخارجية لمجموعة من دول العالم كالنموذج الفرنسي، وآلية لبلورة دبلوماسية ترابية تمارس تأثيرا على نطاق واسع كنقطة جذب واستقطاب للإستثمارات، وكذا كقوة للتأثير السياسي والإقتصادي على الدول المستقبلية لمشاريع التعاون اللامركزي، مما يتيح لها تحقيق أهداف السياسة الخارجية واستمالة الوحدات الترابية الأخرى لدعم ومساندة القضايا الوطنية للدولة على المستوى الدولي.

لقد أصبح من اللازم على المغرب العمل على بلورة دبلوماسية موازية لوحداته الترابية مركزة على آلية التعاون اللامركزي شمال-جنوب، ومنحها المكانة التي تستحقها بتفعيل اتفاقيات تعاون لامركزي مع الوحدات الترابية لدول أوروبا خاصة، واستثمار ذلك للتعريف بعدالة قضية الوحدة الترابية للمملكة، لما تتوفر عليه تلك الوحدات الترابية الأوروبية من قوة ضغط على سلطاتها المركزية، علاوة على كون الإتحاد الأوروبي يضم في إطار بنيته تمثيلية للوحدات الترابية من خلال لجنة الجهات، والتي تستشار لزوما من قبل البرلمان الأوروبي في العديد من القضايا الدولية.

¹⁸⁷ - <http://www.decentralisation.sec.gouv.sn>

ولبلوغ دبلوماسية موازية ناجعة تقودها الجماعات الترابية المغربية في سبيل تحقيق أهداف السياسة الخارجية للدولة، بات من الضروري تجاوز العديد من القيود التي تقف كحاجز أمام تطور الفعل العمومي للجماعات الترابية على المستوى الدولي، من خلال العمل على تطوير المنظومة القانونية المؤطرة للامركزية، وجعل التعاون اللامركزي الدولي ضمن أهداف السياسة الخارجية للدولة، والعمل على تأهيل النخب السياسية المحلية للإضطلاع بهذه الدور الحيوي، وتخصيص ميزانية خاصة لتمويل مشاريع التعاون اللامركزي الدولي، وكذا تشكيل خلية وطنية تحت إشراف رئاسة الحكومة تعنى بالتعاون الدولي للوحدات الترابية، تظم مختلف جهات المملكة بتنسيق مع القطاعات الوزارية المعنية ومختلف المؤسسات العمومية المشتغلة في مجال الإستثمار والتنمية، لضمان إلتقائية سياسات التعاون اللامركزي الدولي وتحقيق الأهداف المرجوة منه.

النهج التشاركي للدولة مع الجماعات الترابية رافعة لترسيخ الحكامة الترابية

سلطانة ادمين

دكتورة في القانون العام

جامعة محمد الخامس بالرباط

slt.idamine@gmail.com

مقدمة

بعد أن أثبتت المقاربة المركزية فشلها و عدم قدرتها على تحقيق متطلبات التنمية الشمولية الحقيقية،¹⁸⁸ فإن الدولة أصبحت ملزمة بأن تقوم بعدة إصلاحات محلية وسن العديد من الاستراتيجيات على جميع الأصعدة و المستويات سواء، الإدارية، أو الاقتصادية، أو السياسية، أو الاجتماعية أو الثقافية. ذلك باعتبار أو نهج سياسة عمومية محلية متماسكة وشاملة قوامها اللامركزية الحقيقية واللامركزية الفعالة¹⁸⁹. فبعد مجموعة من الموثائق، جاء ميثاق 2002، الذي أتى بمقتضيات تهم تحقيق التنمية المحلية على مختلف مستوياتها وهي مقتضيات تحمل في طياتها مجموعة من العناصر تدعو إلى إعادة النظر في دور كل من الدولة و الجماعات المحلية، والسلطات الإدارية المستقلة.¹⁹⁰ في وقت بدا فيه المحلي يظهر كمستوى للتنظيم الجيد والإطار الأكثر ملائمة للتدخلات المباشرة للدولة. وتم اعتبار الجماعات هيئات ترابية جديدة، يتم إحداثها لأول مرة في ظل المغرب المستقل، بناء على مجموعة من المعايير، تتجاوز نظام الجماعة التقليدي، والذي كان سائدا من قبل. والانتقال نحو تنظيم ترابي عصري وحديث¹⁹¹، قادر على تقوية الاندماج الوطني، وترسيخ البناء اللامركزي.

¹⁸⁸: المناظرة الوطنية حول الإصلاح الإداري بالمغرب ((الإدارة المغربية وتحديات 2020)) و8 مايو 2020 وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري للمملكة المغربية.

¹⁸⁹: مجموعة من التعاريف تجدونها في المرجع التالي: مصطفى بن شريف " القانون الإداري. الجزء الأول. التنظيم الإداري " مطبعة الجسور ش.م.م. الطبعة الأولى 2018

¹⁹⁰: للمزيد من التفاصيل والتعاريف الخاصة بالسلطات الإدارية المستقلة و خصوصا التجربة المغربية أنظر: ذ حسن طارق " هيئات الحكامة في الدستور المغربي السياق، البنيات والوظائف " المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية. سلسلة (مؤلفات و أعمال جامعية) عدد 125 الطبعة الثانية 2019. ص: 124 فما فوق

¹⁹¹: IRAKI (A) et TAMIM (M) : « La Dimension Territoriale du Développement Rural au Maroc-Etude

géographique », Publications KALIMATE, Temara, 2013, p 34

ومع دستور 2011، عملت الدولة على إعادة النظر في علاقتها بوحدها الترابية، ليس فقط على مستوى التوزيع العمودي والأفقي للاختصاصات، أو على مستوى التقسيم الترابي لهذه الوحدات، بل أيضا على مستوى فلسفة الحكم المحلي وما يرتبط به من أدوار جديدة ستلعبها الجماعات الترابية. هذه الأخيرة التي بين الدستور الأخير أهميتها من خلال القوانين التنظيمية 113.1/112.14./111.14، وكيف لها أن تلعب دورا أساسيا في ترسيخ الحكامة. هذه الأخيرة la gouvernance التي ترتبط بمجموعة من المفاهيم مثل (مفهوم التنمية، مفهوم المجتمع المدني مفهوم المواطنة، مفهوم دولة الحق والقانون....)¹⁹².

هذا المفهوم - أي الحكامة - الذي كان قد ارتبط بكيفية إدارة الدول أو الحكومات للشأن العام، لذلك كان مفهوم الحكامة يفيد معنى الرقابة، والتوصية والتدبير. فأصبح منظرو الليبرالية الجديدة يلحون على أن المقصود بالحكامة هو الجمع بين الرقابة من الأعلى أي الدولة، والرقابة من الأسفل أي المجتمع المدني. ويعرف الدارسون والخبراء والمختصون هذا المفهوم بأنه تعبير عن ممارسة السياسة وإدارتها لشؤون المجتمع وموارده المالية والمادية والبشرية.

لكن هذا التعريف أصبح قديما ومتجاوزا لأنه يركز فقط على آليات ومؤسسات تشترك في صنع القرار، الشيء الذي جعل هذا التعريف يطرأ عليه تطور، حيث أصبح مفهوم الحكامة يعني حكم تقوم به قيادات سياسية ومنتخبة وأطر إدارية كفئة لتحسين نوعية حياة المواطنين وتحقيق رفاهيتهم، وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم.

بالإضافة أيضا إلى أن السياسة التنموية الهادفة التي تسعى إلى الرفع من المستوى المحلي، هي تلك التي تجعل الجماعة المحلية البنية الأساسية للتنمية، اقتصاديا واجتماعيا. مما يجعلها ملزمة بالانفتاح على محيطها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي. لهذا فالجماعات المحلية أصبحت ملزمة بأن تنسج علاقات

¹⁹²: - عرفت منظمة الأمم المتحدة مفهوم الحكامة " : على انه الأسلوب التشاركي للحكم ولتدبير الشؤون العامة الذي يتركز على تعبئة الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، سواء من القطاع العام أو من القطاع الخاص وكذلك من المجتمع المدني بهدف تحقيق العيش الكريم المستدام لجميع المواطنين ". استعمل مفهوم الحكامة من طرف مؤسسة البنك الدولي مع إطلاق سياسة التقويم الهيكلي التي تهدف الى ضبط التوازنات المالية للدولة وملاءمة سياسة المدينة العمومية مع السوق العالمية . مفهوم الحكامة فقط يفيد لا ضبط الميزانية والتحكم في الاختلالات الاقتصادية أيضا ولكن تحقيق نوع من الشفافية في اتخاذ القرار وأسلوب ممارسة السلطة في تدبير الموارد الاقتصادية والاجتماعية أجل من التنمية - . أنظر للمزيد من التفصيل تقرير وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية: اللانمركز الإداري رافعة لورش الجهوية المتقدمة: مجلس النواب 28 نونبر 2017.

تعاون وتبادل مع الطاقات الاقتصادية على المستوى الإقليمي أو الوطني أو الدولي. هذا ما جعل علاقة الجماعة المحلية بالدولة تقوم على مبادئ أساسية أبرزها التشاور، التعاون، الشراكة، التضامن.... من أجل إنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة خاصة وللدولة عامة.

المبحث الأول: آليات التعاون بين الدولة والجماعات الترابية

يعتبر الاختيار الديمقراطي أو الديمقراطية الترابية أحد الثوابت الجامعة التي تستند عليها الأمة في حياتها العامة للملاءمة للتوجهات العصرية للدول الديمقراطية، ويقصد به إشراك الفاعلين والفاعلات في مجال مقارنة النوع والديمقراطية التشاركية في الهيئات الاستشارية للجماعات الترابية بالمنطقة والمنتخبين والمنتخبات وفعاليات المجتمع المدني في المسلسل الخاص بتكريس مبادئ الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي قصد تحقيق النجاعة في التنمية المحلية باعتبارها مسارا دائما ومشروعا وطنيا هدفه الارتقاء بمستوى عيش المواطنين، وتقديم خدمة عمومية تستجيب لحاجياته وتكون في مستوى تطلعاته، ولتحقيق هذه الغاية فإن الإطار الدستوري والقانوني الجديد المؤطر لعمل الجماعات الترابية أصبح يعكس رؤية واضحة، ويمثل خارطة طريق إستراتيجية تستلزم فهما مشتركا وموحدا بين الدولة والجماعات الترابية من أجل توفير شروط نجاح هذه المحطة في تاريخ التجربة الجماعية المغربية. وهذا ما نلمسه خلال استعراضنا مسار تطور التشريعات التي أطرت عمل الجماعات الترابية منذ سنة 1960م إلى اليوم، مروراً بالمحطات الأساسية في هذا المسار، حيث نفهم فلسفة التنظيم الجماعي الترابي، ووظائف العمل الجماعي، وطبيعة العلاقة القائمة بين الدولة والجماعة الترابية، والآليات المؤسسية والتنظيمية التي أقرتها المنظومة القانونية الجديدة لتمكين الجماعات الترابية من النهوض بمهامها الجديدة، وأهم عناصر التصور المؤسسي الجديد المؤطر للعمل الجماعي على الصعيد الترابي، وماهية الوظائف التي تقترح المنظومة القانونية للجماعة الترابية في ظل السياق الدستوري الجديد، وايضا آليات التنسيق والتعاون والتواصل بين الجماعة الترابية وسائر الفاعلين الآخرين المهتمين بالشأن الترابي.

وقد حققت تجربة الجماعة الترابية ببلادنا تراكما كميا وكيفيا لا يمكن إغفاله على مستوى منجزاتها، كما أن الدولة ظلت فاعلا أساسيا في تفعيل دور الجماعة الترابية من خلال آلية التمويل وآلية البرمجة والمخططات والمشاريع المنجزة، ولأسيما المتعلق منها بالتهيئة المكانية، أو سياسة الاستثمار العمومي، أو دعم البنيات التحتية، أو تحفيز الاستثمار الخاص بالاطافة إلى التكريس الدستوري للجهوية من خلال

تحويل الجهة مكانة دستورية، وثانها إقرار البعد الديمقراطي المباشر في تأسيس النموذج الجديد للجهوية، وثالثها إقرار مبدأ التدبير الديمقراطي لشؤونها فضلا عن تكريس التمثيلية الترابية للجهات في الغرفة البرلمانية الثانية. وقد كان التصور الملكي حاسما في تحديد مرجع الاختيارات الكبرى التي ستكرسها المرجعية الدستورية من خلال قرابة خمس وعشرين فصلا. رغم كل هذا فإن مساهمات الجماعات الترابية في تحقيق التنمية الوطنية محليا قد تم بوتيرة متفاوتة سريعة أحيانا وبطيئة أحيانا أخرى، الشيء الذي ترتب عنه نوع من عدم التوازن وبعض مظاهر الاختلال في مستوى النمو بين الجماعات الترابية..

فميثاق اللاتمرکز الإداري¹⁹³، كان يروم إلى تنسيق تدخل الدولة على المستوى الجهوي والترابي، من خلال تمكين المصالح اللامركزة الجهوية من جملة من الاختصاصات المهمة تتمثل في -: المساهمة في إعداد "برنامج عمل" الدولة على المستوى الجهوي، تحت إشراف والي الجهة؛ أيضا -تنشيط أنشطة المصالح اللامركزة على مستوى العمالات والأقاليم؛ -أيضا مواكبة الجماعات الترابية في إعداد برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب، بتكامل وانسجام مع برنامج عمل الدولة على المستوى الجهوي؛ -أيضا تدعيم علاقات الشراكة بين الدولة والجماعات الترابية. وقد أتاح المشرع أمام الجماعات المحلية مجموعة من الطرق لتحقيق هذا المبتغى. المطلب الأول: التعاقد:

صدرت مجموعة من القوانين والمراسيم التي تؤسس لمرحلة جديدة من التدبير الإداري تقوم على إشراك كافة المتدخلين المركزيين والمحليين في تنفيذ سياسة الدولة وإنجاز برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ومن بينها ما يتعلق باللاتركيز الإداري¹⁹⁴، ويعتبر هذا الأخير تنويعا لمسار طويل من

¹⁹³ : أمحمد لفروجي " الميثاق الجماعي الجديد وفق آخر التعديلات لسنة 2009 المدخلة بالقانون رقم 17.08 مع النصوص

التطبيقية والقوانين المصاحبة الطبعة الأولى 2009

¹⁹⁴ المرسوم رقم 2-93-625 بتاريخ 20 أكتوبر 1993 في شأن اللاتمرکز الإداري، والمرسوم رقم 1369-05-02 بتاريخ 02 ديسمبر 2005 بتحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمرکز الإداري، والمرسوم رقم 618-17-02 -بمباشرة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري الصادر بتاريخ 26 ديسمبر 2018. للمزيد أنظر:

-عبد الفتاح البجيوي: مؤسسة الوالي والعامل وأفاق عدم التمرکز الإداري بالمغرب: المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية: مؤلفات وأعمال جامعية: العدد 100: 2014، الصفحات من 48 وما بعدها.

_ عبد الكريم بخنوش: التنسيق الإداري للمصالح الإقليمية التابعة للدولة: أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق: كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-أكادال الرباط: 2000.

المجهودات الرامية إلى تأسيس نظام تدبير إداري، يسعى إلى توفير مناخ التعايش و التعاون بين اللامركزية اللاتمركز الإداري على المستوى الترابي، ويشكل التعاقد، الوسيلة الطبيعية لتجسيد الشراكة والتعاون ما بين مختلف الأشخاص المعنوية العامة،

الفقرة الأولى: تعريف التعاقد

يعتبر التعاقد من بين الآليات القانونية الأكثر ملاءمة لتحقيق التعاون و توحيد الجهود لتوفير الشروط الموضوعية و الذاتية لتعبئة كل من الدولة والجماعات الترابية من اجل خلق عمل جاد ومسؤول في الإسهام في التنمية المنشودة، ويتميز بكونه سهل و بسيط و ما يبرر قول ذلك هو التراجع النسبي للقرار الإداري الانفرادي لصالح التقنيات التفاوضية فالتسيير بالدوريات و بالأوامر التسلسلية أصبح يتقلص ليطرك المجال للتعاقد،¹⁹⁵ إذ أن التشاور أصبح قاعدة أساسية في المعاملة الإدارية و السياسية خصوصا. فهو يعبر عن توافق الإرادات أي الرضي الذي هو أساس الحكامة الجيدة، التمويلات أيضا من خلال التعاقد نمر من وصاية قبلية قائمة على الفحص القانوني و المحاسبي إلى تحديد أهداف متفاوض بشأنها متبوعة بمراقبة النتائج و التقييم البعدي استنادا إلى مؤشرات تكون هي نفسها متفاوض بشأنها، كما يسمح التعاقد بتنظيم تعدد الاختصاصات و لا سيما تقسيم الاختصاصات التي طالما كان تداخلها سببا للعديد من الاختلالات التي من بينها المتقاطعة أثناء تنفيذ المشاريع و البرامج.¹⁹⁶

الفقرة الثانية: دواعي التعاقد

لقد أصبح من الصعب على الهيئات المركزية القيام بجميع المهام وتلبية كافة متطلبات الساكنة. ومن هذا المنطلق، ورغبة في دعم فعالية التدخل العمومي،¹⁹⁷ كان لابد من تخلي سلطات المركز على البعض من صلاحياتها ومهامها لفائدة ممثلها على الصعيد الترابي ، ومنح المزيد من الصلاحيات للجماعات الترابية والمؤسسات التي تشتغل على الصعيد المحلي، لذلك فأسباب تبني التعاقد ما بين

¹⁹⁵: مينة بنحميد" التعاقد و الجماعات المحلية " 2 مايو 2014 موجودة على الموقع الالكتروني : barlamane.com تم

الولوج إليه يوم 2021/06/12 .

¹⁹⁶: Yves Jegouzo ; les contrats et conduit de l'action publique au 21^{si}ècle. L'AHARMATTAN – GRET ; 2003

¹⁹⁷: Ali Bouabid et Larabi Jaid. Déconcentration et gouvernance des territoires ; recommandation pour un débat ; Coll. Modernisation de L'action publique ; Novembre 2007

الجماعات المحلية والدولة فهي أسباب عامة وأسباب خاصة، منها ما هو متعلق بالجماعات المحلية وما هو متعلق بالدولة.

أولاً: الأسباب الخاصة بالدولة

لقد أصبح من الصعب على الهيئات المركزية القيام بجميع المهام وتلبية كافة متطلبات الساكنة. ومن هذا المنطلق، كان لابد من تخلي سلطات المركز على البعض من صلاحياتها ومهامها لفائدة ممثليها على الصعيد الترابي، ومنح المزيد من الصلاحيات للجماعات الترابية والمؤسسات التي تشتغل على الصعيد المحلي. فالدولة أصبحت ملزمة تحت ضغط المتغيرات الدولية والإقليمية والتحديات الداخلية أن تتخلى عن مجموعة من المهام والصلاحيات لفائدة فاعلين آخرين¹⁹⁸، فهي لم تعد قادرة بمفردها على التحكم في تدبير قضايا التنمية والاستجابة للحاجيات المتزايدة للساكنة، خاصة في زمن يشهد بروز متزايد لفاعلين جدد على المستوى الترابي (المؤسسات العمومية والقطاع الخاص والمقاوالات الاقتصادية و هيئات المجتمع المدني)، مما فرض عليها البحث عن توازن جديد يوفق بين مختلف الفاعلين.

فمع ظهور قضايا ذات طابع محلي لها من خصوصيات محلية تختلف عن القضايا الوطنية التي من اختصاص الدولة هذه القضايا خلقت مشكل للدولة في معالجتها مما أدى إلى التفكير في حلول وذلك بخلق وحدات ترابية لها من الوسائل القانونية واللوجستكية التي تؤهلها للبت في مثل هذه القضايا، هاته القضايا التي اتسعت مما جعل صلاحيات الجماعات المحلية تتطور عن طريق إدخال مجموعة من التعديلات على المقتضيات التي تنظم الجماعات المحلية. لكن إعطاء الشخصية المعنوية والاستقلال المالي للجماعات المحلية غير كاف لتأهيلها لمعالجة القضايا المحلية التي باتت تتميز بتعقدها مما جعلها تعاني من نقص في الموارد المخولة لها مما صعب عليها معالجة قضاياها المحلية، وتبقى الدولة هي المسؤولة على تأهيل هذه الوحدات لممارسة اختصاصاتها وذلك بنهجها لتقنية التعاقد تستطيع من خلاله التدخل بطريقة غير مباشرة في القضايا المحلية وذلك بتعاون مع الجماعات المحلية. ثانياً للوفاء بالتزاماتها اتجاه الأفراد. من خلال السياسات العمومية لها.

ثانياً: الأسباب الخاصة بالجماعات

¹⁹⁸ : ROSANVALLON, P., : « La crise de l'Etat-providence », Edition du seuil, France ; 1992

إن أسباب التعاقد بالنسبة للجماعات المحلية : قتعقد تدخلات الجماعات المحلية في مختلف القطاعات والميادين، و تراكم الاختصاصات التي حولها المشرع لها، وما يواكبه من ضعف في الموارد المالية و البشرية لمواجهة الحاجيات التمويلية المتصاعدة للمرفق الذي تشرف على إدارته بالإضافة إلى الحدود القانونية التي تقلص لها من إمكانية لجوئها إلى المصادر الخارجية للتمويل مما يعيقها في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

إذا فتقنية التعاقد تضمن تنفيذ المخططات و البرامج التي من شأنها تحقيق تنمية محلية على مختلف المستويات، فلجوء الجماعات المحلية إلى هذا النوع من التعاملات مع الدولة يجعلها تستفيد من مجموعة من الامتيازات كالتسهيلات التي تتوفر عليها أكثر من تلك التي تتمتع بها الجماعات المحلية. المطلب الثاني: الاختصاصات المشتركة بين الدولة و الجماعة

لتكريس مبدأي المشاركة والنجاعة ولتحقيق الحكامة الترابية فقد نصت القوانين على الاختصاصات المشتركة بين الدولة و الجماعة، والتي تهتم مجالات التنمية، اقتصاديا، اجتماعيا، بيئيا ، ثقافيا و سياحيا. والتي تستدعي لتنفيذها المشاركة بين الدولة و الجماعة. فاتخاذ أي قرار يهم التنمية المحلية يجب عمليا أن يتم بتشاور بين الدولة و الجماعات، وعليه فان التعامل بين الدولة و الجماعة بناء على الشراكة والتعاون يعتبر في حد ذاته اندماج المجالين، الوطني و الجهوي، اللذان يسيران في سياسة ممنهجة من اجل استكمال البرامج التنموية.¹⁹⁹

الفقرة الأولى: مجالات الاختصاصات المشتركة بين الدولة و الجماعة
نص القانون الخاص بالجماعات²⁰⁰ على مجموعة من المجالات الكبرى للاختصاص المشترك بين الجماعة والدولة أهمها²⁰¹، مجالات تنمية الاقتصاد المحلي و إنعاش الشغل، و المحافظة على

¹⁹⁹: الشريف الغيوي " الأسس القانونية و المقومات المالية للتنمية الجهوية " أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام جامعة محمد الخامس بالرباط 2002.

²⁰⁰: القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات/ ظهر شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)

بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات. المواد 88 و 89 . جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)

خصوصيات التراث الثقافي المحلي وتنميته، و القيام بالأعمال اللازمة لإنعاش و تشجيع الاستثمارات الخاصة، لاسيما انجاز البنيات التحتية والتجهيزات، و المساهمة في إقامة مناطق الأنشطة الاقتصادية وتحسين ظروف عمل المقااولات.²⁰²

الفقرة الثانية: أهم الاختصاصات المشتركة بين الدولة و الجماعة إلى جانب الاختصاصات الذاتية للجماعة التي منحها لها القانون فقد أشركها هذا الأخير مع الدولة في اختصاصات أخرى،²⁰³ تنتمي إلى تجهيزات القرب، تتطلب التعاون بينهما لتكريس الترابية و لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، أهمها²⁰⁴:

- المحافظة على البيئة
- صيانة كل من مدارس التعليم الأساسي و الطرق والمسالك الجماعية إحداث ادوار (العجزة-الشباب-الحضانة-العمل الخيري)
- إحداث المراكز(النسوية- المراكز الاجتماعية للإيواء)
- إحداث المكتبات الجماعية
- إحداث المتاحف و المسارح و المعاهد الفنية و الموسيقي
- إحداث المركبات الرياضية
- تدبير الساحل و تهيئة الشواطئ و الممرات الساحلية و البحيرات و الأنهار وضياف الأنهار الواقعة في النفوذ الترابي للجماعة....

المبحث الثاني: مظاهر مشاركة الدولة للجماعات الترابية لترسيخ الحكامة الترابية

²⁰¹: الدكتور سعيد جفري " التنظيم الترابي بالمغرب " مكتبة الرشاد. سطات / 2018

²⁰²: بوجمعة بوعزاوي " التنظيم الإداري. الإدارة المركزية للدولة. الجماعات الترابية " مطبعة wiwane الطبعة الثانية

2018

²⁰³: Conformément aux disposition du premier alinéa de l'article 140 de la Constitution et sur la base du principe de subsidiarité, la commune exerce les compétences propres qui lui sont conférées par les dispositions de la présente loi organique et de texte pris pour son application. Elle exerce également des compétences partagées avec L'Etat et celles qui lui sont transférable par ce dernier dans les conditions Loi organique relative aux communes /Article 4

²⁰⁴: الدكتور سعيد جفري " الجماعات الترابية بالمغرب " مكتبة الرشاد. سطات طبعة 2016 ص : 181

تفعيلا لمضامين سياسة اللاتمرکز الإداري، تتولى المصالح اللامركزة الممثلة للسلطة الحكومية على المستوى المحلي، وتنسيق مع الوالي أو عامل العمالة أو الإقليم، بتقديم كل أشكال الدعم والمساعدة للجماعات الترابية و الهيئات ذات الاختصاص الترابي، والعمل على إرساء أسس شراكة فاعلة مع الجماعات الترابية وباقي المؤسسات الأخرى، كما تساهم أيضا في تنمية قدرات الجماعات الترابية ومساعدتها في ممارسة المهام المسندة إليها وتعمل على تعزيز آليات الحوار والتشاور مع كافة المتدخلين على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم.²⁰⁵ كما، يتعين على المصالح اللامركزة دعم برامج التنمية الترابية وتقديم كل سبل الدعم ومساعدة المستثمرين، وتمكينهم من الحصول على التراخيص اللازمة لإنجاز مشاريعهم، إذ يتعين عليها، القيام بجميع أعمال التنسيق

الفقرة الأولى: التشارك والتكامل في إنجاح المشاريع أساس التنمية
لقد اختار المشرع عبر القوانين التنظيمية الثلاث أن تتم التنمية على أسس تشاركية تكاملية. من أجل تحقيق احتياجات المجتمع بالاستغلال الأمثل لجميع الموارد حيث يمكننا من معرفة المقارنة بين تكلفة ومنفعة الإنفاق العام وهذا الأسلوب يقوم على عناصر ثلاثة هي : التخطيط والبرمجة والإدارة بالأهداف

لذلك فان التنمية المستدامة تعتمد على مفهوم التعاقدية مع كل الفاعلين حيث أصبحت آلية طبيعية لتجسيد الشراكة التي هي من بين نتائج تقوية اختصاصات المجالس الإقليمية، في تكامل مع مجهودات المجتمع المدني والدولة والجماعات الترابية وكذا القطاع الخاص الذي سيمكن لا محالة من إنجاح جل المشاريع التنموية ومن الاستجابة لانتظارات الساكنة وذلك من خلال تفعيل آليات الشراكة والتعاون وإعادة بناء العلاقات على أسس جديدة تبتعد عن الأساليب التقليدية في إدارة الشأن العام الترابي لذلك وفي هذا السياق يبدو اللجوء الى الشراكة بين الجماعات و الدولة وسيلة ناجعة ومتميزة لانجاز المشاريع الخاصة بالتجهيزات و البنيات الأساسية، فبرامج التأهيل الحضري الذي تعرفه عدة جماعات محلية حاليا يتم تنفيذها في إطار شراكة بين عدة قطاعات عمومية. ومما لاشك فيه أن هذا النوع من الشراكة سوف يعرف تطورا كبيرا ومتزايدا، لما يوفره من قدرة على تعبئة وضم موارد مشتركة لانجاز

²⁰⁵: صالح العكاوي " اللاتمرکز الإداري آفاق للتنمية والتكامل المجالي " RDCEC ISSN : 2658-946X - Vol 1 No 1

مشاريع محلية وتمويل برامج اجتماعية واقتصادية تندرج في إطار المخططات المحلية و البرامج الوطنية للتنمية.

ويمكننا أن ندرج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية كنموذج أو كمثال في هذا الإطار لقدرتها على استقطاب كافة الشركاء في التنمية من دولة وجماعات محلية ومجتمع مدني لانجاز مشاريع اجتماعية لمحاربة الهشاشة و الفقر والإقصاء وقد تعدى هذا إلى السير نحو تحقيق التنمية المستدامة و الحكامة الترابية.

الفقرة الثانية:التعاون في تنفيذ السياسات العمومية

أيضا وكما نعلم فان المصالح اللاممركزة على صعيد العمالة أو الإقليم تتولى، من جهة، تنفيذ السياسات والبرامج العمومية الحكومية، لذلك فهي تقوم بتقديم الدعم والمساعدة اللازمة لفائدة الجماعات الترابية وهيأتها من أجل مساعدتها على الاضطلاع بمهامها.

اولا: عنى طريق دعم ومواكبة إعداد التصاميم الجهوية لإعداد التراب. فمن المعلوم أن التصميم الجهوي لإعداد التراب مثلا ، وباعتباره الوثيقة المرجعية للهيئة المجالية لمجموع التراب الجهوي، يهدف، على وجه الخصوص، إلى تحقيق التوافق بين الدولة والجهة حول تدابير تهيئة المجال وتأهيله وفق رؤية إستراتيجية واستشرافية، بما يسمح بتحديد توجهات واختيارات التنمية الجهوية، وذلك من خلال :- وضع الإطار العام للتنمية الجهوية المستدامة بالمجالات الحضرية والقروية: - تحديد الاختيارات المتعلقة بالتجهيزات والمرافق العمومية الكبرى المهيكلية على مستوى الجهة: - تحديد مجالات المشاريع الجهوية وبرمجة إجراءات تميمها وكذا مشاريعها المهيكلية.وفي إطار تنزيل مقتضيات المادة 89 من القانون رقم 14.111 المتعلق بالجهات، فقد حرصت الحكومة على إصدار المرسوم المتعلق بتحديد مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتحيينه وتقييمه (مرسوم رقم

بالجريدة صدر(2017 شتنبر 28) 1439 محرم 7 في صادر 2.17.583 الرسمية بتاريخ 2 نونبر 2017

كما أن الحكومة عازمة على مواصلة دعم ومواكبة مجالس الجهات، على مستوى إعداد التصاميم الجهوية لإعداد التراب، من خلال: تتبع الدراسات المتعلقة بالتصاميم الجهوية لإعداد التراب ومواكبتها في هذا المجال بتنسيق مع القطاعات المعنية؛ أيضا تم وضع مشروع دليل لتبسيط مسطرة إعداد هذه التصاميم؛ وتمت برمجة دورات للتكوين لفائدة أطر مجالس الجهات في مجال إعداد التراب.

ثانيا: أيضا، ومن أجل إسهام الحكومة في إرساء حكمة ترابية جيدة فهي تقوم بدعم القدرات التدريبية للجماعات الترابية في إطار مواكبة نقل جملة من الاختصاصات والمهام إليها، عبر دعم هذه الجماعات الترابية في إرساء إدارتها وهياكلها التنظيمية، وتعزيزها بالموارد البشرية اللازمة لتمكينها من تدبير شؤونها وممارسة اختصاصاتها على أفضل وجه.

فعلى مستوى تعزيز الهياكل التنظيمية وتطوير أساليب التدبير الإداري تحرص الحكومة باستمرار على دعم ومواكبة إرساء إدارة الجماعات الترابية وهياكلها، حيث عملت وزارة الداخلية على توجيه الدوريات والدلائل التوضيحية ذات الصلة بالجماعات الترابية، والتي شملت تنظيم إدارة الجهة وإدارة العمالة أو الإقليم، مرفقة بنماذج للهيكل التنظيمية لهذه الهيئات. وفي إطار تنزيل الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع المحدثة بموجب القانون التنظيمي رقم 14.111 المتعلق بالجهات، فقد تم إعطاء الانطلاقة لأنشطة وكالت جهوية لتنفيذ المشاريع، وذلك عبر المصادقة على ميزانياتها وتنظيمها الهيكلي وأنظمة موظفيها. وتعزيز قدراتها سواء المنتخبة منها أو الإدارية، من خلال الشروع في اعتماد نظام التدبير بالأهداف وغيره من آليات التدبير الحديث والمعقلن، بهدف الرفع من نجاعة وشفافية تدخلاتها وتحسين حكمتها.

ثالثا: على مستوى الموارد البشرية

أما على مستوى الموارد البشرية فتعمل الحكومة على تمكين الجماعات الترابية من الموارد البشرية المؤهلة للنهوض بأعباء الإدارة على المستوى الترابي، من خلال تفعيل آليات انتشار الموظفين، فضلا عن التفكير في اعتماد آلية التشغيل بموجب عقود. ففيما يتعلق بنقل الموظفين المنتمين إلى الهيئات المشتركة بين الإدارات، فإن مرسوم 5 غشت 2015 فتح إمكانية نقل الموظفين المنتمين إلى الهيئات المشتركة بين الوزارات بناء على طلب أو تلقائيا، إن اقتضت ذلك ضرورة المصلحة، لدى الجماعات الترابية. وفيما يتعلق بالإلحاق، فإن مرسوم 30 يناير 2014 المتعلق بالإلحاق، فتح إمكانية الإلحاق لدى الجماعات الترابية لمدة ثلاث سنوات على الأكثر قابلة للتجديد، كما يمكن للموظف الملحق لفترة لا تقل عن المدة المذكورة، أن يدمج بصفة نهائية لدى الجماعة الترابية الملحق لديها. فضلا عن ذلك، وعلى غرار ما تم اعتماده لفائدة الإدارات العمومية، عملت الحكومة على وضع إطار تنظيمي لاعتماد التشغيل بموجب عقود بالجماعات الترابية، بهدف تمكين الجماعات الترابية من استقطاب الكفاءات والخبرات وسد الخصاص الملحوظ على مستوى الموارد البشرية المؤهلة والمتخصصة على مستوى

الجماعات الترابية. وفي إطار تأهيل الموارد البشرية للجماعات الترابية، فقد تم وضع الإطار الإجرائي لبرامج التكوين المستمر لفائدة منتخبي وموظفي الجهات قصد الارتقاء بمؤهلاتهم وقدراتهم في مختلف مجالات التدبير العمومي .

رابعا: على مستوى الممتلكات

أيضا فنحن نعلم جميعا أن تدبير ممتلكات الجماعات الترابية والمحافظة عليها كان دائما مثار جملة من الصعوبات والاكراهات بسبب تعدد القوانين المنظمة لهذه الممتلكات وتقادمها. ومن أجل تجاوز هذه الصعوبات، فقد انكبت الوزارة الوصية بها في هذا الإطار، على إعداد مشروع قانون موحد يهدف بالأساس إلى إقرار قواعد تتوخى تحديث أساليب ومساطر تدبير وتعزيز الأملاك العقارية للجماعات الترابية والمحافظة عليها وتنميتها وتحسين مداخيلها، بشكل يتلاءم ومقتضيات الدستور الجديد والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية، ويستجيب لمتطلبات التنمية المحلية. وفي انتظار صدور هذا القانون، تواصلت الوزارة الوصية القيام بالمهام المنوطة بها والمتمثلة في: - تقديم الاستشارات القانونية في كل ما يتعلق بتدبير أملاك العمالات والأقاليم والجماعات؛ - أيضا تنظيم دورات تكوينية لفائدة موظفي العمالات والأقاليم المكلفين بتدبير هذه الأملاك، وذلك بغية تقوية قدراتهم المهنية؛ - أيضا إعداد دليل عملي شامل ومفصل لمختلف المساطر الخاصة بتدبير أملاك الجماعات الترابية في انتظار صدور القانون المتعلق بهذا المجال؛ - تفعيل مقتضيات المادتين 227 و 228 من القانون التنظيمي رقم 14.112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، بشأن توزيع البنيات التابعة لمجالس العمالات والأقاليم، بين هذه الأخيرة ومصالح الإدارة الترابية لوزارة الداخلية .

خامسا: صندوق التأهيل الاجتماعي

هناك أيضا من مظاهر مشاركة الدولة للجماعات الترابية لترسيخ الحكامة الترابية هناك دعم الدولة لحكامة «صندوق التأهيل الاجتماعي» و«صندوق التضامن بين الجهات»²⁰⁶ فمن المعلوم أنه تم سنة 2016 إحداث حسابين خصوصيين للخزينة، هما: «صندوق التأهيل الاجتماعي» الذي يهدف إلى سد العجز في مجال التنمية البشرية والبنية التحتية، و«صندوق التضامن بين الجهات» الذي يتوخى ضمان التوزيع العادل للموارد بغية تقليص الفوارق بين الجهات. ومن أجل إرساء نظام حكاية جيدة لهذين

²⁰⁶: د.احمد اجعون " الوجيز في التنظيم الإداري " مشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية. العدد الخاص

رقم 6. مطبعة النجاح الجديدة/الدار البيضاء. أبريل 2018

الصندوقين الهامين، فقد حرصت الحكومة على اعتماد المرسومين الخاصين بهما، والذين ينظمان، على وجه الخصوص، معايير استفادة الجهات من صندوق التأهيل الاجتماعي ومعايير توزيع الموارد المالية لصندوق التضامن بين الجهات. فبالنسبة لصندوق التضامن بين الجهات، فقد تم تحديد معايير التوزيع (أحسب مؤشر التنمية البشرية، والناتج الداخلي الخام الفردي، وعدد العاطلين، وعدد الساكنة القروية، وعدد الساكنة في الهوامش الحضرية،) وطبيعة المشاريع الممولة حسب أولويات السياسات العمومية، على أن تحدد النسب المئوية لكل معيار من المعايير المشار إليها بمقتضى قرار لوزير الداخلية بعد التشاور مع رؤساء الجهات. أما فيما يخص صندوق التأهيل الاجتماعي، فقد تم تحديد معايير استفادة الجهات من مداخله بناء على الناتج الداخلي الخام الفردي، وعدد الساكنة بالعالم القروي، وحجم استثمارات الدولة والمؤسسات العمومية المنجزة بالجهة، ونسبة الهشاشة بالجهة، وطبيعة المشاريع الممولة حسب أولويات السياسات العمومية.²⁰⁷

سادسا: برامج التأهيل الحضري

أيضا هناك -برامج التأهيل الحضري وبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية: فمن بين المشاريع التي يتم تنفيذها وفق حكمة ترابية جيدة في إطار مواكبتها للجماعات الترابية، تعمل الحكومة على دعم ومتابعة برامج التأهيل الحضري والتنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تشكل جزءا من الاوراش الكبرى التي تتوخى تحسين المشهد الحضري وجاذبية المدن، من خلال النهوض بالبنيات التحتية وتأهيل المرافق والتجهيزات العمومية، وغيرها... وانسجاما مع مبادئ الحكامة الترابية، تعتمد هذه البرامج على تجاوز المقاربات التجزئية للمشاريع من خلال إعادة هيكلة تدخلات الجماعات الترابية وإدراجها ضمن مقاربة شمولية تتوخى الاندماج والالتقائية، وذلك عبر بلورة برامج تنموية، متعددة السنوات، متماسكة ومتكاملة قائمة على الشراكة والتعاقد مع مختلف الفاعلين. وقد عرفت جل المدن والمراكز الحضرية إعداد برامج تأهيلية بهدف زيادة جاذبية المدن وتحسين محيط عيش الساكنة وتقوية البنيات الأساسية، وتدارك الخصائص في التجهيزات والمرافق في إطار رؤية شمولية تدمج الأبعاد المجالية والاقتصادية والاجتماعية .

²⁰⁷: د.احمد أجعون " الوجيز في التنظيم الإداري المغربي " مشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية. العدد

الخاص رقم 22. مطبعة الأمنية الرباط. الطبعة الثانية 2020

ويتحدد دور الحكومة في مواكبة هذه البرامج، التي تتم صياغتها واقتراحها وتنفيذها وتعبئة مختلف الشركاء على المستوى الترابي، في تقديم الدعم التقني لتبني المشاريع وإعداد الاتفاقيات الخاصة بها والمساهمة في تمويلها وتتبع إنجازها. وبخصوص الدعم المالي الذي تقدمه الدولة لهذه البرامج، فيراعى فيه مبلغ المساهمات التي تتم تعبئتها على المستوى المحلي ومن طرف الشركاء، وكذا حجم الخصائص المسجل على مستوى البنيات والتجهيزات الأساسية. وعلى العموم، فقد استفادت عدد من المدن المغربية من هذه البرامج بنسب تختلف حسب عدد السكان ونوعية المشاريع المقترحة وحجم التمويلات المعبئة. واهتمت هذه البرامج التنموية التي تم تنفيذها وفق هذه المقاربة التشاركية، منذ سنوات، قطاعات حيوية مثل. إعادة هيكلة الأحياء الناقصة التجهيز: حيث تم اعتماد مقاربة تشاركية بين كل من وزارة الداخلية ووزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والسكنى وسياسة المدينة ووزارة الاقتصاد والمالية ومختلف الشركاء المحليين من أجل توفير الحاجيات الملحة للسكان من شبكات طرقية، ومساحات خضراء ومرافق للقرب... الخ. بالإضافة إلى.. معالجة أوضاع المباني الآيلة للسقوط: وذلك وفق مقاربة تشاركية تحدد مسؤولية كافة المتدخلين من وزارات معنية وجماعات ترابية ومستفيدين، ولاسيما وضع آليات لتمكين السلطات المحلية من التدخل بهدف معالجة البنيات الآيلة للسقوط أو هدمها إذا ما استوجب الأمر ذلك، وكذا توفير أماكن الإيواء المؤقت للأسر القاطنة بالمساكن المهددة بالانهيار. هذا، وتحرص الحكومة، في إطار تنفيذ هذه البرامج على اعتماد حكمة ترابية جيدة، تنبني على التتبع المستمر للأوراش المفتوحة. وذلك من خلال: الوفاء بالتزامات الحكومة المالية والتقنية بموجب اتفاقيات البرامج والمشاريع التي تكون طرفا فيها؛ - كما جاء سابقا. أيضا إرساء آليات التتبع الخاصة بمختلف الاوراش الكبرى، والحرص على انتظام اجتماعاتها بهدف مواكبة إنجاز هذه المشاريع، وحل المشاكل المرتبطة بها عند الاقتضاء.

سابعاً: آلية التسويق الترابي

فالمغرب شأنه شأن الدول السائرة في طريق النمو يطمح إلى تحقيق التنمية المحلية الشاملة والمندمجة. الأمر الذي يجعله مطالبا بتوفير وتهيئة الجو المناسب لاستقطاب رؤوس الأموال والاستثمارات الكبرى²⁰⁸ التي من شأنها إنجاز المشاريع العملاقة في كافة المجالات²⁰⁹ سواء ما تعلق

²⁰⁸: أكد جلالة الملك في الرسالة السامية الموجهة إلى المشاركين في أشغال المؤتمر البرلماني الثالث للجهات بتاريخ 19 ديسمبر 2018، على أن إطلاق الاوراش والتدابير المتعلقة بالتركيز الإداري وإعادة النظر في الإطار القانوني للمراكز

بالبنية التحتية أو ما تعلق بالخدمات أو ما يهم مجال الدراسات، بيد أن جلب الاستثمارات يستلزم توفير شروط وظروف اقتصادية وسياسية وقانونية تمنح المستثمر ضمانات حقيقية تشجع على استثمار أمواله خاصة إذا ما ربط علاقات تعاقدية مع الدولة أو الجماعات الترابية، ذلك أن قيامها بالوظائف التي أصبحت تضطلع بها سواء من حيث النهوض بالأوضاع الإقتصادية أو الإجتماعية لا يمكن أن يتم دون اللجوء إلى آليات الجماعة المقابلة وعلى رأسها آلية التسويق الترابي، لتمكين الدولة والجماعات الترابية من إشباع حاجياتها المختلفة، فالتسويق الترابي يشكل الأداة الجديدة التدخلية التي تساهم في ترسيم ملامح السياسات العمومية وترجم توجهات الإستثمار والإنفاق

خاتمة

و في الأخير فلقد عمد المشرع المغربي إلى تغيير القوانين المنظمة للجماعات الترابية و جعلها ترتقي إلى مصاف القوانين التنظيمية لتمكين هذه الجماعات من قوانين تسير تطلعات المواطنين والفاعلين السياسيين المحليين في إرساء تدبير مركزي لمجالات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية من خلال مجالس منتخبة ديمقراطيا تدبر شؤونها وفق مقاربة ديمقراطية وتشاركية وبمراقبة إدارية ومالية فعالة، لكن بعد مرور أكثر من خمس سنوات على تطبيق القوانين التنظيمية للجماعات الترابية برزت إلى السطح مجموعة من العيوب والإكراهات مرتبطة بتنزيل هذه المقتضيات على أرض الواقع ومن خلال الممارسة تبين أن العديد من الجماعات عجزت على تحقيق التنمية الترابية بفعل الصعوبات التي أصبح رؤساؤها يواجهونها في مجالات متعددة منها ما يتعلق بالمسطرة المتعلقة بإخراج برنامج العمل وتنزيله، أو تدبير الموارد البشرية، إلى غير ذلك.

لذلك يبقى أن التنمية المحلية لا تتحقق إلا عبر جهد جماعي ووفق مقاربات تشاركية، عبر توحيد الجهود بين كافة المتدخلين والفاعلين سواء كانت الدولة أو باقي الوحدات الترابية، فبعد إقرار القوانين التنظيمية الثلاث والتي أسست لمفهوم ودور الجماعة المقابلة، من خلال تسخير كافة الإمكانيات

الجهوية للاستثمار، يندرج ضمن المنظور الشامل الهادف لتوفير أسباب نجاح مسار التنمية الجهوية . الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في أشغال الملتقى البرلماني الثالث للجهات، بتاريخ 19 دجنبر 2018 بالرباط

²⁰⁹: في هذا الصدد صدر القانون رقم 18 - 47 المتعلق 'صلاحيات المراكز الجهوية للاستثمار وإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار، والصادر بتنفيذه 18 الظهير الشريف رقم 19-1 - 18 صادر في 07 جمادى الآخرة 1440 فبراير 13

(2019، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6754 بتاريخ 21 فبراير 2019).

لاستقطاب الاستثمارات عبر تسويق مجالها الترابي، فإن بلوغ أهداف التنمية المحلية لن يتحقق إلا بتغيير طريقة تسيير الشأن العام المحلي، وذلك بالانتقال من النظرة التسييرية الضيقة إلى المقاربة التدييرية الحديثة والمتجددة، على اعتبار أن الدولة لم تعد هي المسؤولة الوحيدة والمباشرة عن تدبير الشؤون المحلية، بل أصبحت كافة المكونات من وحدات لا متمركزة وجماعات ترابية وفعاليات المجتمع المدني شريكا أساسيا في تدبير الشأن المحلي. بما يضمن بناء رؤية مقربة للواقع الإقليمي. لهذا فلا بد إن تتحول الجماعات الترابية من إطار ترابي، ومؤسسة إدارية محصور دورها في تمثيل السكان وتقديم مختلف الخدمات التقليدية والإدارية العادية إلى مؤسسة تنافسية قادرة على البحث عن الوسائل الناجعة لخلق مجال ترابي جذاب وملئم لكافة أشكال الاستثمار.

لذلك فإن تصور الحكومة بخصوص تحسين الحكامة لتحقيق التنمية الترابية يجب إن ينطلق من إيمانها الراسخ بضرورة التناسق والانسجام بين السياسات القطاعية، وضمان الالتقائية مع مخططات وبرامج التنمية على المستوى الترابي، والتي يستوجب إعدادها وتنفيذها نهج مقاربة تشاركية بين مختلف الفاعلين والمتدخلين. ومن هذا المنطلق، تحرص الحكومة على دعم وتعزيز الحكامة الترابية على شتى المستويات، ومن خلال مختلف الآليات المتاحة. ويبقى دائما الاعتماد على التدبير التشاركي المرتكز على النتائج شرطا أساسيا وضروريا لتطوير أداء الجماعات الترابية.

دور الافتتاح الداخلي في تحقيق الحكامة الترابية
The role of internal examination in achieving territorial governance

أحمد أهل السعيد،

طالب باحث بسلك الدكتوراه في العلوم السياسية، جامعة محمد الخامس/سلا

Ahmed Ahl Al-Saeed, PhD student in political sciences, Mohammed V University/Salé

ahmedahlessaid@gmail.com

ملخص: يهدف هذا المقال إلى تسليط الضوء على الافتتاح الداخلي، وإبراز أهم المفاهيم المقدمة له، والشروط التي يجب أن تتوفر في المفتحصين حتى يقوموا بالأدوار المنوطة بهم. كما يتطرق المقال إلى الأهداف التي يسعى الافتتاح الداخلي إلى تحقيقها، ودوره في تحقيق الحكامة الترابية.

كلمات مفتاحية: الافتتاح الداخلي، الحكامة، الجماعات الترابية.

Abstract: This article aims to shed light on the internal examination, and highlight the most important concepts presented to it, and the conditions that must be met by the examiner in order to fulfill the roles assigned to them. The article also addresses the objectives that the internal examination seeks to achieve, and its role in achieving territorial governance.

Key words: internal examination, governance, territorial communities.

مقدمة:

كلمة الافتتاح هي كلمة لاتينية الأصل، يقصد بها الاستماع حيث كان الافتتاح يستخدم في مجال المحاسبات، وكان يتم الاستماع إلى المكلفين بالافتتاح، وبالتالي لم يظهر الافتتاح إلا بعد ظهور المحاسبة. حيث في هذه المرحلة. كان الافتتاح الداخلي يقوم بالمراقبة ومواجهة جميع مظاهر

الغش²¹⁰

لكن بعد تطور الشركات الضخمة وتعقدتها، برزت الحاجة إلى الافتتاح كآلية لتدبير المخاطر خاصة في المجال المالي، وبعد النجاح الذي حققته هذه الأساليب في إدارة وتدبير الشركات، أصبحت مجالات

²¹⁰ - Benoit pigé, Enjeux de l'audit interne et externe pour la gouvernance des organisations, L'audit dans le secteur public, revue d'analyse comparée en administration public, 2012, p 182-183

تطبيق الافتحاص الداخلي، كثيرة وواسعة، تشمل جميع وظائف المؤسسات²¹¹. بما فيها أشخاص القانون العام، من أجل حل إشكالية البيروقراطية والتحكم في المخاطر، وتحقيق خدمات في مستوى المرتفقين.

وكل ما يتعلق بالافتحاص الداخلي، ليس بالضرورة أن يعبر عنه بعبارة "الافتحاص الداخلي"، لأن التسمية تكون حسب الأعراف، والثقافات، والبعد التاريخي، حيث يمكن أن يأخذ تسمية : التفتيش العام، المراقبة العامة، التدقيق الداخلي، المراقبة الداخلية...جميعها لها نفس المضمون²¹². مع وجود اختلافات في بعض الجوانب.

وفي جميع الأحوال يبقى الحديث عن الافتحاص يرجع إلى اعتماد الأساليب الحديثة في المراقبة، والتخلي عن الأساليب التقليدية، التي كانت تركز على المقاربة التقنية، وتبني أساليب حديثة في التدبير، تركز على النتائج، والهدف الجوهرى من عملية الافتحاص بشكل عام، هو أنها توفر لدى صانعي القرار لوحة قيادة من خلالها، يمكنهم من التحكم في المخاطر والتأكد من مدى قابلية الأهداف للتحقيق، وماهي الحلول الممكنة لتجاوز الأخطاء.

ونتيجة لتطور اللامركزية بالمغرب، والدور الجديد الذي أصبحت تلعبه الجماعات الترابية في تحقيق التنمية على المستوى اللامركزي، أصبحت الجماعات الترابية تتمتع بصلاحيات جديدة على مستوى التدبير الترابي، المتمثلة في : التقييم والافتحاص²¹³ ونظام التدبير حسب النتائج .

لكن ما يهنا نحن هنا هو الافتحاص الداخلي للجماعات الترابية، وهو ما سيدفعنا إلى طرح التساؤل التالي:

كيف يساهم الافتحاص الداخلي للجماعات الترابية في تحقيق الحكامة الترابية ؟
للإجابة على هذا السؤال، سنقسم هذه المقال إلى مطلبين: سنتطرق في المطلب الأول إلى الافتحاص الداخلي، فيما سنخصص المطلب الثاني إلى دور الافتحاص الداخلي في تحقيق الحكامة الترابية.

المطلب الأول : مدخل إلى الافتحاص الداخلي

²¹¹ - Jacques Renard, Théorie et pratique de l'audit interne, Septième édition, 2010, p82.

²¹² -Jacques Renard, Ibid, p24.

²¹³ - انظر المادة 246 من القانون التنظيمي للجهات 114.

يتضمن الافتتاح الداخلي العديد من المفاهيم (الفقرة الأولى). رغم اختلاف تلك المفاهيم، إلا أن لها هدفا واحدا هو تحقيق الحكامة. لكن لكي يحقق الافتتاح الداخلي هذا الهدف، يستلزم أن تتوفر في المفتحصين مجموعة من الشروط (الفقرة الأولى).

الفقرة الأولى : تعريف الافتتاح الداخلي

عرفت المؤسسة الفرنسية للافتتاح والمراقبة الداخلية IFACI²¹⁴ ، الافتتاح الداخلي بأنه "مراجعة دورية للأدوات المتاحة للمؤسسة من أجل مراقبة وإدارة المؤسسة".

لكن التعريف الذي يبدو أنه جامع للافتتاح الداخلي، هو الذي قدمته مؤسسة الافتتاح الداخلي،²¹⁵ (IIA) سنة 1999، حيث عرفت الافتتاح الداخلي " بأنه نشاط مستقل وموضوعي، يعطي للمؤسسة تأمينا حول درجة السيطرة على عملياتها، وإعطاء النصائح اللازمة لتحسينها وخلق القيمة المضافة، وهو أيضا يساعد هذه المؤسسة على تحقيق الأهداف، في إطار التقييم الذي يتم وفق مقارنة نظامية ومنهجية، هذا المسلسل في تدبير المخاطر للمراقبة والحكامة المؤسسية يعمل على خلق اقتراحات لتقوية فعاليتها".

يتضح لنا من خلال هذا التعريف، أن الافتتاح الداخلي يتمتع بالخصائص التالية :

- نشاط موضوعي ومستقل : بمعنى أنه نشاط من المفروض أن يتسم بالحيادية والشفافية، وأن يكون هدفه الأساس كشف الاختلالات، بعيدا عن الاعتبارات السياسية والشخصية، والابتعاد عن كل ما من شأنه أن يمس بحيادية المفتحصين.
- القيمة المضافة : الافتتاح الداخلي، هو مجرد وسيلة لتصحيح الاختلالات الموجودة، ويعتبر هذا التصحيح بمثابة القيمة المضافة، التي يسعى الافتتاح الداخلي إلى تحقيقها.

²¹⁴ - Institut français de l'audit et du contrôle interne.

تمثل هذه المؤسسة 11500 عضوا من 165 بلد.

- Jacques Renard et Sophie Nussbaumer, Audit interne et contrôle de gestion Pour une meilleure collaboration, 2011, p16.

²¹⁵ - The Institute of Internal Auditors.

تمثل 3500 عضوا لأكثر من 650 مؤسسة.

- Jacques Renard et Sophie Nussbaumer, Ibid, p16.

- مقاربة نظامية ومنهجية : يتعين لكي يحقق الافتتاحص الداخلي الأهداف المرجوة منه، أن يشتغل وفق مقاربة علمية حديثة، تعتمد على منهجية متناسبة مع المواضيع المراد فحصها، وهذا يتوقف بشكل كبير على الموارد البشرية القائمة على الافتتاحص الداخلي، ومدى أهليتها للقيام بهذه المهمة.
- تدبير المخاطر : بمعنى أن تكون لدى المفتحصين القدرة على اكتشاف المخاطر، وطرح الاقتراحات اللازمة لتجاوزها أو على الأقل التخفيف منها.
- تقديم الاقتراحات : وهي بمثابة المخرجات التي يتوصل إليها المفتحصون لتجاوز المخاطر الموجودة. وبالتالي فالافتتاحص الداخلي، يقوم باكتشاف المخاطر ويضع المقترحات اللازمة لتجاوزها²¹⁶.

الفقرة الثانية : الشروط الواجب توفرها في المفتحصين

- الكفاءة : يتعين على المفتحصين، أن يتوفروا على المؤهلات، التي تسمح لهم بالقيام بالافتتاحص الداخلي بطريقة فعالة، كما يتعين عليهم أن يتلقوا دورات تكوينية في هذا الإطار، من أجل الرفع من مؤهلاتهم.
- الموضوعية، يتعين على المفتحصين، أن يتصفوا بالموضوعية والحياد أثناء أداء مهامهم، لأن توفر هذا الشرط سيساعد على ضمان حماية وديمومة المفتحصين.
- الشفافية : يتعين أن تكون المعلومات التي يصل إليها المفتحصون، في متناول الجميع، ابتداء من المواطنين مروراً بالمجتمع المدني إلى مختلف المؤسسات، في إطار تجسيد مبدأ تقرب الإدارة من المواطنين، والحق في المعلومة.
- المسؤولية : يتعين على المفتحصين أن يدركوا أهمية الدور الذي يقومون به، والأهمية التي سيلعبونها في تحقيق الحكامة الترابية، إذا تمت الأمور وفق الشروط التي نتكلم عنها.
- التشارك : يتعين على المفتحصين، أن يشركوا كافة المتدخلين في عملية الافتتاحص الداخلي، وكما زادت نسبة المشاركة يكون الافتتاحص أكثر فعالية. وبالتالي فحكمة الافتتاحص تقاس من خلال مشاركة المواطنين²¹⁷.

²¹⁶ - Jacques Renard et Sophie Nussbaumer, op.cit , p186 .

²¹⁷ - Normand Ouellet, L'audit de la gouvernance au service d'une plus grande transparence , L'audit dans le secteur public revue d'analyse comparée en administration public , 2012, p157.

- تفعيل الافتتاح: القيام بالافتتاح الداخلي، في أي مجال سواء كان ماليا أو إداريا... سيؤدي بالمفتحصين إلى الوصول إلى مجموعة من الحلول، هذه الأخيرة تعتبر بمثابة ثمرة الافتتاح، بمعنى أنها الهدف الذي يسعى الافتتاح الداخلي إليه.
- من أجل ضمان تحقيق هذه الشروط، يتعين تضمينها في ميثاق الافتتاح الداخلي، وهو ميثاق يلعب دور توجيه كافة المتدخلين في مجال الافتتاح الداخلي، سواء إلى الدور الذي يقومون به، أو الشروط الواجب توفرها أو الجهة التي يتبع لها الافتتاح الداخلي، كل هذه المقترحات يتم تحديدها في ميثاق الافتتاح الداخلي، ويتعين المصادقة على هذا الأخير في مجالس الجماعات الترابية نظرا لأهميته الحيوية.

ثالثا : أهداف الافتتاح الداخلي :

- الوقاية واستباق المخاطر : يتميز الافتتاح الداخلي، بكونه عملية وقائية تتم قبل وقوع المخاطر، التي تهدد التدبير الجيد للمرافق العمومية الترابية. الغرض من نهج إدارة المخاطر والرقابة الداخلية هو معالجة أسباب هذه المخاطر لتفادي حدوثها أو تقليل أثرها، في النهاية من أجل ضمان جودة الخدمات العامة²¹⁸.
- الفعالية : تفعيل توصيات الافتتاح الداخلي، على أرض الواقع، في مختلف المجالات، سواء المالية أو الإدارية أو التنمية.
- النجاعة : بمعنى أن يتم حسن استخدام الوسائل، التي يجب أن تكون متناسبة مع الأهداف المحددة مسبقا.
- الرؤية الإستراتيجية : الهدف الجوهرى، للافتتاح الداخلي، هو أنه يوفر لصانعي القرار رؤية، حول ما يجب القيام به، وما يجب تفاديه لتحقيق النتائج المرجوة.
- الشفافية : بمعنى ما توصل إليه المفتحصون، يتعين أن يكون في خدمة الجميع، ابتداء من المواطن مرورا بالمجتمع المدني إلى القطاع الخاص. وبالتالي فالافتتاح سيساهم في تنمية العلاقة

²¹⁸ - Business consulting, La gestion des risques et le contrôle interne dans les collectivités territoriales, group services publics, p23.

التفاعلية بين المواطن وأجهزة الدولة²¹⁹.

المطلب الثاني : دور الافتتاحاص الداخلي في تحقيق الحكامة الترابية

إن تفعيل الافتتاحاص الداخلي على مستوى الجماعات الترابية (الفقرة الأولى)، سيساعد هذه الأخيرة على تحقيق الحكامة الترابية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : الافتتاحاص الداخلي للجماعات الترابية

يعتبر الافتتاحاص الداخلي للجماعات الترابية، وظيفة داخلية من المفروض أن تقوم بها الجماعات الترابية، لتقييم مدى نجاعة التدبير المستخدم. ومدى أهليته لتحقيق الأهداف، فالنتائج التي يتوصل إليها المفتاحون، إذا تم تطبيقها على نحو جيد، يمكنها أن تتجاوز الكثير من الأخطاء، التي يمكن أن ترهن مصير الجماعات الترابية لعدة سنوات.

وبالتالي فالدور الذي يقوم به الافتتاحاص الداخلي، هو دور وقائي من المخاطر قبل وقوعها. من أجل تطوير الأداء²²⁰. وتحسين التدبير الإداري في مختلف المجالات، والحد من المخاطر المحتملة.

إن الافتتاحاص الداخلي، كآلية حديثة للتدبير جاءت من أجل تجاوز الأساليب التقليدية للتدبير، واتباع طريقة جديدة في التدبير تركز على الفعالية والجودة، كما أن التنصيص على هذه الآليات في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، يأتي نتيجة قناعة صانعي القرار، بالتوصيات التي خلصت لها العديد من التقارير، سواء للمجلس الأعلى للحسابات أو المفتشية العامة للمالية، أو المفتشية العامة للإدارة الترابية. التي أكدت. أن أغلب اختلالات التسيير المسجلة على مستوى الجماعات الترابية ترجع بالأساس إلى عدم الدراية الكافية بالمساطر الإدارية والمحاسبية²²¹.

وبالتالي هذا يستلزم من التدبير الترابي، أن يكون أكثر فعالية وبأقل تكلفة، من خلال تفعيل الآليات الجديدة، خاصة الافتتاحاص المحاسباتي والمالي، الذي سيمكنها من تحديث إدارتها، وجعلها أكثر شفافية

²¹⁹ - Normand Ouellet, op.cit, p168.

²²⁰ - Philippe Parini, L'audit : une institution privilégiée pour développer la performance, L'audit et contrôle interne au service de l'efficacité de l'état, une nouvelle dynamique, LA revue des professionnels de l'audit, du contrôle et des risques, N 207, 2011 P29 .

²²¹ - وزارة الداخلية، المفتشية العامة للإدارة الترابية، الافتتاحاص الداخلي: آلية للرفع من أداء المصالح الجماعية، ص 6.

وفعالية²²².

من بين الأسباب التي أضفت الشرعية على اعتماد نظام الافتتاحص الداخلي، في الجماعات الترابية، مثل باقي المؤسسات الأخرى، نجد الدوافع المتعلقة بنظام التدبير، الذي أصبح قائما على النتائج، والمبادئ الجديدة للتدبير العمومي²²³. وكذلك الطموحات المراد تحقيقها.

على خلاف القوانين السابقة، التي كانت تنظم الجماعات الترابية، حيث كانت لا تتوفر على أي آلية تمكن الجماعات الترابية، من تدبير المخاطر، وإفساح الطريق لأنسب الحلول المناسبة مع الأهداف المراد تحقيقها، باستثناء المادة 56 من القانون رقم 45-08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات الترابية، التي تنص على أنه بإمكان تدبير الجماعات الترابية ومجموعاتها والمؤسسات العامة التابعة لها أن تخضع لعمليات تدقيق مالي الذي يحق طلب إجرائه للمجلس التداولي أو يمكن أن يتم بمبادرة شخصية من الأمر بالصرف أو من وزير الداخلية تقوم به هيئات خارجية معتمدة.

إلا أن الأمر هنا يتعلق بالتدقيق المالي، أي كل ما يتعلق بما هو مالي ومحاسباتي، وبالتالي نحن أمام مفهوم تقليدي للافتتاحص الداخلي، على خلاف المفهوم الحديث للافتتاحص الداخلي، الذي جاءت به القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، حيث أهم ما يميزه (الافتتاحص الداخلي) هو أنه يشمل مختلف أنواع المؤسسات، وفي مختلف المجالات سواء كانت مالية أو إدارية أو سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية.

الفقرة الثانية : دور الافتتاحص الداخلي في تحقيق الحكامة الترابية

علاقة الحكامة الترابية بالافتتاحص الداخلي. تتمثل في كون أن الافتتاحص يقع في قلب ميكانيزمات الحكامة²²⁴. حيث أن غياب الحكامة على الصعيد اللامركزي، من أهم الأسباب، التي أدت إلى سوء

²²² - Mustapha CHAMI Naima SALMI, Audit des collectivités territoriale au Maroc à la lumière de la régionalisation avancée : défis et perspectives, Revue D'Etudes en Management et Finance D'Organisation, N 3, 2016, p 10.

²²³ - Driss EL KADIRI BOUTCHICH, Nizar GALLOUJ, Approche contingente autour du système d'audit interne en milieu des collectivités territoriales marocaines, 2014, p82.

²²⁴ - Benoit pigé, Enjeux de l'audit interne et externe pour la gouvernance des organisations, L'audit dans le secteur public, revue d'analyse comparée en administration public, 2012 , p 181

التدبير، لذلك فالافتحاص دوره، هو تنبيه صانعي القرار للمعوقات التي تحول دون تحقيق الأهداف المرجوة، في جميع المجالات. لذلك يعتبر الافتحاص من أسمى طرق قيادة المؤسسات²²⁵. ونجاعة الافتحاص الداخلي تبقى متوقفة على الموارد البشرية القائمة، ومدى كفاءتها، وحياديتها، وجديتها، وكذلك متوقفة على إدارة الجماعات الترابية ومدى مساهمتها في تفعيل التوصيات الصادرة عن المفتحصين. الذين يتعين أن يبقوا بعيدين عن الحسابات السياسية والشخصية، من أجل تحقيق تدبير إداري في المستوى.

من منطلق الدور الذي يقوم به الافتحاص الداخلي، سيجعل صانعي القرار يتوفرون على رؤية واضحة، وواقعية عن كل خلل، والتي يمكن أخذها بعين الاعتبار لوضع أي سياسة تنموية في المستقبل. كما أن التوصيات التي يتوصل إليها المفتحصون للجماعات الترابية من المفروض أن يتم نشرها لجعل الساكنة والمجتمع المدني، يساهمون في مسار الافتحاص الداخلي، بطريقة تعزز تحقيق الحكامة الترابية.

وهذه الأساليب ليس غاية في حد ذاتها وإنما جاءت لتحقيق انتظارات المرتفقين، اتجاه المرافق العمومية الترابية، لذلك فنجاح هذه الأساليب هو رهين بتحقيق الأهداف التي جاءت من أجلها. وبالتالي فالافتحاص هو آلية تسمح بتقييم فعالية ونجاعة أي نظام، ومدى مطابقته للمسار المتقدم²²⁶.

من خلال الافتحاص الداخلي، الذي يقوم به المفتحصون في الجماعات الترابية، يتوصلون إلى توصيات، تعتبر هذه الأخيرة بمثابة خريطة أو منهج يتعين على الجماعات الترابية أن تسير عليه، لتحقيق تدبير جيد لمرافقها العمومية، والعمل على تطويرها.

لكن على الرغم من أهمية القيمة المضافة، الذي سيأتي بها الافتحاص الداخلي، على جميع مكونات الجماعات الترابية، إلا أن التطبيق العملي لمصالح أو أقسام الافتحاص الداخلي عرف تأخرا بالنسبة للمغرب. وهذا يؤثر على غياب ثقافة الرقابة داخل الجماعات الترابية بالمغرب. على خلاف فرنسا

²²⁵ - Yvon MOUGIN et Serge GUILLEMIN et Sylvie VERMOT, Petit guide impertinent à l'usage des auditeurs internes, 2009, p 17.

²²⁶ - Yvon MOUGIN, Ibid, p 23.

- حيث 37,5 في المائة من الجماعات الترابية تتوفر على وظيفة الافتحاص الداخلي²²⁷.
- ولمعرفة هل الافتحاص الداخلي، حقق الحكامة أم لا؟، يتعين استحضار ثلاثة معايير أساسية²²⁸:
- معيار الاقتصاد: الموارد التي تتوفر عليها المؤسسة، والتي يجب أن تكون قادرة على تحقيق الأهداف المحدد؛
 - معيار الفعالية: تحقيق الأهداف المسطرة على أرض الواقع؛
 - معيار النجاعة: الاستخدام الرشيد للموارد المتاحة لتحقيق الأهداف المحددة سابقا.
- توفر هذه المعايير مجتمعة يعني أن الافتحاص الداخلي حقق الحكامة الترابية.
- خاتمة:**

نخلص مما سبق أن الافتحاص الداخلي، يتوفر على مجموعة من الآليات التي تستلزم توفر مجموعة من الشروط، لكي تتمكن الجماعات الترابية من تحقيق الحكامة الترابية. لكن تحقيق هذا الهدف رهين بالنسق الإداري الذي يوجد بداخله الافتحاص الداخلي.

²²⁷ - Mia Carczynski et Alexander Yeh, Les fonctions d'audit interne dans les collectivités territoriales, Direction de l'Audit interne de la ville et Eurométropole de strasbourg, p9.

²²⁸ - Lsabel de francqueville, Outils d'audit de performance dans le secteur public, L'audit et LA revue des professionnels de contrôle interne au service de l'efficacité de l'état, une nouvelle dynamique, l'audit, du contrôle et des risques, N 207, 2011, p 33.

مقاربات توزيع الاختصاص بين المركز والمحيط في ضوء ميثاق اللاتمركز الإداري
Approaches to the distribution of competence between the center and the periphery
in the light of the Charter of administrative decentralization

مصطفى حمينا Mustapha Hamaina

البوداني حسناء Elboudani Hasna

باحث بسلك الدكتوراه ، جامعة ابن زهر-أكادير

باحثة بسلك الدكتوراه ، جامعة ابن زهر-أكادير

m.hamaina@gmail.com

Hasna.elboudani@gmail.com

ملخص:

في ظل اتساع نشاط السلطة المركزية وتزايد المهام الملقاة عليها أضى من اللازم توزيع الاختصاصات بينها وبين الوحدات اللامركزية . حيث تشكل هذه الأخيرة عنصرا هاما وفاعلا من عناصر التنمية الترابية نظرا للدور الذي تلعبه كمؤسسات إدارية في وضع وتنفيذ خطط وأهداف وبرامج التنمية. ولا يتحقق ذلك إلا إذا كان الجهاز الإداري ديناميكيا وقابلا لاستيعاب المفاهيم الحديثة في الإدارة وتوظيفها لخدمة التنمية بمختلف مستوياتها.

إن اعتماد سياسة اللاتمركز الإداري على مجموعة من الآليات الحديثة من شأنه أن يرقى بمستوى أداء الإدارات العمومية، حيث أن هذه الآليات والتي نجد من بينها تقاسم وتوزيع الاختصاصات من المركز نحو الهامش انطلاقا من مبدأ التفريع، ثم اعتماد التفويض كآلية رئيسية لتفعيل اللاتمركز الإداري، من شأنه أن يعزز هذه المنظومة. هنا يطرح إشكال رئيسي يتمحور حول ماهي المقاربات التنموية المعتمدة في إعطاء هامش من الحرية من قبل السلطة المركزية نحو المصالح اللامركزية؟

الكلمات المفتاحية: اللاتمركز الإداري – الوحدات اللامركزية – المجال الترابي- التنمية الترابية.

Abstract :

In view of the expansion of the activity of the central authority and the increasing tasks assigned to it, it has become necessary to distribute competencies between them and decentralized units. The latter are an important and effective element of territorial development due to the role they play as administrative institutions in the development and implementation of development plans, goals and programs, and this can be achieved only if the administrative apparatus is dynamic and capable of absorbing modern management concepts and using them to serve development at all levels.

The adoption of the administrative decentralization policy is based on a set of mechanisms that would strengthen this system, among which we find the sharing and distribution of competence from the center to the margins on the basis of the principle of branching, and then the adoption of delegation as the main mechanism for activating administrative decentralization. Here, a major question arises as to the development approaches adopted to give the central authority a margin of freedom from decentralized interests.

مقدمة :

أضحت التحولات التي شهدها العالم في نهاية القرن العشرين لحظة مهمة للتفكير في الدولة والأدوار التي تقوم بها في شتى المجالات سواء الاقتصادية أو الاجتماعية²²⁹، عبر إمكانية تجاوز العقبات التي فرضها منطق الدولة الأمة، والتي ارتكزت أسسها التاريخية في مركزية القرار السياسي وتركيز الأنشطة الاقتصادية²³⁰ بغاية ضمان سيادة الدولة وضبطها للمجال والمجتمع. حيث انخرط المغرب في سياق الدينامية العالمية وذلك من أجل تطوير آليات تدبير الشأن العام والانخراط في طرح مؤسسي يستند إلى ثقافة حقوق الإنسان والحكمة الجيدة، ويتمثل ذلك من خلال صياغة نص دستوري سنة 2011 والذي جاء متقدما عن باقي الدساتير السابقة، حيث أسس للديمقراطية وطنية وترابية²³¹، وقد احتل رهان تحديث الإدارة مكانة محورية ضمن استراتيجيات الإصلاح التي تبنتها الدولة منذ السنوات الأولى من فترة الاستقلال، وفي هذا الصدد تم تبني نظام اللامركزية الإدارية لتجاوز تبعات أزمة الدولة المركزية، ولعله من هذا المنطلق استطاع نظام اللامركزية الإداري أن يُصبح لازمة لتجويد اللامركزية الإدارية الترابية، حيث أصبحت الجماعات الترابية تحتاج أن تمارس اختصاصاتها بصفة ملائمة، وأن تجد في عين المكان مصالح إدارية للدولة ضمانا لنجاعة العمل الإداري وترسيخ أسس الحكامة الإدارية والترابية²³².

وعلى هذا الأساس، فإن الإشكالية التي نسعى لمعالجتها يمكن طرحها على النحو التالي: إلى أي حد ساهمت وتساهم مقاربات تقاسم الاختصاصات بين المركز والوحدات اللامركزية في تفعيل آلية اللامركزية الإداري؟

229- Ali Sedjari, Quelques questions sur les transformations du rôle de l'Etat, in Quel Etat pour le 21 siècle, Ed, L'Harmattan-GDET, 2001, p 14.

230 - Francesc Morata, les transformations de l'Etat et la nouvelle gouvernance, in Quel Etat pour le 21 siècle, ouvrage collectif, S/D Ali Sedjari, p 110.

231 - عبد اللطيف بكور وحسنه كعي، الآليات الدستورية والقانونية للتدبير التشاركي للشأن العام المحلي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 134، 135، ماي – غشت 2017، ص 11.

232 - عماد أبركان، نظام اللامركزية الإداري ومتطلبات الحكامة الترابية، مجلة مسالك العدد 30/29، سنة 2015، ص 28.

المطلب الأول : قواعد إسناد الاختصاصات بين المركز والهامش

أصبح نظام اللاتمرکز الإداري مطلباً جوهرياً بالنظر إلى المزايا المتعددة التي يقدمها لتنشيط الجهاز الإداري، حيث أنه يفترض تحويلاً للسلطات من المركز إلى المحيط ويساهم في تقريب الإدارة من المواطنين ويضمن توزيعاً جيداً للمهام، كما أنه يعمل على إدماج المرتفقين في نشاط المرفق العمومي. ومما لا شك فيه، أن الاهتمام باللاتمرکز يرمي إلى تحقيق التكيف المستمر لهياكل ومهام المصالح العمومية مع المتطلبات والتحديات الاقتصادية ومع تطور المجتمع وحاجيات المواطنين، ويهدف كذلك إلى الالتزام بالقيام بإصلاح شامل للإدارات العمومية ومعالجة الاختلالات المسجلة على المستويين المركزي والمحلي. وللإحاطة بالأساليب القانونية لنظام اللاتمرکز الإداري، سنقوم باستعراض الأسس القانونية لعملية نقل الاختصاصات كآلية لللاتمرکز الإداري (الفقرة الأولى). دون أن نغفل التفويض كآلية قانونية لللاتمرکز الإداري (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المقاربة العمودية لتوزيع الاختصاصات من المركز نحو المحيط

يتجلى هدف الإدارة في الكثير من الدول المتقدمة في خدمة المواطن وفي أحسن الظروف، لذلك تمارس مجموعة من الاختصاصات على المستوى الاقتصادي والاجتماعي بغاية تدعيم أسس الإنصاف المجالي²³³ بين المركز والمحيط. ففي ظل اتساع نشاط الدولة وتفاقم المهام الملقاة على عاتقها أضحت من اللازم توزيع الصلاحيات بينها وبين الجماعات الترابية وذلك لتحقيق تنمية مندمجة وشاملة تنبني على مبدأ التفريع "The principle of subsidiarity"، وذلك باختصاصات ذاتية، اختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة²³⁴ ولما كانت هذه هي غايتها فإنها تكون مطالبة بتجديد هياكلها وبنياتها وأساليب إدارتها للشأن العام²³⁵، عبر انخراطها في مسلسل متواصل من

²³³ - Khalid Taybi, Egalité territoriale et efficacité économique au Maroc entre la contrainte du découpage administratif et l'exigence au modèle de développement, contribution au colloque national organisé par l'équipe de recherche « Action publique territoriale, mutations sociales et enjeux de gouvernance » sous le thème : Question de l'équité territoriale suite aux enjeux de gouvernance territoriale, 27 septembre 2019, faculté des sciences juridiques économiques et sociales d'agadir.

²³⁴ - الفقرة الأولى من الفصل 140 من الدستور المغربي لسنة 2011 صادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29

يوليوز 2011 الجريدة الرسمية عدد 5964 مكر بتاريخ 30 يوليوز 2011.

²³⁵ - عبد الغني اعبيزة، سياسة التحديث الإداري بالمغرب: دراسة قانونية مؤسسية، دار القلم، الرباط، الطبعة الثانية،

2011، ص 22.

الإصلاحات الذي يشكل اللامركز عنصرًا أساسيًا من عناصرها²³⁶. من وجهة نظر تاريخية يرتبط اللامركز الإداري بمسألة ممارسة السلطة المركزية لامتيازاتها القانونية على مجموع التراب الوطني، وقد شكل هذا الموضوع (اللامركز الإداري) إشكالية أساسية في مسار بناء الدولة الحديثة²³⁷. وهذا ما يبين أهمية أسلوب اللامركز الإداري باعتباره آلية لتقسيم السلطة بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية²³⁸.

وجدير بالذكر، أن قيام التنظيم الإداري بالمغرب على أساس الأسلوب المركزي كان له ما يبرره فترة ما بعد الاستقلال، لكن سرعان ما أصبح ذلك متجاوزًا فلم يعد ملائمًا ومقبولًا مع مجالات وتدخلات الإدارة في الدول المعاصرة. فالحكومة المركزية إذا كانت تحتفظ لنفسها بحق إدارة المرافق والمؤسسات الوطنية. فكان من الضروري أن تعهد بإدارة المرافق والمصالح المحلية إلى هيئات محلية وجاهية تشاركها في تحمل مسؤولية الأعباء الإدارية والحكومية²³⁹ فمهما كانت دقة القرارات المركزية في معالجة المشاكل المحلية لا يمكن أن تكون فعالة لبعد مكان اتخاذ القرار عن مكان تنفيذه²⁴⁰.

ولتوضيح ذلك فالتنظيم الجهوي من شأنه أن يقرب القرار الإداري من مكان تنفيذه، حيث أن المعنى بالمشكلة سوف يبحث عن الحلول الممكنة لها لمعالجتها، مما يجعل الحل المقترح أكثر موضوعية ونجاعة وفعالية لكافة المشاكل والقضايا ذات الطابع الجهوي المحض²⁴¹ كما أن إحداث وحدات جهوية جديدة يرافقه إنشاء مصالح ومرافق إدارية جديدة تلك التي يصطلح عليها بالمصالح اللامركزية

²³⁶ - بجيجة العربي، اللامركز الإداري: بين محدودية الدور ومطلب الفعالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج، 112-113، شتنبر – دجنبر، 2013، ص 113.

²³⁷ - Marcou Gérard, Bilan et avenir de la déconcentration, in Annuaire des collectivités locales, Tome 22, 2002, p 27.

²³⁸ - حسناء البوداني، اللامركز الإداري رافعة أساسية للتنمية المستدامة، كتاب الأبحاث الكاملة للمؤتمر الدولي الأول

للتنمية المستدامة والمجال، ص 98.

²³⁹ - عبد الكبير يحيى، تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية سياسية، 2010، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ص : 135.

²⁴⁰ - عبد الكبير يحيى، تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب، مرجع سابق ص : 136.

لإدارة الدولة. هذه الأخيرة دورها يتجلى في التخفيف عن الإدارات المركزية وتقريب الإدارة من المواطنين في إطار ما يسمى باللاتمركز الإداري الذي يكون لازما للامركزية الادارية.

استنادا إلى ما سبق، ومن أجل تبني مقاربة حديثة لسياسة اللاتمركز الإداري فإن الأمر يستلزم توسيع عملية نقل السلط والصلاحيات من المركز إلى الهامش من أجل خلق نمط متجانس وفعال للتدبير العمومي. ومن أجل مواكبة أجهزة وهياكل الدولة مع تطور المجتمع يفرض تبني مقاربات ومناهج حديثة ورفع كل ما يقف حاجز بينها وبين المصالح الإدارية، لأن نجاعة إدارة الدولة والتي تعد من أهم الضمانات للتكامل الوطني والتعاقد الاجتماعي، تستدعي تحديث وتكامل أنشطتها عبر تنمية العمل المشترك بين الوزارات²⁴²، من خلال تزويد مجموع المصالح والكفاءات، وهو ما يؤكد رغبة الدولة في إصلاح وتحديث هياكلها وفق متطلبات التدبير الديمقراطي الحديث وذلك عبر تقوية أساليب العمل المشترك بين مختلف المصالح اللامركزية. وبالتالي تم تبني مجموعة من الآليات التنظيمية لتنفيذه، فتحديث سياسة اللاتمركز الإداري ترتبط بشكل وثيق بتوسيع مبدأ العمل المشترك بين القطاعات الوزارية ويبرز ذلك عبر مجموعة من النصوص والآليات القانونية الحديثة المنظمة لذلك.

في حين أضحت منظومة اللاتمركز الإداري آلية ناجعة لرصد حاجيات التنمية وكذا مساعدة الهيئات المنتخبة من أجل تحقيق التنمية الترابية على المستوى الترابي، أيضا وسيلة لإعادة توزيع الاختصاصات لمواجهة الآثار الناتجة عن المركزية المفرطة على مستوى المركز. ولهذا فالغاية منه هو تجاوز مركزية احتكار القرارات في المركز، خصوصا تلك التي لها علاقة مباشرة بتدبير الشأن العام الترابي الجهوي.

ومن بين آليات ضبط المجال وتنظيم مؤسسات جهاز الدولة نجد مبدأ التفريع²⁴³ الذي يعتمد على سياسة القرب تحقيقا للنجاعة والفعالية للخدمات العمومية²⁴⁴.

²⁴² - Paul Bernard, « Interministérialité et déconcentration ». La Revue administrative n° 277.1994.p3.

²⁴³ - يعتبر مبدأ التفريع مبدأ قديما جدا، فجدور المصطلح وأصوله التاريخية، تستمد من القانون الكنسي خاصة الكاثوليكية الاجتماعية، كما ترجع كذلك إلى الأعراف السياسية والفلسفية القديمة والمتنوعة للفكر الأوروبي. وقد ظهرت اهاصات فكرة هذا المبدأ منذ القديم مع الفيلسوف اليوناني الكبير "أرسطو" قبل أن يتطرق إليها "سان توماس داكوان" و "جون لوك"، وأليكس دوطوكفيل "أنظر:

المصطفى بلقزبور، مبدأ التفريع واختصاصات الجهة بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والتدبير، جامعة الحسن الأول، السنة الجامعية 2014/2015 ص 26.

فيعتبر مبدأ التفرع مبدأً للهيكلية التنظيمية للجهاز الإداري، والذي يتم تفعيله على جميع مستويات التنظيم الإداري الذي يضمن بطريقة ناجعة ممارسة اللاتمركز الإداري، فهو مبدأ من المبادئ التي نص عليها دستور 2011 وميثاق اللاتمركز الإداري على مستوى توزيع السلط من المركز نحو الهامش. و تأسيساً على ذلك، فمن بين أبرز المستجدات التي نص عليها الميثاق الوطني للاتمركز الإداري هي التي تتعلق بمنح الصلاحيات والسلط من المركز إلى المحيط، وعليه يصبح اللاتمركز الإداري القاعدة العامة التي يهتم بتوزيع المهام بين المستويات الإدارية للدولة.

وفي مقابل ذلك، فهذا التوجه التنموي الذي يركز على توزيع وتقاسم المهام التنموية حيث حدد الميثاق ثلاث مستويات لذلك أولاً المستوى المركزي ثم الجهوي وأيضاً على مستوى العمالة أو الإقليم. فالسلطة المركزية تهتم بمهام التوجيه والتنظيم والتقييم والرقابة في حين المصالح اللامركزية تباشر مهام التسيير والتدبير، وبالتالي فهي تتولى وتحمل مسؤولية تنفيذ السياسات الحكومية وجميع القرارات والتوجهات المتخذة من طرف السلطة المركزية وذلك في إطار أقطاب موحدة.²⁴⁵

وحسب ما نصت عليه المادة 14 من ميثاق اللاتمركز الإداري فيجب أن يعهد إلى الإدارات المركزية بالمهام التي تكتسي بموجب النصوص الجاري بها العمل، طابعا وطنيا او تلك التي يتعذر إنجازها من قبل المصالح اللامركزية للدولة، في حين المادة 15 من نفس الميثاق تنص على أن المصالح اللامركزية للدولة على المستوى الجهوي تتولى مهمة السهر على تدبير المرافق العمومية الجهوية للدولة، وتنفيذ السياسات العمومية، والإسهام في إعداد وتنفيذ البرامج والمشاريع المبرمجة على صعيد الجهة، والقيام أيضاً بإعداد وتنفيذ الاتفاقيات والعقود. كما خولها المرسوم بمثابة ميثاق اختصاصات وصلاحيات أخرى من شأنها تدعيم التنمية الجهوية بمعظم جهات المملكة.

وعليه، فعند منح المصالح اللامركزية سواء على المستوى الجهوي أو الإقليمي صلاحياتها الكاملة سيكون لها لا محالة أثر إيجابي بالنسبة للمنتخبين، فهي بذلك ستكون لديهم مصالح للدولة تكون هي

المخاطب الفعلي دون الرجوع إلى المركز لتسوية الملفات خاصة التي تتعلق بالاستثمار. فالمستوى الجهوي يحتاج لحكومة مصغرة من أجل تنشيط التشجيع والبرمجة المتعلقة بالتنمية الاقتصادية وإعداد التراب بهدف تلبية متطلبات تدبير حديث وناجع.²⁴⁶

وتبرز بين السطور، في هذه الملاحظات أن مبدأ التفريع لازال لم يتطور في النظام القانوني المغربي وذلك راجع لغموضه وحدائته، أيضا اللامركزية المفرطة التي لا تقبل أي معارض عند اتخاذ القرارات وهو الشيء الذي ينتج عنه تبعية المصالح اللامركزية للمركز، ومن أجل تحقيق مبدأ التفريع تحقيقا فعالا في منظومة اللاتمركز فيستوجب توسيع مهام وصلاحيات ممثلي القطاعات الحكومية على المستوى الجهوي والتقليص من تدخل الدولة.

ومن أجل مواكبة التنظيم الترابي اللامركزي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة، تتولى المصالح اللامركزية للدولة، تحت سلطة السلطات الحكومية المعنية ، وتحت إشراف والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم ، حسب الحالة ، ممارسة مجموعة من المهام نجد من بينها أولا: تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة لفائدة الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات والمقاولات العمومية ذات الاختصاص الترابي وكل هيئة من الهيئات المكلفة بتدبير مرفق عمومي²⁴⁷. ثانيا: تعزيز آليات الحوار والتشاور في كافة المتدخلين على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم²⁴⁸، حيث نصت المادة 116 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات على إحداث آليات تشاركية للحوار والتشاور دون تحديد معايير موحدة لطبيعة هذه الآليات ولا بمجالات تدخلها، بل ترك للقانون الداخلي لمجلس الجهة أمر الفصل في ذلك. كما نصت المادة 117 من القانون التنظيمي على إحداث ثلاث هيئات موضوعاتية، وأشارت إلى طبيعة تركيبها ومجالات تدخلها، إلا أنه باستقراء هذه المقترضات يتضح أن معايير تركيبية ومجال تدخل هذه الهيئات لم تحدد بشكل دقيق، مما يمكن معه إثارة مجموعة من الملاحظات. فمن حيث تركيبية هذه الهيئات، نجد الهيئة الأولى المتعلقة بقضايا المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع يتم إحداثها بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني، ما يعني أن الجمعيات ستكون ممثلة في هذه الهيئة.

²⁴⁶ - الشريف الغيوي ، الجهة المجال الأنسب للتركيز وتشجيع الإستثمار، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، عدد 61، 2002 ص 50.

²⁴⁷ - الفقرة الأولى من المادة 36 من المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري.

²⁴⁸ - الفقرة الخامسة من المادة 36 من المرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري.

وبغض النظر عما يمكن أن تثيره تمثيلية فعاليات المجتمع المدني في هذه الهيئة من إشكالات متعلقة بترك المجال مفتوحا أمام المنتخبين الجهويين، وإمكانية تعيين فاعلين جمعويين على حساب آخرين استنادا إلى منطق الانتماءات السياسية والحزبية، فإننا نجد القانون التنظيمي لا يشير إلى وجود المجتمع المدني في الهيئة الاستشارية الثانية التي تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب، وذلك على الرغم من كون مجال اهتمامها مماثل لمجال تدخل الهيئة الأولى ويتعلق الأمر بالمساواة ومقاربة النوع وقضايا الشباب، وهي كلها مجالات أفقية وشمولية وتتعلق بفئات اجتماعية معينة، وبالمقابل فقد تم ربط إحداث الهيئة الاستشارية الثالثة التي تهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي بكونه يكون بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة.

ثالثا:²⁴⁹ العمل على إرساء أسس شراكة فاعلة مع الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات والمقاولات العمومية ذات الاختصاص الترابي في مختلف المجالات، ولاسيما عن طريق إبرام اتفاقيات أو عقود باسم الدولة، بناء على تفويض خاص، مع التقيد بالتوجهات العامة للدولة وبرامج التنمية الجهوية المعتمدة، يرتبط بالتعاون والشراكة مع الإدارة والأشخاص المعنوية الأخرى الخاضعة للقانون العام والشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين الخواص، أو مع كل جماعة أو منظمة أجنبية، وذلك بإحداث كل هيئة ذات فائدة مشتركة بين الجماعات أو العمالات أو الأقاليم أو الجهات أو المشاركة فيها، تحديد شروط مشاركة الجماعة في إنجاز البرامج أو المشاريع عن طريق الشراكة، دراسة اتفاقية التوأمة والتعاون اللامركزي والمصادقة عليها، الانخراط والمشاركة في أنشطة المنظمات المهتمة بالشؤون المحلية، وكل أشكال التبادل مع الجماعات الترابية الأجنبية بعد موافقة سلطة الرقابة، وذلك في إطار احترام الالتزامات الدولية للمملكة²⁵⁰.

رابعا: يتعين على المصالح اللامركزية على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم التعاون والقيام بجميع أعمال التنسيق اللازمة مع المركز الجهوي للاستثمار المعني باعتباره شريكا وحيدا، من أجل تمكينه من القيام بمهامه، ولاسيما تلك المتعلقة بمساعدة المستثمرين من أجل الحصول على التراخيص اللازمة طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل لإنجاز مشاريعهم

²⁴⁹ - المادة 37 من مرسوم رقم 6.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاندماج الإداري سنة 2018 .

²⁵⁰ - المادة 42 من القانون رقم 17.08 المغير والمتمم بموجبه القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي.

الاستثمارية ومواكبتها²⁵¹، حيث تبقى الآفاق المستقبلية لتحسين تدبير الاستثمار بغية الرفع من فعاليته ووقعه على المستوى الجهوي بشكل أكثر توازنا، مرتبطة بشكل كبير بمشروع إصلاح تدبير الاستثمارات العمومية، الذي يوجد حاليا في طور الإنجاز ويتوخى هذا المشروع، اعتماد إطار إجرائي موحد لتدبير الاستثمارات العمومية على طول دورة حياة المشروع، وكذا توفير الأدوات التدييرية اللازمة لحكامة جيدة للاستثمارات العمومية. ويبقى الهدف من ذلك هو تحقيق تدبير أمثل للمشاريع المقترحة للتمويل العمومي، الشيء الذي سيساعد لا محالة في تحسين اختيار المشاريع الأكثر مردودية على المستويين الاجتماعي والاقتصادي وذلك من خلال مؤسسة التقييم القبلي لمشاريع الاستثمار، مما سيمكن من تقييم الأثر السوسيو- اقتصادي للمشاريع المقترحة وتقييمها وترتيبها وفقا لمردوديتها على المستوى الجهوي.

إن إحداث المراكز الجهوية للاستثمار شكل نقطة انعطاف إيجابية فيما يخص الممارسة الإدارية السابقة في تأسيس المقاولات، فقد استطاع المخاطب الوحيد أن يقلص من عدد الوثائق، ويقلل من المدة الزمنية للحصول على التراخيص. حيث تم توفير العديد من الخدمات للمستثمرين بعين المكان، مثل تصحيح الإمضاء، وتسهيل إجراءات النشر بالجريدة الرسمية والإعلانات القانونية بالجراند الوطنية. بالإضافة إلى وضع نظام معلوماتي لتدبير الملفات بطريقة آلية تمكن الراغبين في الاستثمار من إنجاز الأعمال بالسرعة والدقة المطلوبة.

الفقرة الثانية : التفويض الإداري كألية لتفعيل سياسة اللاتمركز الإداري :

يعتبر التفويض ممارسة قديمة وعامة عرفت العديد من الأنظمة والأنساق القانونية²⁵² وتم تطويرها بطبيعة الحال في الدول المعاصرة، ذلك أن تدخل السلطات العمومية أضحي ضرورة في كل

²⁵¹ - مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري.

²⁵² - لقد عرف القانون الروماني اصطلاح التفويض بمعنى مائل للوكالة حيث كان القانون الروماني يطلق على الفرد الذي يقوم بالعملية الأصلية – المفوض- والفرد الذي يحصل عليه المفوض إليه، بمعنى أن التفويض حسب القانون الروماني يعني تكليف شخص لشخص آخر حينما يتعذر على المكلف به القيام بها والتعذر هنا لا يعني عدم القدرة الذهنية والجسمانية وإنما يقصد به عدم قدرة الأصيل القيام بها لوحده، كما أن الفقهاء المسلمين أقرروا بأن التفويض يجد سنده في الحضارة العربية الإسلامية انطلاقا من القرآن الكريم.

أنظر : عبد الفتاح البجيوي، مؤسسة الوالي والعامل وأفاق عدم التمرکز الإداري بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، الطبعة الأولى 2014 ص 132.

المجالات²⁵³، الشيء الذي ترتب عنه تضاعف عدد التفويضات. وللتفويض دور هام في تحقيق الإصلاح الإداري عن طريق إعادة النظر في التنظيم الإداري للوحدات الإدارية وتعديل توزيع الاختصاصات والسلط بين مختلف المستويات الإدارية، مما يحقق سير العمل الإداري بخطوات أسرع وبوسائل أبسط، وهو ما يضمننا في قلب الإشكالية الأساسية التي يطرحها اللاتمرکز الإداري، كما يرسخ الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها والتي تدور حول فكرة النجاعة، الشيء الذي جعل منه أهم مرتكزات الإصلاح الإداري وتحديث الإدارة.

وتطبيقات مفهوم التفويض قد نجدها في نصوص القانون العام، كما نجد صبغ مماثلة أو قريبة منها في نصوص القانون الخاص، من خلال نظرية التمثيلية أو النيابة²⁵⁴، وبغض النظر عن حمولة هذا المفهوم في حقل القانون الخاص وعن المفاهيم القانونية القريبة منه، فإن مضمونه يتنوع ويختلف انطلاقاً من السياق التاريخي والثقافي الذي يستعمل فيه، فظهور فكرة التفويض وانتشارها، صاحب تطور الدولة وتدخلاتها في الميدان الاقتصادي والاجتماعي، الشيء الذي جعل تعريفه يكتسي عدة معاني بحسب نظرة كل فقيه، حيث اعتبره (J.Delvolvé)، تلك العملية التي تقوم سلطة معينة بمنح جزء من الدور الذي تقوم به لشخص آخر. وفي نظره يكفي حتى يتحقق التفويض أن تتخلى سلطة معينة عن مهام كانت تقوم بها لفائدة فرد أو مجموعة أفراد²⁵⁵، ولتحديد مفهوم التفويض، سنتطرق إلى بعض التعاريف ثم لأهمية هذه التقنية الإدارية في ارتباطها مع مبدأ اللاتمرکز الإداري.

يعتبر التفويض الإداري لحظة ومناسبة مقدمة لرؤساء مختلف المستويات الرئاسية داخل منظمة معينة لتحفيز الكفاءات وتقوية الثقة وكذلك المهارات القيادية²⁵⁶، ويدخل بذلك ضمن الأساليب التي يلجأ إليها الرؤساء أي القادة الإداريون من أجل التخفيف من الأعباء كما يشكل هذا الأسلوب أهم وسيلة يتحقق بها اللاتمرکز الإداري.

²⁵³ - Nessedine Benmaghnia « La notion de déconcentration en droit administratif français, Thèse de doctorat en Droit public, 1996 p 209.

²⁵⁴ - Nessedine Benmaghnia, « La notion de déconcentration en droit administratif français, Thèse de doctorat en Droit public, 1996 p 217.

²⁵⁵ - J.Delvolvé, La délégation de matière en droit public, Sirey, 1930, p 3.

²⁵⁶ - M'hamed Idrissi, « La délégation de pouvoir : une solution aux problèmes de blocages dans les secteurs publics et privés », R.S.N n° 224, 2003, p 23.

كما عرفه الأستاذ فخري جاسم السلطان بأنه تلك العملية التي ينقل بموجبها شخص أو مجموعة من الأشخاص، يمتلكون ويتمتعون بصلاحيات معينة، جزء من تلك الصلاحيات إلى مرؤوس واحد أو مجموعة من المرؤوسين. وبهذا المعنى يلتقي هذا التعريف مع تعريف J.Delvolvé، ففي جميع المؤسسات والمنظمات يجب أن يكون هناك تفويض لبعض الصلاحيات، رغم أن درجة التفويض تختلف من مؤسسة إلى أخرى. أما في النشاط الإداري فيقصد بالتفويض حسب هذا الباحث " العملية التي ينقل بها المشرف أو الرئيس جزء من صلاحياته إلى المرؤوس ليتمكن من إنجاز الأعمال المكلف بها " ويعرفه الأستاذ عبد الغني بسيوني بكونه " نقل الرئيس الإداري جزء من اختصاصاته لبعض مرؤوسيه ليمارسوها دون الرجوع إليه مع بقاء مسؤولياته عن هذه الاختصاصات أمام الرئاسات العليا". وفي رأي الباحث أمحمد الإدريسي فإن " التفويض هو منح سلطة مسؤول – غالبا ما يكون مسؤول سامي، لأحد مساعده للقيام بمهمة معينة أو تنفيذها أو إنجاز مشروع يعود في الأصل للمسؤول الرئيسي"²⁵⁷

وبشكل عام، فإن أغلب الباحثين يؤكدون أن الجهاز المفوض إليه يطبع الأعمال والتصرفات التي يقوم بها اعتبارا للمهام المسندة إليه، وذلك بالنظر إلى طبيعتها وحجمها، وباعتبارها أيضا منبثقة من الجزء المرتبط بالسلطة العمومية التي أضحت يمتلكها، وكل هذا يجعلنا نستنتج " بأن التفويض ماهو في نهاية المطاف إلا آلية لتوسيع اختصاصات السلطة المفوض إليها وتمديد حقل ممارستها، فهو إذا تحديد للاختصاص أو بشكل أدق تحديد ثانوي له".

وعليه، فالتحديد الأولي لاختصاص الجهاز المحدث، يفهم من خلال السلطة التي خولها إياه الجهاز الأصلي والذي يتم تحليله من خلال فئات المواد التي يتعين عليه البت فيها، حيث أن الجهاز المحدث مرتبط بمجموعة من القواعد حددها الجهاز الأصلي والتي يمكن إدراجها في فئتين من القواعد:

- الفئة الأولى من هذه القواعد وتتمثل في " مفهوم السلطة" وفي إطارها يمكن التساؤل حول إمكانات هذه الهيئات من توسيع سلط الهيئة المحدثه، وهنا فإن القانون المؤسس ذاته هو الذي يقنن " امتداداته السلطوية" بما فيها تلك الناتجة عن هذا النمو المفترض للاختصاص

²⁵⁷ - M'hamed Idrissi, « La délégation de pouvoir : une solution aux problèmes de blocages dans les secteurs publics et privés » R.S.N n° 224, 2003 .P24 .

ويتأسس على كل ما سبق أن كل ما يمكن أن يقوم به الجهاز المفوض هو اشتراط القيام وممارسة المهام المفوضة.

- الفئة الثانية من القواعد تتعلق بالمواد التي يتم تفويضها إلى أحد الأجهزة، ذلك أن القانون المحدث للجهاز المعني هو الذي يقنن أيضا مجال عمله واشتغاله وهو ترخيص ضروري للعمل، وفي هذه الحالة فإن استعمال الجهاز المفوض لهذا الترخيص يمرر إرادة المفوض إلى مجال عمل المفوض إليه.

واستنادا لكل ما سبق، فأهمية التفويض لا تجعل منه فقط إجراء قانونيا أو تصرفا إداريا روتينيا، وإنما إجراء وتصرف له فلسفة معينة على مستوى تنظيم وتوزيع الاختصاصات، إنه أسلوب مرن يرمي إلى إنجاز الأعمال بسرعة وكفاءة في نطاق الشرعية والمشروعية أي باستيفاء كافة الشروط القانونية، كما يعتبر أساس تحقيق فكرة الإشراف في العمل الإداري²⁵⁸، إذ بدون التفويض لا يمكن الحديث إطلاقا عن المساعدة والتعاون بين مختلف الأجهزة والسلطات الإدارية سواء كانت مركزية أو غير مركزية وإنما أعمال وتصرفات تتسم بتجاوز الاختصاص²⁵⁹، والتي تشكل موضوع إلغاء من طرف القضاء الإداري في العديد من الأحكام.

وهكذا، نخلص إلى القول بأن الأهمية المتزايدة للتفويض تعود إلى المزايا والفوائد التي يحققها، والتي تنعكس على العمل الإداري عند تطبيقه، ويمكن تلخيص الأساسي منها في سرعة إصدار القرارات والقضاء على البطء في الإجراءات وتفرغ الرئيس الإداري للمهام القيادية وخفض التكاليف المالية للقرارات الإدارية بالإضافة إلى خلق قيادات جديدة قادرة على تحمل المسؤولية، ولا شك أن هذه المميزات هي جوهر اللاتمركز الإداري.

وفي نفس الصدد، يقوم أسلوب التفويض باعتباره الآلية القانونية التي يلجأ إليها القادة الإداريون للتخفيف من الأعباء التي يمارسونها، كما أشرنا إلى ذلك، للتخلص من تركيز السلطة الذي يعرقل سير العمل الإداري وهو بهذا المعنى يشكل أحد الأساليب التي يتحقق بها اللاتمركز الإداري. والتفويض كيفما كان شكله ونطاقه يتأثر بالعديد من العوامل، الشيء الذي يقتضي أن تحكمه مبادئ وقواعد تعتبر

²⁵⁸ - سعيد بابنومارك، التفويض في المجالس الجماعية المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 56، 2004، ص 61.

²⁵⁹ - عبد الفتاح البجيوي، مؤسسة الوالي والعامل وأفاق عدم التمرکز الإداري بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، الطبعة الأولى 2014، ص 135.

بمثابة ضمانات أساسية، يجب مراعاتها عند اللجوء إليه باعتباره عملية قانونية وإدارية في نفس الوقت، قد تترتب عنها حقوق كما يمكن أن تنشأ عنها التزامات.

فأساس هذه القواعد هو الفقه والقضاء والتي تلتها بعد ذلك، التشريعات إلا أنها تختلف بالنظر إلى طبيعة النظام القانوني المعني، ومن جهة أخرى، لم يستقر التفويض في إطار نوع واحد بل تعددت أشكاله وتنوعت مضامينه تبعا لمقتضيات العمل، حيث اجتهد الفقه في التمييز بينها وإيجاد تسميات ملائمة لها، إلا أن أهمها حسب أغلب الباحثين²⁶⁰ يظل تفويض الاختصاص وتفويض الإمضاء.

يعتبر التفويض في المجال الإداري أحد المبادئ العامة التي يتحقق بها اللاتمركز الإداري، وعادة ما يميز بين تفويض التوقيع وتفويض الاختصاص

أولاً: تفويض التوقيع:

يعتبر التوقيع أهم ميزة في سلسلة المميزات العامة المشتركة التي تحدد المظهر الخارجي للقرارات الإدارية حيث يعد عنصراً أساسياً في القرارات التي تأخذ الشكل المكتوب، وإذا كانت لا توجد إلا مقتضيات ونصوص محدودة تتعلق بالتوقيع في التشريعات الإدارية، فإن الاجتهاد القضائي والعديد من الباحثين ذهبوا في بعض الحالات إلى كون التوقيع شرط لازم على القرارات المكتوبة ولو لم يرد به نص وذلك باعتباره من البيانات الأساسية التي تدخل في تكوين الشكل الكتابي للقرار²⁶¹.

إن التوقيع تقنية أساسية، حيث يترتب على شكلية توقيع القرار الإداري عدة آثار لاسيما عندما يتعلق الأمر بتفويض في التوقيع، ويعد هذا الأخير نوعاً من التنظيم الداخلي للإدارة، حيث لا يعدو أن يكون مجرد نقل للعمل المادي في التوقيع باسم المفوض، فهو لا يؤدي إلى إحداث تغيير في توزيع الاختصاصات كما لا يترتب عنه نزع الاختصاص من صاحبه الأصلي حيث يجوز له ممارسته في أي وقت شاء.

²⁶⁰ - محمد جمال، الوجيز في القانون الإداري، الدار العلمية للنشر والتوزيع، سنة 2003، ص 77.

²⁶¹ - محمد الأعرج، القرار الإداري غير الحامل لتوقيع مصدره، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 58-57،

2004، ص 151.

إن المفوض هنا يعهد للمفوض إليه بالتوقيع نيابة عنه، ولكنه لا يتنازل عن السلطات المفوضة ويظل المفوض إليه تحت مسؤولية المفوض ومعنى ذلك أن هذا النوع من التفويض يتحقق من خلال ترخيص صاحب الاختصاص لمسؤول أو مساعد تابع له بالتوقيع نيابة عنه على بعض التصرفات والوثائق الإدارية.

وهذا النوع من التفويض يعتبر تفويضا شخصيا، لأن المفوض يختار المفوض إليه شخصا وبذاته حيث ينتهي هذا النوع من التفويض بانتهاء وظيفة أي طرف من الطرفين نظرا لصفته الشخصية أي أن مدة التفويض رهينة بطول أو قصر المدة التي يبقى فيها المفوض أو المفوض إليه في وظيفته²⁶². كما يترتب أيضا عن الصفة الشخصية لتفويض التوقيع واعتباره مجرد تنظيم داخلي، أن يظل المفوض مسؤولا عن قرارات المفوض إليه، فيما كل ما يترتب على قرارات هذا الأخير من مسؤولية تأديبية، يضاف إلى ذلك أن المفوض يستطيع أن يتدخل ويغني أو يعدل قرارات المفوض إليه.

ثانيا: تفويض الاختصاص:

يعتبر تفويض الاختصاص لدى الباحثين في القانون الإداري حجر الزاوية في نظرية التنظيم الإداري، إذ بدونها لن يتم توزيع العمل داخل الإدارات المتنوعة توزيعا دقيقا ومنظما، فبواسطته يحصل معاونو الرئيس الإداري على اختصاصات محددة، لكي يقوموا بها بصفة دائمة وبذلك فإن تفويض الاختصاص يؤدي إلى تخلي المفوض عن الاختصاصات التي فوضها، فلا يستطيع أن يمارسها إلا إذا ألغي هذا التفويض وإلا كان ذلك تجاوزا للسلطة كما يملك المفوض إليه سلطة أصيلة في هذا الشأن بحيث لا يستطيع المفوض أن يمارس إزاءها اختصاصا منافسا وهكذا فإن العمل القانوني الصادر عن المفوض إليه لا يأخذ فقط صفة السلطة المفوض إليها، وإنما يأخذ نفس مستوى القرارات الصادرة عنها بصفة أصيلة، ويؤدي ذلك إلى تعديل في الطبيعة القانونية للقرار وفي التدرج الرئاسي. ونظرا لما يمتاز به هذا النوع من التفويض من صفة مجردة حيث يوجه إلى شاغل الوظيفة وليس إلى شخصه، فإنه لا يحتاج إلى تجديد صريح للاستفادة منه، ومن ثم لا ينتهي بانتهاء وظيفة أي طرف من طرفي التفويض.

²⁶² - عبد الفتاح البجيوي، مؤسسة الوالي والعامل وأفاق عدم التمرکز الإداري بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، الطبعة الأولى 2014، ص 144.

وبصفة عامة، فتفويض الاختصاصات للمصالح اللامركزية يجب أن يخضع لإعادة النظر بغية توضيح وتحديد طرق وعتبات ومجالات تفويض السلطات لمسؤولي المصالح اللامركزية على الصعيد الترابي متى يتوفر على هامش من المبادرة ومن صلاحيات تقريرية تجعلهم قادرين على الوفاء بالتزاماتهم تجاه مختلف الإدارات والفاعلين العموميين والخواص في مجال اختصاصهم الترابي وكذا الاستجابة لحاجيات ومتطلبات المواطنين بالسرعة والفعالية اللازمين.

المطلب الثاني : دور كل من التصميم الإداري للامركز الإداري و اللجنة الوزارية في توزيع الاختصاصات

يعد التصميم الإداري للامركز الإداري خارطة الطريق لتفعيل سياسة اللامركز الإداري بالمغرب، وفي هذا الإطار صادقت الحكومة على مرسوم يتعلق بتحديد نموذج التصميم الإداري المرجعي للامركز الإداري ، وذلك إعمالاً لأحكام المادة 20 من الميثاق الوطني للامركز الإداري والذي أشار في مقتضياته إلى مجموعة من الأدوار التي تهم توزيع الاختصاصات بين السلطة المركزية والمصالح اللامركزية (الفقرة الأولى) في حين أعطى أدوار حديثة للجنة الوزارية للامركز الإداري على رأسها مهمة اقتراح التدابير اللازمة لتفعيل التوجهات العامة لسياسة الدولة المغربية في مجال اللامركز الإداري (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : مرجعية التصميم الإداري للامركز الإداري لتوزيع الاختصاصات

ارتبط تطور المركزية واللامركزية بالمغرب بمجمل التغيرات الطارئة على علاقة الدولة بالتراب، بل ويتكون

الدولة نفسها التي استفادت من تراكم إرثها التاريخي²⁶³ في تنظيم علاقتها مع المجتمع، لكن تعاظم الحاجيات الاجتماعية والاقتصادية نتيجة التحولات الدولية والوطنية جعلها عاجزة عن الاستجابة لمستوى الطلب الاجتماعي الترابي، وعن التكفل بعملية الإنتاج والتوزيع بالنظر للتداعيات السلبية

263- ينطوي البحث في الإرث التاريخي على قيمة بالغة الأهمية لفهم حاضر الدولة وتحليل إمكانيات تطورها في المستقبل، إذ للأفكار والتقاليد والمواقف الجماعية عند الشعوب، شجرة أنساب كأشجار أنساب الأفراد، من هذا المنطلق تظهر أهمية البحث في تاريخ الدولة المغربية على امتداد جميع المراحل التي عرفتها في سياق تطورها. للتوسع أكثر انظر: امحمد مالكي، الدولة في المغرب العربي الإرث التاريخي وأنماط المشاركة السياسية، الطبعة الأولى ، مطبعة الوراقة الوطنية – مراكش، 2001.

للمنظور المركزي للتنمية الذي طرح شرعية تدخلات الدولة على المحك²⁶⁴، فكان لزاما عليها البحث على صيغ جديدة للتدبير العمومي الحديث ظلت تتأرجح بين مستويات اللاتمركز واللامركزية. وعلى هذا الأساس، ساهمت متطلبات التنمية والرغبة في الخروج من نمط التدبير التقليدي الذي يعتمد على الإدارة المركزية كعنصر محوري في إدارة شؤون الحياة العامة الدولة إلى البحث عن تقنيات حديثة تسمح بتدبير علاقة السلطة المركزية بالديناميات الترابية بشكل متوازن ومنسجم مع التوجهات الكبرى التي ترسمها الدولة في سياساتها الاقتصادية والاجتماعية، خصوصا بعد ثبوت عجز نمط التدبير التقليدي الذي يعتمد على المراقبة المفرطة والطابع المركزي للإدارة في بناء نموذج تنموي قادر على الحد من التفاوتات المجالية والفوارق الاجتماعية وصيانة كرامة المواطنين.

ومن زاوية أخرى، فتقاسم المهام في النظام الإداري بالدولة المغربية يطرح إشكالا وأزمة للجماعات الترابية بمختلف مستوياتها، إذ يستدعي تحويل هذه الأزمة إلى فرصة عبر إعطاء الجماعات الترابية هامش كبير من الحرية لممارسة اختصاصاتهم ومهامهم لتحقيق نوع من التكامل والتعاون وتحقيق حكمة ناجعة وفعالة للشأن العام الترابي. الأمر الذي يقتضي على السلطات الحكومية منح المصالح اللامركزية إمكانية تدبير واتخاذ المبادرة في تفعيل وتطبيق السياسات العمومية القطاعية وذلك باقتراح وخلق حلول تسمح لها بتجويد الخدمات العمومية للمرتفقين²⁶⁵، وفي إطار التوجه الحديث للدولة عامة والجهة بشكل خاص فمسألة تنظيم المصالح اللامركزية تستدعي بالأساس عدم تمركز كل من المهام والسلط التقريرية وكذا الموارد المالية والبشرية بالسلطة المركزية. وعليه، فإن تعزيز سياسة اللاتمركز الإداري يستوجب تبني سياسة تأطيرية ناجعة بالنسبة للمصالح اللامركزية لتحقيق الجهوية المتقدمة والدفع بعجلة التنمية وفق مقاربة متوازنة وتضامنية.

وتأسيسا على ذلك، تقوم السلطات الحكومية بإعداد تصاميم مديرية للاتمركز الإداري خاصة بمصالحها اللامركزية والتي تنبني على مبادئ التناسق والتكامل بين مكونات التمثيليات الجهوية

²⁶⁴ - عبد الرفيق زعنون، تدبير التنمية الترابية بالمغرب دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مكتبة الرشاد سطات للنشر

والتوزيع، 2020، ص 3.

²⁶⁵ - المادة 18 من مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني

للاتمركز الإداري.

المعنية، ووحدة عملها²⁶⁶. وعند استقراء مضامين المادة 20 من مرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري يظهر أنه تم تحديد مرسوم يتعلق بنموذج التصميم الإداري المرجعي للاتمرکز الإداري يتم من خلاله تحديد مجموعة من المحاور تتمثل في أولا : تحديد الاختصاصات والصلاحيات ذات الطبيعة التقريرية والتي ستنقل إلى المصالح اللامركزة، ثانيا: اختصاصات التي يتم تفويضها لهذه الأخيرة، ثالثا: توزيع الموارد المالية والبشرية بين السلطة المركزية ومصالحها اللامركزة²⁶⁷. ثم كذلك الأهداف المزمع تحقيقها من طرف المصالح اللامركزة للدولة مع إبراز عوامل قياس فعالية أدائها في تحقيق هذه الأهداف²⁶⁸.

ولا نعي في هذا السياق أن منظومة اللاتمرکز الإداري يقصد بها تخفيف العبء عن الدولة ونقل السلط والصلاحيات إلى المصالح اللامركزة بل المقصود به أيضا هو سياسة متكاملة لمختلف المكونات لا سواء البشرية أو المالية والتي تشتغل فيما بينها لتفعيل إدارة حديثة تنبني على تمرکز شامل ومتكامل²⁶⁹، إن ربح رهان الحداثة يستوجب تبني ثقافة حديثة ومختلفة يحتل فيها العنصر البشري موقعا مركزيا حيث يعد هذا الأخير لبنة رئيسية لكل عمل تنموي وذلك من خلال الدور الهام الذي يلعبه في الأنشطة الإدارية وأن نجاح المشاريع التنموية مقترن بمدى تأهيله وتكوينه على اعتباره أحد أسس التنمية المندمجة والشمولية ومواكبا للتحويلات والتحديات. فالدولة بشكل عام والجماعات الترابية بشكل خاص في حاجة ملحة لموارد بشرية قادرة على وضع برامج ومخططات استراتيجية لحل مشاكلها وتصريف شؤونها وفق متطلبات الجبهة المتقدمة²⁷⁰. فالميثاق الوطني ينص في مواد متفرقة على ضرورة توفير الموارد البشرية والمادية لتمكين المصالح اللامركزة للدولة من ممارسة الاختصاصات

²⁶⁶ - المادة 21 من مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري.

²⁶⁷ - مرسوم رقم 2.19.40 صادر في 17 من جمادى الأولى 1440 (24 يناير 2019) بتحديد نموذج التصميم الإداري المرجعي للاتمرکز الإداري.

²⁶⁸ - الفقرة الثالثة من المادة 20 من مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري.

²⁶⁹ - Alistair Cole, Beyond devolution and decentralisation Manchester University press. 2006 p 113.

²⁷⁰ - أمنية عياد. المراقبة في النظام الإداري الترابي. أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية.

جامعة محمد الخامس بالرباط. السنة الجامعية 2014/2015 ص 235.

الموكولة إليها²⁷¹. وفي نفس الصدد، فتوفير الموارد البشرية يستوجب توفر الجماعات الترابية بمختلف مستوياتها على العامل المادي الذي يشكل حجر الزاوية في كل التنظيمات اللامركزية. فالبرغم من المهام والصلاحيات الممنوحة للجماعات الترابية ومختلف الوظائف الموكولة إليها بموجب القوانين التي تأطرها فإن عدم توفرها على إمكانات مادية قصد تمويل اختصاصاتها التنموية يعد عائقا وحاجزا يحد من استقلالها المالي²⁷² إن تأهيل المصالح غير الممركزة يتطلب تزويدها بسلطات حقيقية للتقرير، مما يتطلب إعادة النظر كلياً في توزيع الاختصاصات بين الأجهزة المركزية والمصالح التابعة لها حتى لا يظل تنظيم هذه المصالح مجرد عملية لعدم تركيز جغرافي. وذلك أن المكمل الضروري للاتمرکز العضوي هو بالطبع نقل سلطة التقرير. على هذا الأساس جاء في المادة 20 من المرسوم بمثابة ميثاق للاتمرکز الإداري أن من بين المحاور المهمة في إعداد تصاميم مديرية للاتمرکز الإداري القيام بتحديد الاختصاصات، لاسيما منها ذات الطابع التقريري التي سيتم نقلها إلى المصالح اللامركزة للدولة والتي يمكن أن تكون موضوع تفويض.

واستناداً إلى ما سبق، فلتفعيل مقتضيات التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري مرتبط بشكل أساسي بضرورة اتخاذ العديد من التدابير أهمها مراجعة البنيات الهيكلية للقطاعات الوزارية المتعلقة بتنظيم مصالحها المركزية واللامركزة مع مراجعة المنظومة القانونية التي تتعلق بتنظيم مالية الدولة والمحاسبة العامة، دون إغفال مجال تدير الموارد البشرية على اعتباره مجال يستدعي تحديث وتنظيم المقتضيات المتعلقة بالنظام الأساسي للوظيفة العمومية ونقل الموارد البشرية إلى المستوى الجهوي.

الفقرة الثانية: اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري كآلية رئيسية للتنسيق:

لا نعني في هذا السياق أن التنسيق هو مجرد تقنية يمكن دراستها خارج سياقها الإداري العام، بل المقصود به هو عبارة عن منهجية لا يمكن فهم امتدادها إلا إذا تم الرجوع إلى تداعياتها وتأثيرها على الجهاز الإداري للدولة، وقد يبدو، لأول وهلة أن مفهوم التنسيق على المستوى النظري ما هو إلا عملية

²⁷¹ - الفقرة الأولى من المادة 20 من مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة

ميثاق وطني للاتمرکز الإداري.

²⁷² - علي أمجد. الجهة والممارسة الجهوية بالمغرب جهة كلميم السمارة نموذجاً. أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق.

جامعة الحسن الثاني السنة الجامعية 2004-2005. ص : 421.

إدارية غير معقدة يمكن تحقيقها من أجل الوصول إلى تنظيم يركز على مبادئ الانضباط والاستمرارية في العمل، دون ضياع الوقت والدخول في أزمة التكرار والفوضى في التدبير، إلا أنه يشكل وسيلة للتنظيم الجيد و ضمان وحدة النشاط الإداري المغربي، حيث تشكل من هرم من الهيئات والوزارات المجزأة وكذا من المديريات المستقلة والمتنافسة مع ما يترتب عن ذلك من صعوبات نتيجة تعدد المتدخلين في قطاع واحد²⁷³.

وفي نفس الصدد، فتحدث لدى رئيس الحكومة لجنة وزارية للتركيز الإداري تناط بها مهمة اقتراح التدابير اللازمة لتنفيذ التوجهات العامة لسياسة الدولة في مجال اللاتمركز الإداري، والسهر على تتبع تنفيذها وتقييم نتائجها. وتتألف هذه اللجنة، تحت رئاسة رئيس الحكومة، من الأعضاء التالي بيانهم:

✚ السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية؛

✚ الأمين العام للحكومة؛

✚ السلطة الحكومية المكلفة بالمالية؛

✚ السلطة الحكومية المكلفة بإصلاح الإدارة وبالوظيفة العمومية؛

✚ كل سلطة حكومية أخرى معنية بالقضايا والنقط المدرجة في جدول أعمال اللجنة؛

✚ يمكن للرئيس أن يدعو، للمشاركة، بصفة استشارية، في اجتماعات اللجنة، كل شخص ذاتي أو اعتباري يرى فائدة من حضوره؛

✚ تجتمع اللجنة، بدعوى من رئيسها، كلما دعت الضرورة إلى ذلك وعلى الأقل مرة كل ثلاثة أشهر.

يحدد الرئيس جدول أعمال اللجنة.

ولهذه الغاية، تتولى، على وجه الخصوص، القيام بالمهام التالية:

- إقتراح إحداث تمثيلات إدارية مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر على المستوى الجهوي وعلى مستوى العمالة أو الإقليم. حيث يعتبر إحداث هذا النوع من التمثيلات الإدارية التي ستعتبر في حكم المديريات والأقسام بالإدارة المركزية، أولوية في سياسة اللاتمركز الإداري، يتم إحداثها على مستوى الجهة، العمالة أو الإقليم بهدف تحقيق وحدة عمل مصالح الدولة

²⁷³ - عبد الفتاح البجيوي، مؤسسة الوالي والعامل وأفاق عدم التمرکز الإداري بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، الطبعة الأولى 2014 ص 117.

على مستوياتها الثلاث، وذلك بهدف تفعيل مناهج عملها وضمان حسن التنسيق بينها وفعالية أدائها، والارتقاء بجودة الخدمات العمومية التي تقدمها، وكذا ترشيد النفقات العمومية من خلال اعتماد مبدأ التعاضد في الوسائل المادية والبشرية وتقاسمها بين التمثيليات²⁷⁴.

لقد جاء مفهوم العمل المشترك بين القطاعات الوزارية بقيمة مضافة لنشاط الدولة باعتباره أحد الخصائص الحديثة والأساسية لمسلسل اللاتمرکز. فبواسطته خُطت السلطات العمومية خطوات مهمة ذات تأثير إيجابي على الأطراف المتأثرة باللاتمرکز الإداري، سواء تعلق الأمر بمسؤولية الإدارات اللامركزة أو المنتخبين أو المرتفقين.

إن التأكيد على البعد المشترك لعمل القطاعات الوزارية يعني لاتمرکزًا شاملاً وأفقيًا، وهذه المقاربة الجديدة للاتمرکز الإداري تقتضي الرفع من مستوى مشاركة المصالح اللامركزة في تنفيذ مبادئ السياسات العمومية²⁷⁵، لكونها سياسات يتعين أن تنجز بطريقة مشتركة، ويتأسس على مثل هذا الطرح خلاصة مفادها، أنه أصبح من الضروري أكثر من أي وقت مضى عقلنة أنشطة مختلف المصالح تحقيقًا للنجاعة والفعالية، ذلك أن الطبيعة المعقدة للاحتياجات المتعين إشباعها تقتضي تجاوز النزعة العمودية وبالتالي تحقيق التفاعل الإيجابي، بين مختلف المصالح اللامركزة من خلال ضمان تجانس عمل مختلف المصالح الإدارية وتلاؤم الأنشطة ذات الطابع التكميلي²⁷⁶.

هكذا فالتمثيليات الإدارية الجهوية المشتركة تحدث بمرسوم، يتخذ باقتراح من طرف السلطات المعنية بإحداث هذه التمثيليات وبمبادرة منها أو باقتراح من قبل اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري، أو باقتراح كذلك من طرف والي الجهة المعني. وتحدد في نفس المرسوم اختصاصات هذه التمثيليات وكيفية تنظيمها وكذا آليات التنسيق فيما بينها. ويوجد على رأس كل تمثيلية رئيس يمكن اعتباره ريعاً جديداً

²⁷⁴ - المادة 10 من مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري.

²⁷⁵ - Nessrdine Benmaghnia, « La notion de déconcentration en droit administratif français, Thèse de doctorat en Droit public, 1996, p 223.

²⁷⁶ - عبد الفتاح البجيوي، مؤسسة الوالي والعامل وأفاق عدم التمرکز الإداري بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، الطبعة الأولى 2014 ص 214.

فيما يتعلق بالمناصب العليا بحيث أن المستفيد دائما سيكون هو الموظف على مستوى الإدارة المركزية لضمان استمرارية الاتمرکز الاداري على المستوى الترابي يتغذى على التبعية والولاء.

أما بخصوص التمثيليات الاقليمية المشتركة، فإن إحداثها يتم بموجب قرار مشترك للسلطات الحكومية المعنية أو بمبادرة منها أو بناء على اقتراح اللجنة الوزارية للاتمرکز الإداري، أو بإقتراح من عامل العمالة أو الاقليم، وتحدد في نفس القرار المشترك اختصاصات هذه التمثيليات وطرق تنظيمها²⁷⁷، حيث يعتبر رؤساء التمثيليات المشتركة على مستوى العمالة أو الاقليم، مسؤولين عن تدبير المصالح التابعة لهم، كما يتم تعيين رؤساء التمثيليات الجهوية المشتركة بموجب مرسوم على أن تعيين رؤساء التمثيليات الإدارية الاقليمية يتم بموجب قرار من قبل السلطات الحكومية المعنية²⁷⁸، أما عن التمثيليات الإدارية القطاعية فهي تنتمي لقطاع حكومي واحد، وتبقى مستقلة عن بعضها البعض، وتابعة للمركز، وتحدث التمثيليات الإدارية الجهوية القطاعية وتحدد اختصاصاتها وتنظيمها بموجب مرسوم كما تحدث التمثيليات الادارية الاقليمية القطاعية وتحدد اختصاصاتها وتنظيمها بموجب قرار السلطة الحكومية المعنية²⁷⁹.

يعتبر رؤساء التمثيليات الإدارية الجهوية في هذا الإطار، مسؤولين عن تدبير المصالح التابعة لهم على مستوى الجهة، بالإضافة إلى اعتبارهم سلطة رئاسية بالنسبة لرؤساء التمثيليات الادارية القطاعية التابعة لهم على مستوى العمالة والإقليم²⁸⁰، أما من حيث التعيين، فيتم تعيين رؤساء التمثيليات الادارية الجهوية القطاعية بموجب مرسوم على عكس رؤساء التمثيليات الاقليمية الذين يتم تعيينهم بموجب قرار للسلطة الحكومية المعنية²⁸¹. ويجب الاشارة في هذا الصدد إلى عدم توفر جميع القطاعات الحكومية على مصالح لامركزة كالمراكز المتندبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالشؤون العامة والحكامة بالمطلق مصالح لامركزة، كالمراكز المتندبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالشؤون العامة والحكامة

²⁷⁷ - المادة 11 من مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري.

²⁷⁸ - المادة 12 من مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري.

²⁷⁹ - المادة 11 من مرسوم للاتمرکز الإداري رقم 2.17.618 بتاريخ 26 ديسمبر 2018.

²⁸⁰ - المادة 12 من مرسوم للاتمرکز الإداري رقم 2.17.618 بتاريخ 26 ديسمبر 2018.

²⁸¹ - المادة 13 من مرسوم للاتمرکز الإداري رقم 2.17.618 بتاريخ 26 ديسمبر 2018.

على سبيل المثال. أما في ما يتعلق بالبنيات الادارية الدائمة والمؤقتة في مرسوم 2.05.1369 الصادر ب 5 دجنبر 2005 المتعلق بتحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الاداري إلى البنيات الادارية وتم التأكيد عليها في المادة 4 والمادة 9 من الميثاق الوطني للاتمركز الإداري الجديد (وهي التي تماثل التمثيليات على المستوى الجهوي والاقليمي)، وتنقسم هذه البنيات الإدارية إلى بنيات دائمة وبنيات مؤقتة.

خاتمة:

إن اللاتمركز الإداري باعتباره أسلوب من أساليب توزيع الاختصاص بين المركز والهامش يعرف عدة طرق وتحكمه عدة قواعد تكون إما عن طريق المقاربة العمودية لتوزيع الاختصاصات من المركز نحو المحيط أو عن طريق التفويض كأسلوب لنقل بعض الاختصاصات، كما ينتج عن نقل هذه الاختصاصات تفعيل بعض المؤسسات التي يكون لها دور أساسي في عملية نقل الاختصاصات أو مراقبتها وهنا نتحدث عن التصميم المديرى للاتمركز الإداري و اللجنة الوزارية كآليتين أساسيتين في تفعيل منظومة اللاتمركز الإداري بالمغرب.

آليات تفعيل سياسة اللاتمركز الإداري من خلال النموذج التصميمي الإداري المرجعي للاتمركز الإداري

Mechanisms of activating the policy of administrative decentralization through the reference managerial design model for administrative decentralization

عابيدي بوعزة Bouazza Abidi

طالب باحث في سلك الدكتوراه

جامعة محمد الخامس بالرباط

كلية الحقوق السويسي

Abidibouazza@gmail.com

ملخص

تهدف هذه المقالة إلى تسليط الضوء على أهم الآليات التدييرية الحديثة التي جاء بها نموذج التصميم الإداري المرجعي للاتمركز الإداري، من أجل تنفيذ السياسات العمومية سواء من قبل الدولة أو باقي الفاعلين العموميين، وهذا الأمر يتطلب توزيع الإنسجام والتناسق في برامج عمل الإدارات والمصالح اللامركزية ثم وضع نظام لرقابة التدبير لتقييم فعال وناجح لمستوى إنجاز الأهداف المسطرة، إذ يرتكز على إبرام عقود مرنة تحدد بموجبها الأهداف المتوخاة والوسائل المرصدة لإنجازها، من خلال الإلتزامات المتبادلة بين الإدارات والمصالح اللامركزية.

ومن أجل إنجاح هذه السياسة لا بد من وجود موارد مالية وبشرية، فهذه الموارد تعتبر من دعائم الأساسية لنجاح أي مشروع، واللامركز الإداري يعتبر من المشاريع المهمة التي يراهن عليها من أجل النهوض بالمجال الترابي، وفي هذا الإطار فاللامركز الإداري يقتضي مواكبة المسؤوليات الإدارية.

الكلمات المفتاحية: اللاتمركز الإداري / المصالح اللامركزية / توزيع الاختصاصات / المستوى الترابي.

summary

This article aims to shed light on the most important modern management mechanisms that came with the reference managerial design model for administrative centralization, in order to implement public policies, whether by the state or the rest of the public actors, and this matter requires the distribution of harmony and consistency in the work programs of the decentralized departments and interests, and then the development of a system To control the measure for an effective and effective evaluation of the level of achievement of the set goals, as it is based on the conclusion of flexible contracts that specify the objectives envisaged and the means monitored for their achievement, through mutual obligations between the decentralized departments and interests.

In order for this policy to succeed, there must be financial and human resources, as these resources are considered among the main pillars for the success of any project, and administrative decentralization is considered one of the important projects that bet on in order to advance the territorial area, and in this context, administrative decentralization requires keeping up with administrative responsibilities.

Keywords: administrative decentralization / decentralized interests / distribution of specializations / territorial level.

مقدمة:

يستوجب مجال إعادة تنظيم المصالح الإدارية، تجاوز وضعية تركز الاختصاصات والسلط التقريرية والوسائل المادية والبشرية على مستوى الإدارات المركزية ونقلها للمصالح الإدارية اللامركزية²⁸²، وبالتالي فإن نجاح اللاتمركز الإداري على مستوى المندوبيات الجهوية وكذا على مستوى المندوبيات بالعمالات والأقاليم يتطلب نهج سياسة تآطيرية فعالة لفائدة المصالح الإدارية غير الممركزة حتى تكون قاطرة حقيقية للنهوض بسياسة اللاتمركز الإداري²⁸³، ويكون من خلال التوزيع العادل والمتوازن للإختصاصات والصلاحيات والموارد المالية والبشرية كذلك.

وفي هذا الإطار، تم وضع مرسوم يتعلق بتحديد نموذج التصميم الإداري المرجعي للتمركز الإداري، وهذا الأخير يتقاطع مع ما جاءت به أحكام المادة 20 من المرسوم بميثاق وطني للتمركز الإداري رقم 2.17.618 لسنة 2018، ويعتبر هذا النموذج وثيقة مؤطرة وخارطة الطريق لتنفيذ ورش اللاتمركز الإداري. فقد حدد جداول وإستثمارات تشمل عددا من المعطيات التي تهم الإختصاصات التي سيتم نقلها أو تفويضها إلى المصالح اللامركزية المتواجدة على المستوى الترابي، كما حدد أيضا خارطة توزيع الموارد البشرية بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزية على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة والإقليم، وتوزيع الموارد المادية بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزية للدولة على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة والإقليم، في إطار تعاقد يحدد الأهداف المراد تحقيقها من قبل المصالح اللامركزية للدولة على مستوى الجهات والعمالات والأقاليم على ضوء الإختصاصات التي سيتم نقلها إليها ومؤشرات قياس نجاعة أدائها في تحقيق هذه الأهداف²⁸⁴.

وعليه تلعب المصالح اللامركزية على المستوى الترابي دورا مهما في قربة من القضايا التي تهم الساكنة المحلية، كما أنها تمثل السلطة المركزية ترابيا لذا فإن توضيح العلاقة بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية سيساهم في تحقيق التكامل في الأدوار والنجاعة التنموية المطلوبة بدل الإزدواجية

²⁸² سمير الصمدي، مؤسسة الوالي في النظام الدستوري المغربي وأفاق نظام اللاتمركز، مجلة البوغاز للدراسات القانونية والقضائية، ع 4، أبريل 2020، ص 295.

²⁸³ عبد الكريم بخنوش، التركيز الإداري مدخل لإنجاح الجهوية بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ع 122 و 123، ماي، غشت، 2015، ص 137.

²⁸⁴ المادة 20 من المرسوم رقم 2.17.618، بميثاق وطني للتمركز الإداري.

وتداخل المهام التي ستؤدي إلى إفراغ أي نموذج تنموي من مضمونه، حيث يعد تداخل الإختصاصات بين الدولة والمصالح اللامركزية إحدى مظاهر الإرتباك في تدبير الشأن العام الترابي، وسببا مباشرا لتبديد الموارد المالية ومحدودية نتائج التدخلات والمجهودات التنموية وضعف فعاليتها²⁸⁵.

ومن أجل ترسيخ حكمة جيدة لتنزيل سياسة الدولة في ميدان اللاتركيز الإداري، أرسى الميثاق الوطني نظام رصد لمسار تنفيذ هذا الإصلاح، إعتد منهجية تدريجية في التنزيل بما يتواءم ويتناسب وإكراهات الواقع، وذلك بالعمل وفق مقاربة تخطيطية، بواسطة آلية التصاميم المديرية الخاص بكل قطاع وزاري على حدة²⁸⁶.

من خلال هذا التأطير العام والخاص يمكن طرح السؤال الإشكالي التالي: ما هي آليات تفعيل سياسة اللاتمركز الإداري التي جاء بها نموذج التصميم المديرية المرجعية للاتمركز الإداري؟

بناء على هذا السؤال الإشكالي، يمكن معالجة هذا الموضوع من خلال مطلبين أساسيين:

المطلب الأول: التعاقد بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزية كآلية لتفعيل سياسة اللاتمركز الإداري

المطلب الثاني: تعزيز الموارد المالية والبشرية للمصالح اللامركزية كآلية لتفعيل سياسة اللاتمركز الإداري

المطلب الأول: التعاقد بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزية كآلية لتفعيل سياسة اللاتمركز الإداري

²⁸⁵. سعيد نكاوي، ميثاق اللاتمركز والتدبير اللاتمركز للاستثمار، ط 1، مطبعة الأمنية، الرباط، 2019، ص 53.

²⁸⁶. نبيل بوشرمو، الهندسة الجديدة لتدبير الشأن العام الترابي على ضوء الميثاق الوطني للاتمركز الإداري، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، ع 9 و 10، ماي. يونيو، 2019، ص 251.

يعتبر التعاقد من بين أهم الآليات التديرية الحديثة التي تم اعتمادها من أجل تنفيذ السياسات العمومية سواء من قبل الدولة أو باقي الفاعلين العموميين. وعليه سنتطرق في (الفرع الأول) إلى التعاقد بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية، أما (الفرع الثاني) سنخصصه إلى مظاهر الطابع التعاقدية من خلال التصاميم المديرية للامركز الإداري.

الفرع الأول: التعاقد بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية

إن إلزام الدولة بتقديم دعمها للجهات يبقى رهين بتملكها لأدوات الحكامة الجيدة ووسائلها، فإن نجاح ذلك يرتبط في المقابل بتطور مسلسل اللامركز الإداري وجعله يتجاوز المنطق السابق الذي حصره في قرارات قطاعية مرتبطة بمناسبات أنية لتفويض التوقيع في هذا المجال أو ذاك، أو خطط بإحداث مصالح لا مركزية، بل بإقرار لا تركز حقيقي يعزز التعاقد بين الإدارات المركزية والإدارات اللامركزية²⁸⁷، بحيث إنه نظرا لطبيعة الدولة، تبقى إختصاصاتها ومهامها متنوعة، إذ لا يمكن القيام بهذه الإختصاصات والمهام من المركز، لذلك فمن أجل إنجاز أعمالها يجب أن تترجمها إلى آليات تعاقدية قادرة على تلبية الحاجيات للبنى الإدارية ولتنفيذ السياسات العمومية²⁸⁸.

وقد تم اعتماد التعاقد كمنظومة تديرية جديدة لأول مرة في المغرب من خلال القانون التنظيمي للمالية رقم 13.130، ويعتبر التخطيط الإستراتيجي مرادف للتعاقد، وإنطلاقا من كون أن تنفيذ البرامج من قبل عدة فاعلين ومتدخلين يتطلب إبرام تعاقدات تحدد إلزامات وحقوق كل طرف حتى يتم تنفيذ العقد من جهة، وبما يسهل عملية التتبع وإثارة المسؤولية عبر مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة²⁸⁹. ويقوم التدير التعاقدية على إدخال ثقافة وأساليب جديدة في علاقة الإدارات المركزية بمديرياتها اللامركزية الجهوية والإقليمية، وترتكز على عقود أهداف ووسائل متعددة السنوات تحدد إلزامات كل من الإدارة المركزية والمديرية المتعاقد معها والأهداف المرجو تحقيقها في الحدود المالية والبشرية

²⁸⁷ عبد الحافظ إدمينو، التعاقد بين المديرية المركزية والمديرية الجهوية وترسيخ التدير اللامركز، المجلة المغربية

للإدارة المحلية والتنمية، ع 140، ماي. يونيو 2018، ص 26.

²⁸⁸ المرجع نفسه، ص 26.

²⁸⁹ المرجع نفسه، ص 29.

المرصودة والسلطات الموضوعية رهن إشارة هذه المديرية، وذلك سعياً وراء الربط بين مدخلات الفعل ومخرجاته المتوقعة والفعلية²⁹⁰.

والهدف من ذلك هو إعادة توزيع الإنسجام والتناسق في برامج عمل الإدارات والمصالح اللامركزية ثم وضع نظام لرقابة التدبير لتقييم فعال وناجع مستوى إنجاز الأهداف المسطرة، إذ يركز على إبرام عقود مرنة تحدد بموجبها الأهداف المتوخاة والوسائل المرصدة لإنجازها، من خلال الإلتزامات المتبادلة بين الإدارات والمصالح اللامركزية، فضرورة إضفاء الطابع التعاقدية ينبع من ضرورة تكيف الأنشطة الإدارية مع التطورات الترابية التي تفرض على الدولة إستدراك الفجوة بين إتخاذ القرار على المستوى المركزي وتطبيقه على المستوى الترابي²⁹¹.

كما أن التعاقد يعتبر من بين المحددات الأساسية للتدبير العمومي الجديد الذي ينبني على تحقيق نتائج للأهداف المسطرة من قبل، حيث من شأن تبني نظام "الإدارة بالأهداف" أو ما يطلق عليه "الإدارة بالنتائج"، أن يخفف العبء على المسؤولين المركزين في علاقاتهم بالوحدات اللامركزية، حيث ستولى الهيئات المكلفة بالمراقبة التأكد فقط من مدى تحقيق الأهداف المسطرة للوحدات الترابية، عوض منهجية المراقبة المتبعة حالياً والتي تأخذ وقتاً في تتبع عمل ونشاط هذه الوحدات دون أن تبلغ مرامها نظراً للقصور البنيوي الذي يطال هذه المنظومة، ولا على مستوى الإشراف، وذلك بمنح الوحدات اللامركزية قوة إقتراحية فعالة معززة بسلطات تقريرية للقيام بمهامها²⁹².

وتعتمد هذه المقاربة على ثلاث ركائز أساسية، نقلاً وتفوض الاختصاصات لرؤساء المصالح اللامركزية، منحهم الصلاحيات اللازمة للتصرف في الوسائل

الموضوعة رهناً بإشارتهم، وإخضاعهم للمساءلة على أساس مبدأفعالية النتائج المحققة، ولقد مكنت هذه

المقاربة الجديدة من تحقيق تحول هام في العلاقات القائمة بين الإدارات المركزية ومصالحها اللامركزية، حيث أصبح هذه الأخيرة مسؤولة على تسيير الموارد البشرية والمالية الموضوعة رهناً بإشارتها

²⁹⁰ فؤاد بلحسن، التدبير التعاقدية بين الإدارات المركزية والمديريات غير الممركزة بالمغرب، ط 1، مكتبة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، 2019، ص 8.

²⁹¹ محمد عمراني، اللاتمركز الإداري بالمغرب ورهان إستكمال ورش الجهوية المتقدمة، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية أكادال، الموسم الجامعي 2018. 2019، ص 110.

²⁹² العربي بجيجة، اللاتمركز الإداري: بين المحدودية الدور ومطالب الفعالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ع مزدوج 113.112، شتنبر. دجنبر، 2013، ص 123.

في حدود إختصاصاتها على أساس إلزام صريح وتتفق عليه مع إدارتها المركزية حول كيفية تطبيق برامجها²⁹³.

ويعود تدبير العلاقة بين الإدارة المركزية والمديريات اللامركزية بالمغرب على أساس تعاقدى إلى سنوات التسعينيات، حيث إنخرطت بعض الوزارات آنذاك في عملية التعاقد مع مديرياتها اللامركزية كالوزارة المكلفة بالتجهيز، الوزارة المكلفة بالإسكان ووزارة الصيد البحري، وقد تم إستيحاء مضامين هذه التجارب من التجربة الفرنسية التي كانت حينها قد شرعت في تطبيق هذا النوع من التعاقد على نطاق واسع منذ مطلع التسعينات²⁹⁴

ويعتبر مرجع الوزير الأول رقم 2001.12 حول ملاءمة برمجة ميزانية الدولة وتنفيذها، أول وأهم مرجعية قانونية لتحديد تصور وأبعاد التدبير التعاقدى على الرغم من محدودية المقتضيات الواردة فيه، وتنفيذا له، إتخذت مبادرات عدة، تنظيمية وتنفيذية، عامة وقطاعية، لتكريس النهج التعاقدى، كما أنه وبالموازاة معه، بادرت السلطة التنفيذية إلى اتخاذ مجموعة من المبادرات الموازية الداعمة للنهج التعاقدى على مستوى اللاتمرکز الإداري والمالي وتحديث بعض أدوات التدبير²⁹⁵.

ومن خلال المقتضيات التي جاء بها المرسوم بمثابة ميثاق للاتمرکز الإداري، يمكن رصد أسس التدبير التعاقدى، فبحسب ما جاء في المادة 20 من المرسوم المشار إليه سلفا، فمن بين أهم المحاور المسطرة في إعداد التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري، "القيام بتحديد الأهداف المراد تحقيقها من قبل المصالح اللامركزية للدولة، ومؤشرات قياس نجاعة أدائها في تحقيق هذه الأهداف". وفي نفس الإتجاه كذلك ذهبت المادة 22 التي نصت على أنه "يتم تنزيل التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري على المستوى الجهوي في إطار تعاقدى بين السلطات الحكومية المعنية ووالي الجهة ورؤساء التمثيليات الإدارية الجهوية المعنية".

²⁹³ محمد أوديش، التعاقد بالإدارات العمومية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية السوسية، الموسم الجامعي 2017 . 2018، ص 64.

²⁹⁴ .فؤاد بلحسن، م، س، ص 4.

²⁹⁵ .فؤاد بلحسن، م، س، ص 57.

كل هذا يصب في اتجاه أن تنتقل العلاقة بين المصالح اللامركزية والإدارة المركزية من التبعية إلى التعاقد، هذا الأخير يصب في إتجاه تزويد المصالح اللامركزية، بأكبر قدر من هامش الحرية والمبادرة في تدبير الإمكانيات والوسائل الممنوحة لها، كما يعني القدرة على تقديم الحسابات المتعلقة بالتدبير الممارس، سواء على مستوى الشكل أو على مستوى المضمون أي مدى فعالية وتحقيق النتائج المتوخاة.

ومن هنا فإن الإدارة الترابية للدولة، تنتقل من إدارة مستهلكة إلى إدارة منتجة، ومن إدارة سلبية تكتفي بالتنفيذ والتسيير اليومي والروتيني لأعمالها، إلى إدارة مواطنة خدومة ومواكبة للتطورات والتحوليات التي يعرفها المجتمع المغربي، وبالتالي، الإستجابة لكل مستلزمات الحكامة الترابية والخدمات التي يطلبها المنتفعون والمتعاملون مع الإدارة²⁹⁶.

الفرع الثاني: مظاهر الطابع التعاقدي من خلال دراسة مخططات التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري لوزارة الصحة والحماية الإجتماعية

تماشيا مع ما جاءت به المادة 20 من الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري، تم إصدار المرسوم المتعلق بتحديد نموذج التصميم المديرية المرجعي للاتمرکز الإداري، حيث حدد الملحق المرفق بالمرسوم في المحور الخامس منه خطاطة تحديد الأهداف المراد تحقيقها من قبل المصالح اللامركزية للدولة على مستوى الجهة أو العمالة أو الإقليم، في ضوء الإختصاصات التي سيتم نقلها إليها، ومؤشرات قياس نجاعة أدائها في تحقيق هذه الأهداف.

إن الإختصاصات والمهام الجديدة التي أصبحت مخولة للمصالح اللامركزية، والإعتمادات المالية التي أصبحت مرصودة لها، أصبح لازاما على المصالح اللامركزية تحديد الأهداف المنشودة من طرفها، ثم المؤشرات التي من شأنها قياس مدى تحقيق الأهداف بالنسبة لثلاث سنوات الأولى، سواء على الصعيد الجهوي أو على صعيد العمالات والأقاليم.

²⁹⁶. رشيد أجلاب، اللاتمرکز الواسع، مبدأ أساسي لتفعيل الجهوية المتقدمة، مجلة العلوم القانونية . سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، ع 7، 2017، ص 97.

وبالرجوع إلى مخطط النجاعة الخاص بكل قطاع وزاري نجده يتضمن أهداف النجاعة لكل قطاع وزاري مع المؤشرات المرتبطة به، كما أننا من خلال هذه المخططات (مخططات النجاعة) نستطيع معرفة الرؤية التي تلزم المسؤولين عن البرنامج وعلى الوزير.

ويرتكز مخطط النجاعة على مساهمة المصالح المركزية واللامركزية في الأهداف المسطرة من طرف المصالح اللامركزية وكذا المؤشرات المرتبطة بها يجب أن يتم تحديدها بالرجوع إلى مخطط النجاعة الخاص بالقطاع الوزاري المعني، ويمكن إدماج عناصر كيفية إضافية، لها علاقة بتحمل المصالح اللامركزية لإختصاصات جديدة منقولة إليها.

والمراحل التي يجب إتباعها من أي قطاع وزاري يمكن إجمالها فيما يلي²⁹⁷:

❖ المرحلة الأولى: تقديم البرامج والأهداف ومؤشرات النجاعة كما هي محددة في مخطط النجاعة للوزارات المعنية؛

❖ المرحلة الثانية: تحديد ما تم حصره في مخطط النجاعة للوزارة المعنية، الأهداف ومؤشرات النجاعة، لكل جهة ولكل العمالات والأقاليم.

وفي هذا الإطار فقد عملت وزارة الصحة والحماية الإجتماعية على إدراج التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري المتعلقة بها، بمجموعة من الأهداف والمؤشرات التي ستكون موضوع تعاقد بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزية، والتي سنحاول توضيحها من خلال الجدول الآتي:

العنوان: الأهداف المراد تحقيقها من قبل المصالح اللامركزية للدولة على مستوى كل الجهات والأقاليم والعمالات في ضوء الإختصاصات التي سيتم نقلها إليها ومؤشرات قياس نجاعة أدائها في تحقيق الأهداف²⁹⁸.

²⁹⁷. دليل إعداد التصميم المديرية للاتمرکز الإداري، وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية، ماي 2019، ص 38.

²⁹⁸. تركيب شخصي إنطلاقاً من التصميم المديرية للاتمرکز الإداري لوزارة الصحة.

الهدف	المؤشر	وحدة القياس
تحسين الصحة الإنجابية وصحة الأم والطفل والشباب والسكنة ذات الاحتياجات الخاصة	معدل إستعمال وسائل تنظيم الأسرة لدى الأزواج المحمين من الحمل خلال السنة مقارنة مع المعدل الوطني	النسبة المئوية
	معدل زيارات الفرق المتنقلة المنجزة	عدد
	معدل إستعمال المؤسسات الأولية للإستشارات الطبية والعلاجية لكل طفل أقل من 5 سنوات	النسبة المئوية
	نسبة التغطية بالجرعة الثانية من الفيتامين "د"	النسبة المئوية
	نسبة التغطية بالجرعة الثالثة من اللقاح الخماسي DTCHIBHB	النسبة المئوية
	نسبة الولادة بالمؤسسات الصحية	النسبة المئوية
	نسبة تغطية التلاميذ بالفحص الطبي المنتظم	عدد الزيارات الطبية المنتظمة بالنسبة المئوية
تدبير الموارد البشرية	عدد التوظيفات	النسبة المئوية
	عدد ملفات الترقية في الرتبة	النسبة المئوية
	عدد ملفات الترقية في الدرجة	النسبة المئوية
	عدد ملفات التعيين في مناصب المسؤولية	النسبة المئوية
تنفيذ الميزانية	الأداء	النسبة المئوية
	الإلتزام	النسبة المئوية

المصدر: تركيب شخصي إنطلاقا من التصميم المديريللا تركز الإداري لوزارة الصحة

يتبين من خلال الجدول أعلاه أن وزارة الصحة، قامت بوضع مجموعة من الأهداف والمؤشرات التي سيتم التعاقد بشأنها مع المصالح اللامركزية، لكن ما يمكن ملاحظته هو أن بعض هذه الأهداف لم تكن مؤشراتها واضحة المعالم كما هو الأمر بالنسبة للمجال المتعلق بالموارد البشرية والميزانية والشؤون العامة، بحيث أن الإختصاصات التي تم نقلها يجب أن تكون محددة في أهداف وجب تحقيقها، وما يمكن ملاحظته أيضا هو أن الوزارة قد أهملت مجموعة من الإختصاصات والمهام التي تم نقلها، والتي كان من الأجدر أن يتم قياس نجاعة تديرها من طرف المصالح اللامركزية.

إن النهج التعاقدي لا يتوقف على وجود مؤشرات لقياس النجاعة فحسب، بل جودتها، ويجب أن تكون المؤشرات على إرتباط وثيق بالأهداف وبالأداء الداخلي ونمط الإنفاق، وإن تنزّل هذه التعاقدات تبقى خاضعة لإعتبارات عدة أهمها الحوارات بين المصالح المركزية ومديرياتها اللامركزية، نظرا لأن حدود السلطات بين المستويين المركزي واللامركزي قد يحد مبدئيا من حدود التفاوض، ودرجة الإستقلالية في إتخاذ القرار والقدرة على التأثير، هذه الحدود ترسم وتظهر بوضوح حجم هيمنة المستوى المركزي.

وبناء عليه فإن التعاقدات المبرمة بين الإدارة المركزية ومصالحها اللامركزية يجب تنزيلها على أرض الواقع، فكل التخوف هو أن تظل خاضعة لإعتبارات يرجع للإدارة المركزية أمر تحديدها، نظرا لأن حدود السلطات بين المركزي واللامركزي قد يحد مبدئيا، من حدود التفاوض ودرجة الإستقلالية في إتخاذ القرار والقدرة على التأثير، هذه الحدود ترسم وتظهر بوضوح حجم هيمنة المستوى المركزي.

المطلب الثاني: تعزيز الموارد المالية والبشرية للمصالح اللامركزية كألية لتفعيل سياسة اللاتمرکز الإداري

من أجل إنجاح اللاتمرکز الإداري لا بد من وجود موارد مالية وبشرية، فهذه الموارد تعتبر من دعائم الأساسية لنجاح أي مشروع، واللاتمرکز الإداري يعتبر من المشاريع المهمة التي يراهن عليها من أجل النهوض بالمجال الترابي، وفي هذا الإطار فاللاتمرکز الإداري يقتضي مواكبة المسؤوليات الإدارية، لا تمرکز حقيقي إلى بوجود اعتمادات مالية وموارد بشرية.

وعليه سنتطرق في (الفرع الأول) إلى موضوع تعزيز الموارد المالية للمصالح اللامركزية، أما (الفرع الثاني) سنخصصه لموضوع تعزيز الموارد البشرية للمصالح اللامركزية.

الفرع الأول: تعزيز الموارد المالية للمصالح اللامركزية

ظلت المنظومة المالية بالمغرب بعد الإستقلال شأنا مركزيا، وقد تحكمت في هذا الأمر عدة عوامل وظروف، منها الدور المركزي القوي الذي كانت تتمتع به الدولة، وقد تم التخلي عن هذا المنطق بشكل تدريجي، خصوصا بعد تبني المقاربة الجديدة لتدبير سنة 2001، وقد عملت هذه المقاربة على تحديث التدبير المالي، في فترة عرف فيها المناخ الوطني والدولي عدة تحولات، أجبرت القائمين على تدبير الشؤون العام المالي، إلى ضرورة الأخذ بعين الإعتبار متطلبات الحكامة الجيدة، وتوطيد المرتكزات الأساسية للإقتصاد، وتقوية فعالية الإنفاق العمومي، وبالتالي الإنتقال إلى منهجية حديثة تنبني على منطق الوسائل والإجراءات، وتهتم بالنتائج ومؤشرات النجاعة في التسيير المالي، واعتماد أشكال جديدة من الحكامة التدبيرية تتلاءم مع الأوراش المفتوحة، والتي يبقى من أهمها إقرار تدبير فعال لسياسة القرب، ودمج البعد الترابي في صلب السياسات العمومية²⁹⁹.

وكما نعلم فإن آلية التعاقد ترتكز على تحقيق النتائج، حيث تلتزم كل من الإدارات المركزية ومصالحها اللامركزية ببلوغ الأهداف من أجلها خصصت الإعتمادات المالية المقررة في الميزانية، لهذا الغرض تلتزم الإدارات المركزية بوضع الوسائل اللازمة خصوصا المالية منها رهن إشارة المصالح اللامركزية لإنجاز البرامج المحددة مسبقا، وهو ما ينعكس إيجابا على أوجه استعمالات المال العام، بحيث يرتبط فتح الاعتمادات مباشرة بتحقيق نتائج محددة، كما تلتزم الإدارة المركزية بتفويض الاعتمادات لمصالحها اللامركزية في بداية السنة حسب الالتزامات المتفق عليها في العقد، بالمقابل تلتزم هذه المصالح بتحقيق النتائج طبقا لمؤشرات مرقمة التي أدرجت في البرامج التي تعزم تنفيذها والمقررة في عقد الاتفاق³⁰⁰.

إن منطق التدبير المبني على النتائج سيفرض على الإدارات المركزية تغيير علاقتها التقليدية مع مصالحها اللامركزية، من أجل إرساء علاقة جديدة تتحول بمقتضاها هذه المصالح إلى أجهزة فعالة لإتخاذ القرارات وإنجاز البرامج على المستوى الترابي. وهكذا تتولى هذه المصالح مسؤولية تدبير الموارد

¹. طارق لباح، التدبير اللامركزي لإعتمادات الميزانية العامة بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ع 116،

2014، ص 188.

³⁰⁰. المصطفى قريشي، م، س، ص 297.

المالية المخصصة لها، طبقا لمقتضيات تعاقدية صريحة مع الإدارات المركزية من أجل تنفيذ برامج محددة في حدود نفوذها الترابي³⁰¹.

وبدون أدنى شك فإن العمل بالميزانية المبنية على النتائج بالمغرب سيؤدي إلى بروز علاقة جديدة بين الإدارات المركزية ومصالحها اللامركزية. وذلك من خلال تدعيم سبل التعاون والتنسيق في مجال تدبير الميزانية العامة بين تلك الإدارات المركزية والمصالح التابعة لها، بعدما كانت عملية تدبير الميزانية بكل المراحل التي تمر بها تنفرد الإدارات المركزية بالقيام بها أي تتم تدبير الميزانية على المستوى المركزي، بينما المصالح اللامركزية تكتفي فقط بتنفيذ الإعتمادات المالية التي تخص سيرها العادي لضمان إستمراريتها³⁰².

إن المقاربة الجديدة للميزانية تعطي أهمية كبيرة للإدارات اللامركزية من أجل القيام بإشراكها للمساهمة في عملية تدبير الميزانية، وذلك لعدة اعتبارات يأتي على رأسها، أن هذه المصالح تتولى عملية التنفيذ، لذلك وجب إشراكها في عملية إعداد الميزانية، لمعرفة طريقة التنفيذ والأهداف الواجب الوصول إليها والنتائج المراد تحقيقها، إذ كيف ستقوم هذه المصالح اللامركزية بتنفيذ الميزانية العامة، وهي لم تساهم في عملية إعدادها إلا بالقسط الضئيل الذي يتمثل في تقدير الاعتمادات التي تخص سيرها العادي، بينما تقدير الاعتمادات المالية الأخرى خصوصا المتعلقة بالمشاريع الاستثمارية تقوم به الإدارة المركزية التابعة لها، فمن الضروري أن تقوم هذه المصالح كذلك بتحديد المشاريع التنموية في شكل برامج ليتم إدراجها في الميزانية من أجل رصد الإعتمادات المالية اللازمة لها³⁰³. وسوف يصبح للمصالح اللامركزية الحق في أن تعمل على تنفيذ المشاريع التنموية في حدود الإختصاصات الترابية المخولة لها، بينما تقوم الإدارات المركزية بمراقبة عملية التنفيذ من أجل تقييمها، بل يمكنها كذلك التدخل عند وجود أي خلل في التنفيذ لتصحيحه، وهذا الأمر سوف يمكن الميزانية العامة من لعب دورها التنموي الحقيقي والمنتظر منها³⁰⁴.

إن إصلاح الميزانية العامة للدولة من أهم المستجدات التي جاء بها وضع المعالم الأساسية لمقاربة

³⁰¹. المرجع نفسه، ص 297.

³⁰². المرجع نفسه، ص 298.

³⁰³. المرجع نفسه، ص 389.

³⁰⁴. المصطفى قريشي، م، س، ص 389.

لامتمركزة وتشاركية في تدبير اعتمادات ميزانية الدولة³⁰⁵، وقد تم تحقيق نتائج مهمة في هذا الشأن، لا سيما مع صدور القانون التنظيمي للمالية رقم 13.130، هذا الأخير تم العمل به بداية من سنة 2017، من خلال التنصيص في ميزانية الإستثمار على الإعتمادات المالية المخصصة لكل جهة على حدة، علما أن المدبرين الجهويين يتوفرون كذلك على مرونة في مجال تدبير الإعتمادات المخصصة، إنالتوجه في خيار جهوية الميزانية يفرض تعميمه ودعمه على المستوى الجهوي لمختلف القطاعات الحكومية بدون إستثناء، وهذه الجهوية يجب أن تشمل إعتمادات التسيير إلى جانب إعتمادات الإستثمار³⁰⁶.

وفي نفس الإطار إن الإجراءات المتعلقة ببرمجة الميزانية لثلاث سنوات قد دخلت حيز التنفيذ ابتداء من فاتح يناير 2019، وهو خيار من شأنه ضمان الدعم المالي، ومواكبة المسؤولين عن التسيير، وإعطائهم رؤية واضحة وكذا تحسين الشفافية في تدبير الشؤون العام³⁰⁷، وقد ذهب في نفس الإتجاه الميثاق الوطني للامركز الإداري بحيث قد جاء بمقتضيات تتعلق باللامركز المالي للميزانية، حيث نصت المادة 8 منه على ضرورة إقتران نقل الإختصاصات إلى المصالح اللامركزة بتخصيص موارد مالية لتمكينها من الاضطلاع بالمهام والصلاحيات المخولة لها، كما جاءت المادة 17 من المرسوم بمقتضى مهم يتعلق بتحويل رؤساء المصالح اللامركزة على الصعيد الجهوي، صفة أمين بالصرف جهويين، لتمكينهم من تدبير الإعتمادات المرصودة لهذه المصالح، وكذلك جاء في المادة 20 أن بموجب التصاميم المديرية للامركز الإداري سيتم تحديد الموارد المالية التي يجب أن توزع على المصالح اللامركزة³⁰⁸.

الفرع الثاني: تعزيز الموارد البشرية للمصالح اللامركزة

تعد الموارد البشرية العنصر الأساسي لكل عملية تنموية، فباعتبار دورا رائدا وفاعلا في كل نشاط إداري، وإن قيمة أي إدارة يتوقف على قيمة الموارد البشرية التي تتوفر عليها وتقودها. وإن نجاحاللامركز الإداري بالمغرب يظل رهينا، إلى حد كبير بالتوفر على الموارد البشرية الكافية والمؤهلة، فالعنصر البشري أحد الأسس التي تقوم عليها التنمية الترابية.

³⁰⁵. المرجع نفسه، ص 390.

³⁰⁶. طارق لباح، م، س، ص 188.

³⁰⁷. القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، صادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.62 صادر في 14 شعبان 1436، الموافق ل 02 يونيو 2015، الصادر بالجريدة رسمية ع 6380، الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436، الموافق ل 23 يوليو 2015، ص 6380.

³⁰⁸. المادة 17 من المرسوم رقم 2.17.618، بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري.

وفي هذا الإطار فقد، جاء الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري بمقتضيات تخص مجال تدبير الموارد البشرية، يمكن إجمالها في الآتي:

✓ إقتران نقل الإختصاصات إلى المصالح اللامركزة بتخصيص الموارد البشرية لهذه المصالح، حتى تستطيع القيام بالمهام والصلاحيات المخولة لها في ظروف مناسبة³⁰⁹؛

✓ إعادة انتشار الموظفين بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزة من خلال تشجيع الحركة الإدارية، قصد تمكين المصالح اللامركزة من التوفر على الكفاءات اللازمة التي تؤهلها للقيام بمهامها فيظروف ملائمة³¹⁰؛

✓ تخويل رؤساء المصالح اللامركزة على الصعيد الترابي صلاحيات تدبير المسار المهني للموارد البشرية الخاضعة لسلطتهم على الصعيدين الجهوي والإقليمي، مع مراجعة النصوص القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل³¹¹؛

✓ إعداد السلطات الحكومية للتصاميم المديرية للاتمرکز الإداري، والتي تحدد، بالإضافة إلى الأمور الأخرى، الموارد البشرية التي تمكن المصالح اللامركزة للدولة من القيام بالمهام المنوطة بها³¹².

وفي هذا الإطار يتعين القيام بإجراءات موضوعية في مجال تزويد المصالح غير الممركزة بالموارد البشرية اللازمة والمؤهلة حتى تكون شريكا حقيقيا في التنمية على الصعيدين الإقليمي والجهوي، ولعل أول خطوة في هذا الباب تتجلى في القيام بدراسات دقيقة ومستفيضة لرصد وتحديد الحاجيات الحقيقية واللائمة لسير دواليب المصالح غير الممركزة وخاصة الجهوية منها.

وفي نفس الإطار يجب وضع آليات موضوعية لتوزيع عقلائي للموارد البشرية في تلامز نوعي مع طبيعة الاختصاصات التي تمارسها تلك المصالح اللامركزة، ومع ثقل وتنوع المسؤوليات التي أصبحت تتحملها هذه المصالح، ومع أبعاد خطط العمل التي تتكفل بها وحجم الاعتمادات التي يوكل لها بتدبيرها، إضافة إلى ذلك، يمكننا رصد بعض التدابير التي يجب إعتماؤها والتي يمكن إجمالها في ما يلي³¹³:

³⁰⁹ المادة 8 من المرسوم رقم 2.17.618، بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري.

³¹⁰ المرجع نفسه، المادة 8.

³¹¹ المرجع نفسه، المادة 17.

³¹² المرجع نفسه المادة 20.

³¹³ عبد الكريم بخنوش، م، س، ص 139.

✓ تقديم تحفيزات إستثنائية للأطر والكفاءات العليا للعمل بالمصالح غير الممركزة بما، ثم
تكثيف سلايم التعويضات والمكافآت ووتيرة الترقيات لهذه الغاية؛
✓ ربط الترقية إلى مراكز المسؤولية على مستوى الإدارات المركزية بمدى النجاح في تحمل
المسؤوليات على مستوى المصالح غير الممركزة على المستوى الترابي؛
✓ الرفع من مستوى المؤهلات المطلوبة من المسؤولين الجهويين خاصة وإقرار نظام تحفيزي
لهؤلاء للعمل بالمصالح الجهوية، وجعل ذلك مقياسا لمدى نجاحهم في مسارهم المهني.
ومن بين الإجراءات التي ستساهم في تمكين المصالح اللاممركزة من الموارد البشرية نجد إعادة انتشار
الموظفين، وإن سياسة الحركية من السياسات التي تدعم تطور العنصر البشري، وبالتالي إعتبارها من
العناصر الأساسية لتحديث الموارد البشرية وضرورة تأهيلها، ومن هنا تم التأكيد من قبل الوزارة
المكلفة بالوظيفة العمومية وتحديث الإدارة، على ضرورة إرساء الإطار التنظيمي لهذه الحركية، حيث
نجد أنه تم إعداد المرسوم رقم 2.13.436³¹⁴ الصادر في 19 شوال 1436 الموافق لـ 5 غشت 2015،
والمعلق بنقل الموظفين المنتمين إلى الهيئات المشتركة بين الوزارات تطبيقا للفصل 38 مكرر من الظهير
الشريف 1.58.008 الصادر في 24 فبراير 1958³¹⁵، في شأن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية،
حيث نجد هذا المرسوم يسعى الوصول إلى مجموعة من الأهداف ومنها مواكبة الجهوية للنهوض بالمهام
والاختصاصات المسندة إليها بموجب القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، هذا المستجدات أصبحت
تفرض دعم المجال الترابي بالموارد البشرية اللازمة، وتقوية الوحدات اللاممركزة التابعة للقطاعات
الوزارية، عبر دعمها بالأطر والكفاءات اللازمة وذات الجودة، بما يجعل منها بنيات إدارية كفيلة
بالمساهمة في الإرتقاء بالجهوية، وتشجيع حركية الموظفين وتطوير وتوسيع مجالاتها من خلال وضع آلية
جديدة لإعادة إنتشار الموظفين المنتمين إلى الهيئات المشتركة بين الإدارات، وتوزيع القدرات بشكل
متوازن داخل الادارات العمومية ولا سيما على صعيد الإدارة اللاممركزة.

³¹⁴. المرسوم رقم 2.13.436، المتعلق بنقل الموظفين المنتمين إلى الهيئات المشتركة بين الإدارات، الصادر بتاريخ 19 شوال 1436، الموافق لـ 5 غشت 2015، الصادر بالجريدة الرسمية ع 6386، بتاريخ 27 من شوال 1436، الموافق لـ 13 غشت 2015، ص 7056.

³¹⁵. الظهير الشريف رقم 1.58.008، في شأن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، الصادر بتاريخ 4 شعبان 1377، الموافق لـ 24 فبراير 1958، الصادر بالجريدة الرسمية ع 2372، بتاريخ 21 رمضان 1377، الموافق لـ 11 أبريل 1958، ص 914.

ونشير إلى أن سياسة إعادة إنتشار الموظفين بين الإدارات نالت إهتمام عدة هيئات من بينها المجلس الأعلى للحسابات ففي تقريره لسنة 2017 أقر صراحة بفشل هذه السياسة، وحسب رأيه يرجع السبب في ذلك إلى عدم كفاية الإجراءات المتخذة، وذلك بعد أزيد من أربع سنوات من صدور القانون رقم 50.05³¹⁶، بالإضافة إلى هذا التأخير، فإن الإجراءات التي اتخذت لتشجيع الحركية لم تكن محفزة بما يكفي، مما قلص من فرص نجاح هذه المبادرة.

كما اقتضت الحركية موضوع المرسوم المذكور على فئة الموظفين في الأنظمة المشتركة والتي يمثل موظفوها حوالي 24 في المئة من مجموع موظفي الدولة المدنيين، إضافة إلى ذلك فإن الإجراءات التي تتعلق بالتعويض لم تكن كافية لإطلاق دينامية فعلية للحركية. وكنتيجة لذلك، لم تستطع هذه المبادرة أن تبلغ أهدافها.

وقد أشار كذلك تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2017 إلى الصعوبات التي تعترض حركية الموظفين فالنظام الأساسي للتوظيف العمومية يتضمن عدة صيغ تخول للموظفين تغيير وضعياتهم خلال مسارهم الإداري والتدرج مع الحفاظ على الإمتيازات المكتسبة إلا أن إطلاق دينامية لحركية الموظفين تصادف مجموعة من الإكراهات التي تحد من إمكانية تفعيل التدابير المتخذة لإعادة الإنتشار.

أما على المستوى الجغرافي يصطدم تفعيل إعادة الإنتشار بعزوف الموظفين عن العمل خارج الدار البيضاء . الرباط . قنيطرة وخاصة في المناطق النائية، أما بخصوص إعادة الإنتشار على مستوى القطاعات الوزارية، فإن أبرز الإكراهات تتمثل في التفاوتات التي تعرفها العلاوات التي تخص قطاعات معينة مما قد يؤدي إلى حركية في اتجاه الإدارات التي تخول إمتيازات أكثر، وبالتالي إفقار الإدارات الأخرى³¹⁷.

³¹⁶ القانون رقم 50.05، المتعلق بتغيير وتنظيم الظهير الشريف رقم 1.58.008، الصادر في 4 شعبان 1377 الموافق 24 فبراير 1958، بمثابة النظام الأساسي العام للتوظيف العمومية، صادر بتنفيذه الشريف رقم 1.11.10 الصادر في 14 من ربيع الأول 1432 الموافق ل 18 فبراير 2011، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5944 الصادرة بتاريخ 15 جمادى الآخرة 1432، الموافق ل 19 ماي 2011، ص 2630.

³¹⁷ المكي السراجي، إعادة إنتشار الموظفين بين الإدارات: تقييم هذه السياسة وأسباب فشلها، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ع 152، ماي. يونيو 2020.

خاتمة:

من خلال ما تقدم يمكن القول ان مجال إعادة تنظيم المصالح الإدارية يستوجب تجاوز وضعية تمركز الإختصاصات والسلط التقريرية والوسائل المادية والبشرية على مستوى الإدارات المركزية ونقلها للمصالح الإدارية اللامركزية، وبالتالي فإن نجاح اللاتمركز الإداري على مستوى الجهة وكذا على مستوى التقسيمات الإدارية المختلفة يتطلب نهج سياسة تأطيرية فعالة لفائدة المصالح غير الممركزة حتى تكون قاطرة حقيقية للنهوض بمشروع الجهوية المتقدمة بالمغرب.

كما أن المصالح اللامركزية على المستوى الترابي تلعب دورا مهما فهي قريبة من القضايا التي تهم الساكنة المحلية، كما أنها تمثل السلطة المركزية ترابيا لذا فإن توضيح العلاقة بين الإدارة المركزية والمصالح اللامركزية سيساهم في تحقيق التكامل في الأدوار والنجاعة التنموية المطلوبة بدل الإزدواجية وتداخل المهام التي ستؤدي إلى إفراغ أي نموذج تنموي من مضمونه، حيث يعد تداخل الإختصاصات بين الدولة والمصالح اللامركزية إحدى مظاهر الإرتباك في تدبير الشأن العام الترابي، وسببا مباشرا لتبديد الموارد المالية ولمحدودية نتائج التدخلات والمجهودات التنموية وضعف فعاليتها.

وحتى نستطيع تحقيق النجاعة والفعالية المرجوة، لابد من الإلتزام بما يلي:

✓ ضرورة جعل المصالح اللامركزية تتناسب مع الكثافة السكانية التي تتوفر عليها كل جهة من جهات المملكة:

✓ ضرورة البحث ومساعدة المصالح اللامركزية في الحصول على موارد مالية جديدة، حتى تستطيع الحصول أكبر قدر من الإستقلالية المالية:

✓ ضرورة منح المصالح اللامركزية سلطات تقريرية واسعة حتى تستطيع القيام بكل الأدوار المنوطة بها في حرية وإستقلالية تامة:

✓ ضرورة تعميم العمل بالتعاقد وفق أهداف واضحة وقابلة للقياس، حتى تسهل عملية الرقابة:

✓ إعطاء المصالح اللامركزية كامل الصلاحيات في إختيار الموارد البشرية التي تراها صالحة لتنفيذ برامج من خلال دعم عملية التوظيف الجهوي:

آليات تدبير المشاريع الاستثمارية الترابية

The Management Mechanisms of territorial investment projects

عادل أرجدال ADIL ARJDAL

باحث بسلك الدكتوراه

جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا

E-mail : Adil-arjdal@um5.ac.ma

الملخص:

إن تطور الأدوار التي أضحت تقوم بها الجماعات الترابية بالمغرب واكمه تطور في الآليات المخولة لها، سواء فيما يتعلق بالنظام القانوني الناظم للمشاريع الاستثمارية الترابية، أو في الوسائل المالية المرصودة لها لتحقيق أهدافها التنموية.

من هذا المنطلق، تحاول هذه الورقة البحث عن الآليات والميكانيزمات التي من خلالها تدبر الجماعات الترابية بمختلف مستوياتها مشاريعها الاستثمارية، وإبراز مكان القوة ومكان الضعف ذات الصلة بالآليات المذكورة ومدى تأثيرها على عملية تحقيق التنمية المحلية الموكول بها إلى الوحدات الترابية.

كلمات مفتاح: المشاريع الاستثمارية، الجماعات الترابية، مصادر التمويل

Abstract:

The evolution of the roles played by the territorial communities in Morocco was accompanied by the development of the mechanisms entrusted to them, both in terms of the legal system regulating territorial investment projects, and the financial means allocated to achieve their development goals.

In this sense, the present paper seeks to search for the management mechanisms adopted by the territorial communities at their various levels to manage the investment projects, but also to highlight the strengths and weaknesses concerning the mentioned mechanisms and their impact on the process of achieving local development assigned to the territorial units.

Keywords: investment projects, territorial communities, sources of funding

لما كانت أهمية الجماعات الترابية تبرز من خلال اضطلاع هذه الأخيرة بوظيفة التنمية المحلية، فإن تحقيق الغايات التنموية يقتضي توفر الوحدات الترابية على وسائل كافية لتحقيق هذا الهدف، ولعل هذا ما يفسر تمتعها بالشخصية المعنوية، والتي من نتائجها المباشرة تمتعها بذمة مالية خاصة بها تسطر مختلف العمليات والتصرفات المالية، سواء تعلق الأمر بالسير العادي لهذه الهيئات الترابية أو تعلق الأمر بتدبيرها التنموي وبتجسيد البرامج والمشاريع التنموية.

ويهدف تصريف هذه الاعتمادات المالية، تلجأ الجماعات الترابية إلى مجموعة من الآليات والتي تعد المشاريع الاستثمارية أبرزها، لكونهما الوسيلتين القانونيتين السليمتين والآليتين المهمتين اللتين تسعى من خلالهما الجماعات الترابية لتنفيذ الأهداف التنموية التي تنشدها³¹⁸.

ذلك أن الدور التنموي الذي تلعبه المشاريع الاستثمارية الترابية يؤثر على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للمنطقة المعنية، مما يجعل الرهان التنموي للوحدات الترابية منعقدا على هاته الآلية للدفع بعجلة التنمية المحلية وتطوير الاقتصاد المحلي وتشجيع الاستثمار ودعم المقاولات الصغرى والمتوسطة والصغيرة جدا والرفع من نسبة التشغيل بالمنطقة، وهي أهداف لا يمكن بلوغها إلا إذا كان التدبير المحلي بشقيه الإداري والمالي يتوخى تحقيق الفعالية ويحرص على نزاهة وشفافية العمليات المالية التي تمول بها البرامج المحلية³¹⁹.

ولا يتوقف الأمر على الالتزام بالمبادئ المؤطرة للتدبير الحكامتي من أجل بلوغ الأهداف التنموية على الصعيد الترابي، بل إن الأمر يتعلق كذلك بالاختصاصات الموكولة للمجالس المحلية وقدرتها على ممارستها بكل حرية دون أي وصاية أو تدخل من السلطة المركزية إلا في حدود ما يسمح به القانون (المحور الأول)، بالإضافة كذلك إلى حجم الموارد المالية التي تتوفر عليها هذه الوحدات الترابية بالمقارنة مع المهام الملقاة على عاتقها (المحور الثاني)، كلها أمور تؤثر بشكل إيجابي أو سلبي على أداء الوحدات الترابية لمهامها على أكمل وجه.

المحور الأول: ميكانزمات تدبير الجماعات الترابية للمشاريع الاستثمارية

³¹⁸ - توفيق السعيد، الصفقات العمومية بالمغرب: مساطر الإبرام: التنفيذ: الرقابة، مطبعة الخليج العربي، الطبعة الثانية، 2015، ص 61.

³¹⁹ - عبد اللطيف برحو، مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 97، 2016، ص 28.

تقوم الجماعات الترابية خلال السنة الأولى من انتداب مجلسها على أبعد تقدير بإعداد برامجها، هذه البرامج التي تعتبر بمثابة الوثيقة المرجعية لبرمجة المشاريع والأنشطة ذات الأولوية المزمع إنجازها تحت إشراف رؤساء مجالسها خلال فترة انتدابهم (الفقرة الأولى)، غير أن تنزيل تلك البرامج يقتضي برمجة وفق إطار زمني دقيق يرمي إلى إضفاء نوع من المرونة في توزيع الموارد وضبط التوقعات المتعلقة بالنفقات، وذلك في إطار تخطيط مالي متحرك يقوم على إسقاطات محددة وفقا للأولويات المرحلية على مدى ثلاث سنوات، وهو ما يعرف بالبرمجة المتوسطة للنفقات أو البرمجة المتعددة السنوات (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: برامج التنمية الترابية آلية لبرمجة المشاريع الاستثمارية

إن الفلسفة الجديدة التي يعتمد عليها الاقتصاد الليبرالي تقتضي أن تتكلف الجماعات الترابية إلى جانب القطاع الخاص بالدور المتخلى عنه من طرف الدولة، وذلك في إطار إعادة هيكلة الاقتصاد ليتكيف مع المعطيات الجديدة ويتجاوز بذلك الأزمة الممتدة عبر الاقتصاديات العالمية، بحيث لم يعد مجال الاقتصاد المحلي حكرا على الدولة والقطاع الخاص، فقد دخلت الجماعات الترابية كطرف مساهم وشريك في هذا الميدان حينما حملها ظهير 30 شتنبر 1976 وبعده القوانين التنظيمية الجديدة مسؤولية التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية، وألزمها بإعداد برنامج عمل يتضمن الأعمال التنموية المقرر إنجازها أو المساهمة فيها بتراب الوحدة الجماعية المعنية خلال مدة انتدابها (6 سنوات).

وتعتبر برامج التنمية المحلية عبارة عن وثيقة جماعية تتضمن مجموع الإجراءات والعمليات التنموية المتوقعة على تراب الوحدة الترابية، تهدف إلى البحث عن التوازنات بين الاستثمار الاقتصادي الذي يرمي إلى رفع القدرة الإنتاجية ومواجهة متطلبات الحياة اليومية المتزايدة والاستثمار الاجتماعي الذي يهدف إلى الاستجابة للمتطلبات الاجتماعية للسكان المحلية.

وتختلف التسمية التي أعطاهها المشرع لهذا البرنامج باختلاف المستويات الترابية، حيث أطلق

عليه في القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات اسم "برنامج عمل الجماعة" (المادة 78)³²⁰، بينما اصطلح عليه في القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم اسم "برنامج التنمية للعمالة أو للإقليم" (المادة 80)³²¹، واصطلح عليه في القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات اسم "البرنامج التنموي للجهة" (المادة 83)³²²، مع العلم أن مضمون هذه البرامج لا يختلف.

³²⁰ - تنص المادة 78 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات على أنه "تضع الجماعة، تحت إشراف رئيس مجلسها، برنامج عمل الجماعة وتعمل على تتبعه وتحسينه 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 وبتنسيق مع عامل العمالة أو الإقليم، أو من ينوب عنه، بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية.

يجب أن يتضمن برنامج عمل الجماعة تشخيصا لحاجيات وإمكانيات الجماعة وتحديدًا لأولوياتها وتقييمًا لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى وأن يأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع".

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

³²¹ - تنص المادة 80 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم على أنه "يضع مجلس العمالة أو الإقليم، تحت إشراف رئيس مجلسها خلال السنة الأولى من انتداب المجلس، برنامج التنمية للعمالة أو للإقليم وتعمل على تتبعه وتحسينه وتقييمه.

يحدد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم لمدة ست سنوات الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب العمالة أو الإقليم، اعتبارا لنوعيتها وتوطنها وكلفتها، لتحقيق تنمية مستدامة ووفق منهج تشاركي وبتنسيق مع عامل العمالة أو الإقليم بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية.

يجب أن يتضمن برنامج تنمية العمالة أو الإقليم تشخيصا لحاجيات وإمكانيات العمالة أو الإقليم وتحديدًا لأولوياتها وتقييمًا لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى وأن يأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع".

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

³²² - تنص المادة 83 من القانون التنظيمي رقم 11.14 المتعلق بالجهات على أنه "يضع مجلس الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها خلال السنة الأولى من انتداب المجلس، برنامج التنمية الجهوية وتعمل على تتبعه وتحسينه وتقييمه.

يحدد برنامج التنمية الجهوية لمدة ست سنوات الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الجهة، اعتبارا لنوعيتها وتوطنها وكلفتها، لتحقيق تنمية مستدامة ووفق منهج تشاركي وبتنسيق مع والي الجهة بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية.

يجب أن يتضمن برنامج التنمية الجهوية تشخيصا لحاجيات وإمكانيات الجهة وتحديدًا لأولوياتها وتقييمًا لمواردها ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى وأن يأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع

وتجدر الإشارة إلى أن القوانين التنظيمية المنظمة لعمل الجماعات الترابية أحالت بخصوص منهجية إعداد البرنامج التنموي على نص تنظيمي، وقد صدر هذا النص التنظيمي بالجريدة الرسمية يوم 14 يوليوز 2016³²³، وقد حدد في مادته السادسة مجموعة من المراحل التي يمر منها البرنامج التنموي قبل تفرغه على أرض الواقع، وتتمثل هذه المراحل في:

- 1- إنجاز تشخيص يبرز الإمكانيات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية للوحدة الترابية المعنية ومقومات وإكراهات التنمية بها وحاجياتها الضرورية فيما يخص البنيات التحتية الأساسية؛
- 2- وضع وترتيب الأولويات التنموية للوحدة الترابية؛
- 3- تحديد وتوطين المشاريع والأنشطة ذات الأولوية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الوحدة المعنية، مع الأخذ بعين الاعتبار الإمكانيات المادية المتوفرة لديها أو التي يمكن لها تعبئتها خلال السنوات الست التي سيتم العمل فيها ببرنامج التنمية المحلية؛
- 4- تقييم موارد الوحدة الترابية المعنية ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى لبرنامج التنمية المحلية؛

يتعين أن يواكب برنامج التنمية الجهوية التوجيهات الإستراتيجية لسياسة الدولة وأن يعمل على بلورتها على المستوى الجهوي وأن يراعي إدماج التوجيهات الواردة في التصميم الجهوي لإعداد التراب، والالتزامات المتفق بشأنها بين الجهة والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها والمقاولات العمومية والقطاعات الاقتصادية والاجتماعية بالجهة. يتم تفعيل برنامج التنمية الجهوية، عند الاقتضاء، في إطار تعاقد بين الدولة والجهة وباقي المتدخلين".

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

³²³ - توزع هذا النص التنظيمي بين ثلاث مراسيم كل مرسوم يهم وحدة ترابية، وهذه المراسيم هي:

- المرسوم رقم 2.16.299 المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده؛
- المرسوم رقم 2.16.300 المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج تنمية العمالة أو الإقليم وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده؛
- المرسوم رقم 2.16.301 المتعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده.

أنظر الجريدة الرسمية عدد 6482 بتاريخ 9 شوال 1437 (14 يوليوز 2016)، الصفحات من 5341 إلى 5348.

5- بلورة وثيقة مشروع برنامج التنمية المحلية، مع وضع منظومة لتتبع المشاريع والبرامج تحدد فيها الأهداف المراد بلوغها ومؤشرات الفعالية المتعلقة بها.

وقد اشترطت القوانين التنظيمية المحلية تبني مقاربة ومنهج تشاركي في إعداد هذه البرامج، وهو ما أكدته النص التنظيمي في مادته السابعة، الشيء الذي يتيح للمواطنين والمواطنات ولفعاليات المجتمع المدني إمكانية المشاركة الفعالة في إعداد هذه البرامج من خلال إبداء آرائها ومقترحاتها بخصوص الحاجيات الاقتصادية للمنطقة المعنية، وذلك من أجل الإسهام في نموها وتقدمها.

الفقرة الثانية: البرمجة المتعددة السنوات آلية إجرائية لتزليل المشاريع الاستثمارية

يستدعي تحقيق أهداف الجماعات الترابية ضمن شروط ملائمة، ضرورة العمل وفق تخطيط استراتيجي، باعتباره نموذجاً لتنميتها على المدى البعيد، ويمكن أن يتضمن برامج على المدى المتوسط والقريب، مما يسمح ببرمجة الاستثمارات بدقة على عدة سنوات³²⁴.

وفي هذا الإطار، يقتضي تنزيل البرامج التنموية المحلية برمجتها وفق إطار زمني دقيق يرمي إلى إضفاء نوع من المرونة في توزيع الموارد، وضبط التوقعات المتعلقة بالنفقات، وذلك في إطار تخطيط مالي متحرك يقوم على إسقاطات محددة وفقاً للأولويات المرحلية، على مدى ثلاث سنوات، وهو ما يعرف بالبرمجة المتوسطة للنفقات أو البرمجة المتعددة السنوات، كما كان منصوصاً عليها في المادة 14 من القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها سابقاً، وهو ما جاءت به كذلك القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، إذ تضمن هذه البرمجة في بيان يرفق بمشروع الميزانية، ومن ضمن الوثائق الضرورية المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة³²⁵.

³²⁴ - عادل بوحجير، التخطيط الاستراتيجي في تدبير الشأن المحلي، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص تدبير الشأن العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي، السنة الجامعية 2009-2010، ص 108.

³²⁵ - أنظر:

- المادة الأولى من المرسوم رقم 2.16.314 الصادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجهة المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، ج.ر عدد 6482 الصادرة بتاريخ 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016) ص 5462؛

وهكذا، نجد أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية تنص على أنه يتعين إعداد الميزانية بناء على برمجة تمتد لثلاث سنوات، لمجموع موارد وتكاليف الجماعات الترابية طبقا لبرامجها، وتحين هذه البرمجة كل سنة لملاءمتها مع تطور الموارد والتكاليف³²⁶.

ويشكل الربط الضمني بين برامج الجماعات الترابية وإعداد الميزانية على أساس برمجة تمتد على ثلاث سنوات، تتضمن الموارد التوقعية وبرامج التجهيز المتعددة السنوات، محاولة من المشرع المغربي لتكريس منطق التدبير المرتكز على النتائج، بحيث تصبح برامج الجماعات الترابية والميزانية المتعددة السنوات كأدوات لتحديث التدبير المالي المحلي³²⁷.

وتماشيا مع إمكانية إعادة ترتيب الأولويات بالنسبة للمشاريع المبرمجة، وترجيلها من سنة لأخرى وفقا لتغير الظروف الاقتصادية والاجتماعية... تحين البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات كل سنة لملاءمتها مع تطور مجموع موارد وتكاليف الجماعات الترابية³²⁸، مما يصاحبه تحويلات للمشاريع من سنة إلى

- المادة الأولى من المرسوم رقم 2.16.315 الصادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية العمالة أو الإقليم المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، ج.ر عدد 6482 الصادرة بتاريخ 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016) ص 5462؛

- المادة الأولى من المرسوم رقم 2.16.316 الصادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجماعة المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة، ج.ر عدد 6482 الصادرة بتاريخ 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016) ص 5463.

³²⁶ - أنظر:

- المادة 197 من القانون التنظيمي رقم 11.14 المتعلق بالجهات؛

- المادة 175 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم؛

- المادة 183 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

³²⁷ - عادل بوحجير، مرجع سابق، ص 127.

³²⁸ - أنظر:

- المادة الثالثة من المرسوم رقم 2.16.305 الصادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة وأجال إعداد البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجهة، ج.ر عدد 6482 الصادرة بتاريخ 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016) ص 5456؛

- المادة الثالثة من المرسوم رقم 2.16.306 الصادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية العمالة أو الإقليم وكيفيات إعدادها، ج.ر عدد 6482 الصادرة بتاريخ 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016) ص 5456؛

أخرى، يمكن أن تنتج عنها في نهاية الست سنوات تركزا لمجموعة من الأعمال الغير المنجزة، مما يطرح معه تحديا متعلقا بمدى إلزامية الجماعات الترابية بتحقيق المشاريع المبرمجة، ومن ثم التقيد معه بالبرمجة المتعددة السنوات.

إذ إن السلطات الحكومية ما فتئت تذكر ولاية وعمال ورؤساء المجالس بإعداد وتحضير الميزانية على أساس برمجة شاملة لمجموع الموارد والتحملات تمتد على ثلاث سنوات، تهدف إلى:

✓ ربط الأهداف المسطرة في البرامج التنموية للجماعات الترابية بالميزانية السنوية؛

✓ بلورة البرامج المسطرة إلى مشاريع للتجهيز وعمليات ذات الأولوية وحصر الوسائل الضرورية لإنجازها؛

✓ الرفع من مستوى فعالية توظيف الموارد المالية³²⁹.

المحور الثاني: مصادر تمويل المشاريع الاستثمارية الترابية

تعد المشاريع الاستثمارية إحدى الدعائم الأساسية للدولة كما للجماعات الترابية، لاسيما مع التزايد المتواصل لحاجات المواطنين، ومن بين النتائج الحتمية والمنطقية لهذه التدخلات، تطور ونمو حجم المشتريات العمومية والمبادرات التنموية، هاتين الأخيرتين اللتين تحتاجان لموارد مالية من أجل تنزيلهما على أرض الواقع، ومن هنا يبرز الدور الكبير الذي يلعبه الجانب التمويلي في إنجاز المنشآت وخلق التجهيزات الأساسية التي تسمح بتحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي.

وقد أثبت الواقع التديري للجماعات الترابية بالمغرب، باعتبارها الفاعل الأساسي على المستوى المجالي، عدم كفاية التمويل الداخلي (الفقرة الأولى)، مما يدفع الوحدات الترابية بمختلف مستوياتها للبحث عن مصادر تمويل خارجية لسد الخصاص المالي (الفقرة الثانية).

- المادة الثالثة من المرسوم رقم 2.16.307 الصادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مضمون البرمجة الممتدة على ثلاث سنوات الخاصة بميزانية الجماعة وكيفية إعدادها، ج.ر عدد 6482 الصادرة بتاريخ 9 شوال 1437 (14 يوليو 2016) ص 5457.

³²⁹ - دورية رقم F 1743 / حول ميزانيات الجماعات الترابية برسم سنة 2018، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، مديرية المالية المحلية، بتاريخ 16 أكتوبر 2017.

الفقرة الأولى: التمويل الذاتي

تعتبر الموارد الذاتية من أهم عناصر تنزيل النظام اللامركزي وترسيخ مبدأ الاستقلال المالي للجماعات الترابية، استحضارا لدورها التنموي على المستوى المجالي كشريك للدولة.

وفي هذا الإطار، أقرت الوثيقة الدستورية لفاتح يوليوز 2011 في فصلها 141 توفر الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث (الجهات، العمالات أو الأقاليم، الجماعات) على موارد مالية ذاتية مستقلة عن ميزانية الدولة³³⁰، وكurst القوانين التنظيمية للجماعات الترابية ذات المقتضى في المادة 186 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات³³¹ والمادة 165 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم³³² والمادة 173 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات³³³.

وينسجم هذا الأمر مع المبادئ الجديدة التي تبناها المغرب في تنظيمه الإداري، من أهمها مبدأ التدبير الحر الذي على أساسه تم إعادة بناء الأدوار التي تنتظم فيها علاقة الجماعات الترابية بالدولة على مستوى التدبير اليومي للحاجيات الأساسية للمواطنين في مجالات التنمية الشاملة.

من خلال هذا التصور الذي يجعل التنمية تنطلق من القاعدة إلى القمة، فالتخصيص المالي لموارد ذاتية ذات طابع محلي أو جهوي، إنما يعد بمثابة تنازل من الدولة للجماعات الترابية عن مجموعة من الرسوم والجبايات بهدف مواجهة نفقاتها وتحقيق التنمية الترابية، وهو ما اصطلح عليه البعض باللامركزية الجبائية المواكبة للامركزية الإدارية واللازمة لها.

³³⁰ - تنص الفقرة الأولى من الفصل 141 من دستور فاتح يوليوز 2011 على أنه "تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، على موارد ذاتية (...)."

³³¹ - تنص المادة 186 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات على أنه "تتوفر الجهة لممارسة اختصاصاتها على موارد مالية ذاتية (...)."

³³² - تنص المادة 165 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم على أنه "تتوفر العمالة والإقليم لممارسة اختصاصاتها على موارد مالية ذاتية (...)."

³³³ - تنص المادة 173 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات على أنه "تتوفر الجماعة لممارسة اختصاصاتها على موارد مالية ذاتية (...)."

وتتمثل الموارد الذاتية للجماعات الترابية، كما حددتها المواد 2 و3 و4 من القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية، في 17 رسماً، 11 منهم للجماعات، و3 للعمالات والأقاليم و3 للجهات.

وفي هذا الإطار، فإن الرسوم التي تعود للجماعات تتمثل في:

- الرسم المهني؛
- رسم السكن؛
- رسم الخدمات الجماعية؛
- الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية؛
- الرسم على عمليات البناء؛
- الرسم على عمليات تجزئة الأراضي؛
- الرسم على محال بيع المشروبات؛
- الرسم على الإقامة بالمؤسسات السياحية وأشكال الايواء السياحي الأخرى؛
- الرسم على المياه المعدنية ومياه المائدة؛
- الرسم على النقل العمومي للمسافرين؛
- الرسم على استخراج مواد المقالع.

وبالنسبة للعمالات والأقاليم، فقد أحدث لها المشرع الرسوم التالية:

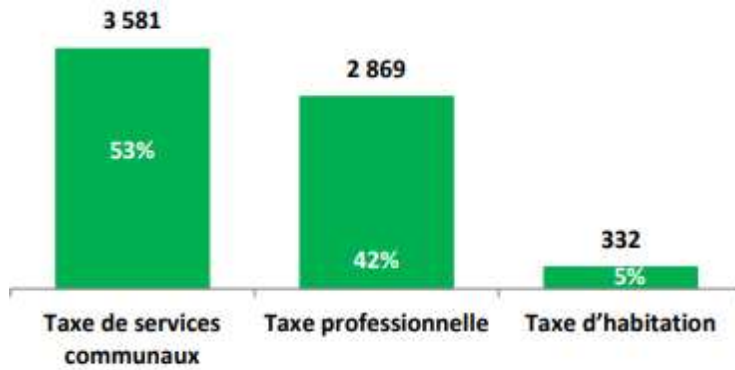
- الرسم على رخص السياقة؛
- الرسم على المركبات الخاضعة للمراقبة التقنية؛
- الرسم على بيع الحاصلات الغابوية.

أما الجهات، فتستفيد من الرسوم المستحقة عن:

- الرسم على رخص الصيد البحري؛
- الرسم على استغلال المناجم؛
- الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ.

والجدير بالذكر، أن القراءة المتأنية لمقتضيات القانون رقم 47.06 المشار إليه أعلاه، تبين أن الوحدات الترابية لا تتمتع بتدبير كافة الرسوم، سواء تعلق الأمر بتحديد الوعاء أو التحصيل، إذ تتدخل الدولة في 3 رسوم أساسية تتمثل في الرسم المهني ورسم السكن ورسم الخدمات الجماعية، وذلك عن طريق المديرية العامة للضرائب والخزينة العامة للمملكة.

وقد بلغ حجم الموارد المالية التي حصلت عليها الجماعات الترابية من الرسوم التي تدبرها الدولة إلى حدود نهاية شهر أكتوبر من سنة 2022 مبلغ 6,782 مليون درهم، حيث تم تحصيل مبلغ 3,581 مليون درهم من رسم الخدمات الجماعية، و2,869 مليون درهم من الرسم المهني، و332,000 درهم من رسم السكن.



المصدر: النشرة الشهرية للخزينة العامة للمملكة حول إحصائيات المالية الترابية (أكتوبر

(2022)

بينما بلغ حجم الموارد المالية المتحصلة من الرسوم التي تدبرها الوحدات الترابية بنفسها مبلغ 7,032 مليون درهم إلى حدود نهاية شهر أكتوبر برسم نفس السنة، حيث تم تحصيل مبلغ 1,412 مليون درهم من الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية، و902,000 درهم من الرسم على شغل الأملاك الجماعية العامة مؤقتا، و577,000 درهم من الرسم على عمليات البناء³³⁴.

إن التأمل الجيد في هذه المعطيات الرقمية يوضح أن التمويل الذاتي للجماعات الترابية:

³³⁴ - النشرة الشهرية للخزينة العامة للمملكة حول إحصائيات المالية الترابية (أكتوبر 2022). للاطلاع ينظر الرابط التالي:

<https://cutt.us/SPz38>. تمت زيارته بتاريخ 28 يناير 2023 على الساعة 12:22.

- يتسم بالمحدودية ولا يرقى للفلسفة الجديدة للتنظيم الإداري الترابي القائم على الجهوية المتقدمة التي اعتمدها دستور 2011 بموجب فصله الأول؛
- لا يجعل من الجماعات الترابية فاعلا محوريا وأساسيا قادرا على النهوض بأدواره التنموية الترابية المناطة به؛
- يرسخ التبعية للاعتماد على التمويل المركزي الذي يوسع من درجة تدخل السلطات المركزية في برمجة المشاريع الاستثمارية الترابية، ولا يترك هامشا كبيرا للمجالس الترابية المنتخبة في اتخاذ القرارات التنموية التي تستجيب لمتطلبات الساكنة المحلية.

وفي ذات السياق، يتضح من المبيان الوارد أعلاه، أن توزيع الإيرادات الذاتية للوحدات الترابية بمستوياتها الثلاثة إلى غاية نهاية أكتوبر 2022، أن الجماعات هي التي تحصل على النسبة الأكبر من المبالغ المالية الجبائية مقارنة بباقي الوحدات الترابية الأخرى، حيث تمثل مواردها الذاتية 50,6% من ميزانيتها، بينما لا تتعدى 9,2% من ميزانية العمالات والأقاليم، و12% من ميزانية الجهات³³⁵.



المصدر: تركيب شخصي اعتمادا على النشرة الشهرية للخرينة العامة للملكة حول إحصائيات المالية الترابية (أكتوبر 2022)

وكما هو معلوم، فإن الدور التنموي مناط بالجهات طبقا لمقتضيات القسم الثاني من القانون التنظيمي رقم 111.14³³⁶، وكذا العمالات والأقاليم طبقا لمقتضيات القسم الثاني من القانون

³³⁵ - النشرة الشهرية للخرينة العامة للمملكة حول إحصائيات المالية الترابية (أكتوبر 2022). للاطلاع ينظر الرابط التالي:

<https://cutt.us/SPz38>، تمت زيارته بتاريخ 28 يناير 2023 على الساعة 12:22.

³³⁶ - أنظر المواد من 80 إلى 95 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

التنظيمي رقم 112.14³³⁷، بينما الجماعات هي مؤسسات مهمة بتقديم خدمات القرب فحسب. وبالتالي، فإن الوحدات الترابية التي تعتبر شريكا للدولة في تحقيق التنمية لا تتوفر على موارد ذاتية تمكنها من تحقيق ذلك.

ولا يخفف من هذه الوضعية ما تجبیه الوحدات الترابية بخصوص العائدات غير الجبائية المتأتية أساسا من الأملاك الجماعية العمومية³³⁸، التي لا تدر موارد مالية ذات قيمة مضافة كبيرة بسبب الاكراهات والمشاكل التدبيرية التي تعترض الأملاك المذكورة في جل الوحدات الترابية نتيجة عدم تميمها وقوة تأثير الجانب السياسي على الإداري.

وهكذا، فإذا كانت صلاحية تدبير الشؤون الترابية تفرض تخويل الإمكانات الملائمة للوحدات الترابية من أجل تحقيق مؤشرات ذات أهمية في مجال التنمية الترابية، فإن ضعف مساهمة الموارد الذاتية يؤدي إلى الاعتماد على وسائل تمويلية خارجية أو حتى استثنائية لبلوغ هذا المبتغى.

ولا شك أن هذه الوضعية لا تتلاءم مع التطبيق الفعلي لمبدأ التدبير الحر، الذي يجب أن ينظر إليه من حيث هو مبدأ دستوري يستلزم توفر الجماعات الترابية على الموارد المالية الذاتية الكفيلة بتمكينها من تدبير شؤونها بحرية مع التزامها بالتوجهات الاستراتيجية للدولة وخضوعها لرقابة بعيدة للسلطات المركزية.

الفقرة الثانية: التمويل الخارجي

³³⁷ - أنظر المواد من 78 إلى 90 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

³³⁸ - تجدر الإشارة إلى أن المشرع المغربي أصدر القانون رقم 57.19 المتعلق بنظام الأملاك العقارية للجماعات الترابية بتاريخ 14 يوليوز 2021 الصادر بالجريدة الرسمية عدد 7006، والذي تم بموجبه نسخ الترسنة القانونية المتعددة التي كانت تنظم الأملاك المذكورة، ويتعلق الأمر بالنصوص القانونية التالية:

- الظهير الشريف الصادر في 17 من صفر 1430 (19 أكتوبر 1921) المتعلق بالأملاك المختصة بالبلديات كما وقع تغييره وتتميمه؛

- الظهير الشريف الصادر في 22 من محرم 1369 (14 نوفمبر 1949) في شأن منح بعض الرخص في إشغال الملك العمومي البلدي؛

- الظهير الشريف الصادر في 26 من شوال 1373 (28 يونيو 1954) بشأن أملاك الجماعات القروية كما وقع تغييره وتتميمه؛

- الظهير الشريف رقم 1.62.308 الصادر في 17 من ربيع الآخر 1383 (7 سبتمبر 1963) بالإذن في التخلي للجماعات القروية بدون عوض عن قطع أرض مخزنية لازمة لبناء دور جماعية.

إذا كانت الموارد المالية الذاتية تعبر عن نوع من اللامركزية الجبائية وتضم مختلف الجبايات والرسوم والتعريفات ومداخليل الخدمات التي تقرر فيها مبدئياً الجماعات الترابية نفسها، فإن التمويل الخارجي نقصد به تلك الموارد الغير متأتية من ميزانية الوحدات الترابية، والحديث هنا عن الحصة المالية التي تخصصها الدولة من مداخليلها الجبائية لفائدة الوحدات الترابية المذكورة (1)، والقروض التي يمنحها صندوق التجهيز الجماعي (2)، والتمويل البنكي (3)، والموارد المتأتية من التبرعات والهبات (4).

1- الحصة المالية التي تحولها الدولة للجماعات الترابية

إن العلاقة التي تربط الدولة بالجماعات الترابية تتضح من خلال تدخل الدولة كعمول لهذه الوحدات الترابية عبر التحويلات التي تقوم بها من حصيلة الضرائب التي تتحمل جبايتها. وفي هذا الإطار، تم إرساء مبدأ تقاسم الضريبة بين الدولة والجماعات الترابية سنة 1986 بموجب القانون رقم 30.85 المتعلق بالضريبة على القيمة المضافة الذي خصص بموجب المادة 65 منه حصة 30% من منتج هذه الضريبة لفائدة الجماعات الترابية، وعلى إثر ذلك تم إحداث الحساب المرصد لأموال خصوصية المسمى حصة الجماعات الترابية من الضريبة على القيمة المضافة. وبعد نسخ القانون رقم 30.85 المشار إليه أعلاه، تم إصدار منشور لوزير الداخلية ينص على إدراج نفس الحصة في ميزانية الجماعات الترابية، بناء على مجموعة من المعايير التي حددها المنشور، والتي تتعلق بحجم السكان وحاجيات التمويل والمساحة الاجمالية والمجهود الجبائي. وقد بلغت حصة الجماعات الترابية من الموارد المحولة لفائدتها من الضريبة على القيمة المضافة إلى غاية متم شهر أكتوبر 2022 مبلغ 1,685 مليون درهم، وهو ما يمثل نسبة 38,7% من ميزانيتها السنوية³³⁹.

كما ترصد الدولة لفائدة الجماعات الترابية بموجب قوانين المالية، بصفة تدريجية نسب محددة في 5% من حصيلة الضريبة على الشركات و5% من حصيلة الضريبة على الدخل، والتي بلغ حصتهما إلى غاية متم شهر أكتوبر مبلغ 394 مليون درهم³⁴⁰.

³³⁹ - النشرة الشهرية للخزينة العامة للمملكة حول إحصائيات المالية الترابية (أكتوبر 2022). للاطلاع ينظر الرابط التالي:

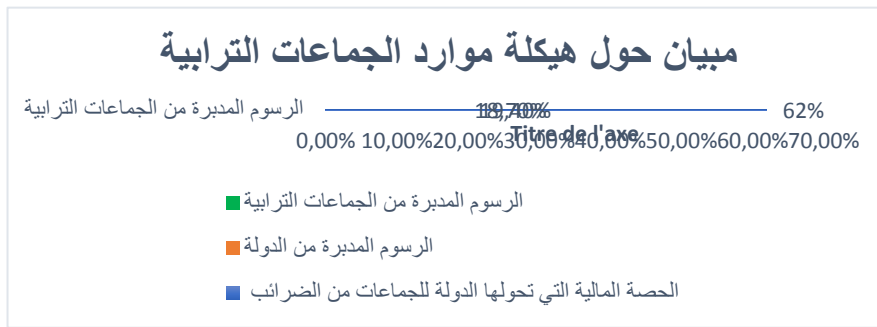
<https://2u.pw/AfkUO1>

³⁴⁰ - النشرة الشهرية للخزينة العامة للمملكة حول إحصائيات المالية الترابية (أكتوبر 2022). للاطلاع ينظر الرابط التالي:

<https://2u.pw/AfkUO1>

وبالموازاة مع ذلك، يتعين على الدولة عند نقل كل اختصاص إلى الجماعة الترابية أن تقوم بتحويل الموارد المالية اللازمة لتمكينها من ممارسة هذا الاختصاص كما نصت على ذلك الفقرة الثانية من الفصل 141 من الدستور³⁴¹.

والملاحظ أن الحصة المالية التي تحولها الدولة لفائدة الجماعات الترابية تحتل الصدارة من حيث حجم المبالغ التي تشتمل عليها ميزانية الوحدات الترابية، حيث بلغت إلى متم شهر أكتوبر 2022 نسبة 62% من ميزانية الوحدات المذكورة، في حين وصلت نسبة مبالغ الرسوم الثلاثة التي تدبرها الدولة لفائدة الوحدات الترابية إلى 18,7% من مجموع ميزانيتها، في حين بلغت نسبة المبالغ التي حصلتها الوحدات الترابية من الرسوم التي تتولى تحديد وعائها وتحصيلها بشكل مباشر نسبة 19,4% من ميزانيتها.



المصدر: تركيب شخصي اعتمادا على النشرة الشهرية للخزينة العامة للمملكة حول إحصائيات المالية الترابية (أكتوبر 2022)

وهكذا، إذا كانت هذه الموارد المالية تؤدي إلى سد العجز في ميزانيات الجماعات الترابية، فإنها تجعل الوحدات الترابية رهينة لقرارات المركز، لكون من يمول يقرر، وهو ما يمس استقلال هذه الوحدات الترابية من جهة، كما يفقد الدولة موارد مالية مهمة هي في أمس الحاجة إليها بالنظر لمحدودية الميزانية العامة للدولة بالمقارنة مع الرهانات التنموية المنتظرة من جهة أخرى.

2- صندوق التجهيز الجماعي

³⁴¹ - تنص الفقرة الثانية من الفصل 141 من دستور فاتح يوليوز 2011 على أن "كل اختصاص تنتقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له".

تعتبر القروض من بين أشكال دعم الميزانية خصوصا حين يتعلق الأمر بالصفات العمومية والمشاريع الاستثمارية، إذ أن المبالغ الكبيرة التي ترصد لهم تتجاوز القدرة المالية للجماعات الترابية ما يجعل الانفتاح على مصادر أخرى للتمويل أمرا ملحا.

ومن بين هذه المصادر، نجد صندوق التجهيز الجماعي، وهو مؤسسة أحدثها الدولة بهدف تمويل المشاريع داخل الجماعات الترابية، إذ ينظمها القانون رقم 31.90³⁴² الذي يعد ملجأ بسبب قلة تمويل البنوك العادية، فصندوق التجهيز الجماعي أحدث سنة 1959 في إطار سعي السلطات العمومية إلى خلق مؤسسة قادرة على تعويض الدور الذي كان يقوم به سابق البنك الفرنسي، إذ جاء هذا الصندوق كبديل للمؤسسة الفرنسية³⁴³.

إذ تناط به مهمة المساهمة في تنمية الجماعات الترابية من خلال منح الجماعات الترابية كل مساعدة تقنية ومالية، ولاسيما في شكل قروض وسلفات تمويل الدراسات والأشغال المتعلقة بأعمال تجهيزها. حيث يوفر لزيائنه منتوجات وخدمات مالية على شكل "قروض كلاسيكية" أو "خطوط اعتماد" تتلاءم مع حاجيات تمويل مشاريع ترمي إلى تحسين إطار عيش المواطن.

وتهم المشاريع الممولة من طرف الصندوق مختلف مجالات اختصاص الجماعات الترابية مثل:

- الماء الصالح للشرب؛
- التطهير الصلب؛
- الكهرباء؛
- التطهير السائل؛
- التجهيزات المتخصصة؛
- النقل الحضري؛
- التجهيزات الحضرية؛
- الطرق الجماعية؛

³⁴² - القانون رقم 31.90 المتعلق بإعادة تنظيم صندوق تجهيز الجماعات المحلية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.5 بتاريخ 5 صفر 1413 (5 أغسطس 1992)، ج.ر عدد 4164 الصادرة بتاريخ 19 صفر 1413 (19 أغسطس 1992) ص 1014.

³⁴³ - حسن أعززي، تمويل الاستثمار العمومي المحلي: صندوق التجهيز الجماعي نموذجا، رسالة لنيل دبلوم الماستر، كلية الحقوق السويسي، الرباط، 2009/2008، ص 25.

- التجهيزات الرياضية والسياحية والترفيهية؛

- المنشآت التجارية³⁴⁴.

ورغم أن الصندوق عرف تحولاً وذلك بحصوله سنة 1996 على صفة بنك بهدف تمكينه من القيام بجميع العمليات المنجزة اعتيادياً من طرف الأبنك، وفتح إمكانيات تمويل أوسع وأكثر تنافسية حتى يتمكن من القيام بدوره كوسيط مالي بين القطاع المحلي والسوق المالي. فضلاً عن مراجعة مسلسل حكامته وذلك عبر اعتماد معايير بنكية الأكثر صرامة خاصة في مجال الوقاية وتدبير المخاطر، إلا أن الممارسة العملية لعمل الصندوق أبرزت عدم فعاليتها في القيام بالدور التنموي المنوط به رغم الإصلاحات التي عرفها، إذ نبغي الإشارة إلى أن هذا الصندوق رغم أن إحداثه كان يروم بالأساس تمويل التجهيزات المحلية إلا أن وقع الحال أظهر أن القروض التي يمنحها تستهدف أساس الجماعات الغنية التي تتوفر على موارد كافية تمكنها من تغطية هذه القروض في الوقت الذي تبقى فيه الجماعات الترابية الفقيرة محرومة من هذه القروض ما من شأنه أن يوسع الفارق بين هذه الوحدات الترابية³⁴⁵، ففي سنة 2013 عرفت التوزيع الوطني للقروض الممنوحة من طرف الصندوق استئثار 5 جهات من أصل 16 جهة على نسبة 76% من الحجم الإجمالي بمبلغ 1275 مليون درهم ويتعلق الأمر بجهة الرباط سلا زمور زعير، الدار البيضاء الكبرى، سوس ماسة درعة طنجة تطوان، مراكش تانسيفت الحوز.

إن تمويل المشاريع الاستثمارية يشكل الشريان الذي يضخ الحياة في عمل الجماعات الترابية على القيام بالدور التنموي المنتظر منها بشكل أشمل إذ لا يمكن تصور برامج تنمية بدون تمويل فهذا يعني أنها ستبقى غير مفعلة دون جعلها واقعا ملموسا وبالتالي الحد من فاعلية البرامج التنموية في بلوغ الهدف المرسوم لها والدافع من وراء إبرامها³⁴⁶.

3- التمويل البنكي

يعد التمويل البنكي من السبل التي يتم اللجوء إليها من قبل الجماعات الترابية في ظل ضعف مواردها الذاتية بالموازاة مع تزايد متطلبات وحاجيات الساكنة المحلية.

³⁴⁴ - صندوق التجهيز الجماعي، بنك للتمويل المحلي، التقرير السنوي 2013-2014، ص. 10.

³⁴⁵ - توفيق السعيد، مرجع سابق، ص 290.

³⁴⁶ - بهيجة العربي، معوقات التنزيل السليم للجهوية المتقدمة، مقارنة قانونية نقدية، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 2014/06، ص 65.

ففي الوقت الذي أكدت فيه القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على عمليات الاقتراض كمصدر من مصادر تمويل الميزانيات الترابية، وأحالت بهذا الخصوص على نص تنظيبي بشأن القواعد التي ستخضع لها هذه العمليات، تم خلال سنة 2017 إصدار المراسيم المحددة لهذه القواعد³⁴⁷، والتي أكدت على الطابع الحصري لتخصيص القروض قصد تمويل نفقات التجهيز³⁴⁸، مع إمكانية أن تخصص لتمويل مساهمات الجماعات الترابية في مشاريع تكون موضوع عقود تعاون أو شراكة³⁴⁹.

وأهم ما جاءت به هذه المراسيم هو توسيع دائرة الاقتراض بالنسبة للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاثة، إذ أضحت بإمكانها اللجوء إلى الاقتراضات لدى مؤسسات الائتمان الوطنية والأجنبية والدولية³⁵⁰ وذلك بعد التأشير على المقررات المرتبطة بها من قبل عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه بالنسبة للجماعة والعمالة والإقليم، والسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بالنسبة للجهة.

وقد تم، بموجب المادة الخامسة من المراسيم المشار إليها أعلاه، تقييد التأشير على مقررات الاقتراض والضمانات بموافقة مؤسسات الائتمان ومراقبة ما يلي:

- احترام مداورات المجلس التداولي؛
- القدرة المالية للجماعة الترابية على تسديد أقساط القروض؛
- بنود مشروع عقد القرض؛

³⁴⁷ - يتعلق الأمر بالمراسيم التالية:

- المرسوم رقم 2.17.294 الصادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجهة، ج.ر عدد 6578 الصادرة في 20 رمضان 1438 (15 يونيو 2017) ص 3613؛
- المرسوم رقم 2.17.295 الصادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها العمالة أو الإقليم، ج.ر عدد 6578 الصادرة في 20 رمضان 1438 (15 يونيو 2017) ص 3614؛
- المرسوم رقم 2.17.296 الصادر في 14 من رمضان 1438 (9 يونيو 2017) بتحديد القواعد التي تخضع لها عمليات الاقتراضات التي تقوم بها الجماعة، ج.ر عدد 6578 الصادرة في 20 رمضان 1438 (15 يونيو 2017) ص 3615.

³⁴⁸ - تنص الفقرة الأولى من المادة الثانية من المرسوم رقم 2.17.294 والمرسوم رقم 2.17.295 والمرسوم رقم 2.17.296 على أنه "تخصص القروض، بصفة حصرية، لتمويل نفقات التجهيز".

³⁴⁹ - تنص الفقرة الثانية من المادة الثانية من المرسوم رقم 2.17.294 والمرسوم رقم 2.17.295 والمرسوم رقم 2.17.296 على أنه "يمكن أن تخصص القروض لتمويل مساهمات الجهة في مشاريع تكون موضوع عقود تعاون أو شراكة".

³⁵⁰ - تنص الفقرة الأولى من المادة الخامسة من المرسوم رقم 2.17.294 والمرسوم رقم 2.17.295 والمرسوم رقم 2.17.296 على أنه "يمكن للجهة اللجوء إلى الاقتراضات لدى مؤسسات الائتمان الوطنية أو الأجنبية أو الدولية".

- الضمانات الممنوحة من قبل الجماعة الترابية عند الاقتضاء.
- وأقرت هذه المراسيم، بموجب مادتها السادسة، وجوب تنصيب عقد القرض، بصيغة خاصة، على ما يلي:
- مبلغ القرض؛
- موضوع القرض؛
- مدة تسديد القرض؛
- نسبة الفائدة الثابتة أو المتغيرة المعتمدة؛
- كفاءات استهلاك القرض؛
- آليات الأداء المسبق للقرض؛
- الضمانات الممنوحة من قبل الجماعة الترابية عند الاقتضاء.

4- التبرعات والهبات

إلى جانب التمويل البنكي، نجد أيضا التبرعات والهبات موردا من موارد الجماعات الترابية، وتتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنين، والمقاولين والتجار والمستثمرين وأصحاب مؤسسات إما بشكل مباشر إلى جماعات ترابية أو بشكل غير مباشر كالمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها، وقد تكون نتيجة وصية يتركها أحد المواطنين بعد وفاته، أو هبة يقدمها أحد المواطنين لتخليد اسمه في بلده، وهي تنقسم إلى هبات ووصايا التي ينشأ عنها أعداء أو يشترط فيها شروط أو تستوجب تخصيص عقارات، هذا النوع من الموارد لا يشكل شيئا كبيرا للجماعات الترابية فهي تبقى مجرد موارد استثنائية فقط³⁵¹.

³⁵¹ - عبد اللطيف برحو، مرجع سابق، ص. 6.

خاتمة:

إن المشاريع الاستثمارية أضحت اليوم من أهم الآليات التي تتوسل بها السلطات العمومية بشقها المركزي واللامركزي، إذ تشكل الوسيلة التي بواسطتها يتم تنزيل البرامج التنموية لتلبية احتياجات الساكنة، وهو ما يفسر اهتمام مختلف التشريعات بما فيها مشرعنا المغربي بتجويد النصوص القانونية المتعلقة بها.

غير أن هذه الجهود المبذولة تشريعيا من قبل المشرع ببلادنا لا تزال قاصرة عن تمكين الجماعات الترابية من النهوض بمهامها التنموية، ولعل أبرز عائق يحد من هذا الدور التنموي هو ما يتعلق بالجانب المالي الذي يطرح مجموعة من الإشكاليات المتعلقة أساسا بضعف قدرة الجماعات الترابية على تمويل مشاريعها الاستثمارية، وهو ما يلقي بضلاله على أي عملية تديرية ترابية.

التعاون اللامركزي الداخلي على ضوء القانون التنظيمي للجماعات 113.14

عبد الحكيم الحسناوي

أستاذ باحث بالكلية متعددة التخصصات بالرشيدية

يعيش مغرب اليوم، في إطار التحولات العميقة التي يعرفها المجتمع الدولي على كل الأصعدة والمستويات انطلاقاً من سبعينيات القرن الماضي، حيث أمام تسارع الأحداث وتزايد الحاجيات، أصبحت الإدارة مدعوة أكثر من أي وقت مضى لتجاوز الإختلالات والانحرافات التي تشوبها، وذلك بنهج أسلوب جديد في التعامل يفضي إلى تحديث تدبير الفعل العمومي وتقديم الخدمة العامة بنوع من الفعالية والجودة بهدف الانتقال من ثقافة الإمتيازات إلى ثقافة الإدارة الخدومة ويؤدي دور حاسم في التنمية.

وقد أدى تعزيز اللامركزية باعتبارها أسلوباً جديراً بتمكين كل مكونات المجتمع من المشاركة في تدبير الشأن العام³⁵² إلى توسيع اختصاصات الجماعات الترابية وخاصة الاختصاصات الذاتية ومن ضمن الآليات الجديدة التي منحها المشرع للجماعات الترابية في مجال التنمية، نجد التعاون اللامركزي الذي يشكل إطاراً جديداً للتعاون عبر نقل الخبرات والتمويل المشترك وتكوين الموارد البشرية فهو إحدى الدعامات الترابية سواء في شقه الداخلي أو الخارجي، حيث يروم إلى تعزيز الشراكة والتبادل والتعاون بين الجماعات الترابية.

على هذا الأساس برزت أهمية التعاون اللامركزي باعتبارها آلية تدبيرية لتسهيل عمليات الاستثمار والتجهيز التي تتعدى إمكانية جهة أو جماعة لوحدها، بل تتطلب تكاثف الجهود والإمكانيات من خلال ربط علاقات التعاون فيما بينها أو بتعاون مع الدولة أو أي شخص من الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام، لأن تحقيق التنمية يعتبر عملية معقدة تتطلب المشاركة وإدماج مختلف الفاعلين³⁵³.

. محمد كرامي، القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015.

³⁵² ص 20.

³⁵³ - العمراني أدبية، " التعاون اللامركزي الداخلي على ضوء القانون التنظيمي للجهات 11-14، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد خاص 2017، ص 12.

ولقد عرفت المنظومة القانونية بالمغرب مستجدات هامة حيث خصص الدستور الجديد لسنة 2011³⁵⁴ باب كاملا للجهات والجماعات الترابية الأخرى، تناولت فصوله عدة مقتضيات هامة تدعم التعاون اللامركزي وهو ما جسده أيضا القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، في رغبة جامحة للمشروع لإعطاء نفس جديد لهذه الوحدات الترابية لتحقيق التنمية وتجاوز الضعف الذي كان يشوب الإطار القانوني للتعاون اللامركزي سواء الميثاق الجماعي 78.00 الذي تم تعديله تكميمه بمقتضى القانون 17.08 أو القانون المتعلق بالعمالات و الأقاليم سابقا 79.00 أو القانون 47.96 المتعلق بالجهات .

ومن أجل تسليط الضوء على أهمية التعاون اللامركزي الداخلي ارتأينا ان نقف على الإطار القانوني والتنظيمي للتعاون اللامركزي الداخلي من خلال دراسة مفهوم والية التعاون اللامركزي والتأطير الدستور والتنظيمي لها (المطلب الأول) لننتقل إلى الحديث عن أهم التحديات ورهانات المطرحة على التعاون اللامركزي الداخلي: الاكراهات ومتطلبات التأهيل (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الإطار القانوني والتنظيمي للتعاون اللامركزي الداخلي

حظي التعاون اللامركزي الداخلي للجماعات الترابية بمكانة متقدمة ضمن المستجدات التي عرفها نظام اللامركزية الترابية، بدا من التعديلات الدستورية لسنة 2011 وصولا للقوانين التنظيمية

354 . الظهير الشريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)، ص 3600.

للجماعات الترابية، لأجل ذلك سنحاول دراسة الإطار القانوني للتعاون اللامركزي الداخلي من خلال دستور 2011 (الفقرة الأولى) ومن خلال القوانين التنظيمية للجماعات الترابية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الإطار القانوني العام للتعاون اللامركزي الداخلي

أولاً: تعريف التعاون اللامركزي

إن البحث في مفهوم التعاون اللامركزي يضعنا أمام آليات تديرية لا تتوفر على تعريف موحد من قبل الفقه والتشريع وذلك مرده إلى تعدد المقاربات التي تتولى مهمة تحديد ماهيته، والتي تختلف بحسب زاوية النظر المتعددة في التعريف.

ويقصد بالتعاون اللامركزي أو الترابي ذلك التعاون بين الهيئات اللامركزية بشكل أفقي، وهو لا يشكل إختصاصاً بالنسبة للجماعات، بل وسيلة وأداة لتجسيد الصلاحيات المخولة لها قانوناً والهدف الأساسي منه هو تحقيق التنمية الترابية، بغض النظر عن اختلاف طبيعة وأنماط التعاون ومجالاته والقيود الواردة عليه³⁵⁵.

كما يعرفه البعض بكون التعاون اللامركزي هو جميع أشكال التعاون والشراكة والتبادل التي تقوم بها الجماعات الترابية فيما بينها، أو مع الشركاء الآخرين الإقتصاديين والإجتماعيين الخاضعين للقانون العام أو الخاص أو الجماعات الترابية الأجنبية والمنظمات الدولية غير الحكومية المهمة بالشؤون المحلية³⁵⁶.

ولكن بالرجوع إلى النصوص القانونية المنظمة للتعاون اللامركزي، نجد المشرع قد ميز ما بين التعاون اللامركزي الداخلي والذي يتم ما بين الجهات أو مع الجماعات الترابية الأخرى، وتعاون لا مركزي خارجي يعبر عن مجموعة من العلاقات والأنشطة التي تقيمها الجماعات الترابية مع جماعة أخرى أجنبية، وهذا ما يدفعنا إلى معرفة أنواع هذا التعاون:

. فالتعاون الخارجي أو الدولي يتمثل في العلاقات والأنشطة التي تقيمها الجماعات الترابية مع نظيراتها (تعاون ثنائي) أو مع الجمعيات والمنظمات الدولية غير الحكومية ذات الاهتمام بالشأن الترابي

³⁵⁵ - عبد الله كواعروس، التدبير الجماعي وإشكالية التدخل التنموي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة ابن زهر، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادير، السنة الجامعية: 2017 – 2018، ص 137.

³⁵⁶ - عادل المرينسي، التنظيم الترابي وإشكالية الحكامة، بحث لنيل الماستر في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – فاس، السنة الجامعية 2015/2016، ص 116

(تعاون متعدد الأطراف)، ويتخذ هذا الشكل من التعاون عدة أشكال كاتفاقيات التوأمة والانضمام للمنظمات الدولية المهتمة بالشأن الترابي.

. بينما التعاون الداخلي الذي يتجسد في علاقات التعاون والتبادل والشراكة التي تبرمها الجماعات الترابية فيما بينها أو مع أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام، أو كذلك مع الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين الخواص، وذلك من أجل إنجاز مشروع ذي فائدة مشتركة ويأخذ هذا النوع أشكالاً متنوعة كمجموعات الجماعات الترابية، مؤسسات التعاون الجماعات وشركات التنمية المحلية.

ثانياً: التعاون اللامركزي الداخلي وفق دستور 2011

انفرد التعاون اللامركزي بوضع خاص ضمن دستور 2011 لاسيما على المستوى الداخلي، من خلال تنصيبه على العديد من المقتضيات التي تناولت ولأول مرة مسألة التعاون بنوع من الاهتمام والتفصيل بحيث ينص الفصل 143 من هذا الدستور على إمكانية تعاون الجماعات الترابية فيما بينها كلما تعلق الأمر بمشروع تتجاوز إمكانية جماعة لوحدها ويتطلب تظافر جهود العديد من الجماعات الترابية، كما أتاح لها حرية تحديد كيفية التعاون فيما بينها.

كما خول دستور 2011 للجماعات الترابية من خلال الفصل 144 إمكانية إحداث مجموعات فيما بينها لأجل التعاضد في الوسائل والبرامج ، كما نص الفصل 136 من الدستور على مبدأ التدبير الحر وعلى التعاون والتضامن، والذي يتيح للجماعات الترابية إمكانية الاضطلاع باختصاصاتها بدون قيد أو وصاية مجحفة، فإعمال مبدأ التدبير الحر يعطي للجماعات والجهات حرية التعاقد والتعاون، فالتدبير الحر يكتسي طبيعة تنظيمية لكونه أهم مرتكز للتنظيم الجهوي والترابي من جهة، وطبيعة مؤسساتية من جهة ثانية.

الفقرة الثانية: صيغ التعاون اللامركزي الداخلي على مستوى الجماعات

أولاً: شركات التنمية المحلية

تشكل شركات التنمية المحلية، الترجمة المؤسسية لإحدى التظاهرات البارزة للاقتصاد المعاصر وقد ظهرت كأداة لاشتراك الرساميل الخاصة، في انجاز المشاريع الاقتصادية التي تتطلب غلاف ماليا ضخماً، يصعب على الجماعات توفيره. كما برزت كإطار يضمن للرأسمال الخاص للاستقرار والدعم،³⁵⁷ الضروريين لاستثمار إمكاناته المالية .

³⁵⁷ - عبد الله كواعروس، مرجع سابق، ص 102.

وفي المغرب يمكن للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعة الجماعات الترابية المنصوص عليها أدناه إحداث شركات في شكل شركات مساهمة تسمى " شركات التنمية المحلية " أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص. وتحدث هذه الشركات لممارسة الأنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية التي تدخل في اختصاصات الجماعة أو مؤسسة التعاون بين الجماعات أو مجموعة الجماعات الترابية أو تدير مرفق عمومي تابع للجماعة.

لا تخضع شركات التنمية لأحكام المادتين 8 و 9 من القانون 39.89 المؤذن بموجبه في تحويل منشآت عامة إلى القطاع الخاص.³⁵⁸

ينحصر غرض الشركة في حدود الأنشطة ذات الطبيعة الصناعية والتجارية التي تدخل في اختصاصات الجماعة ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية باستثناء تدير الملك الخاص للجماعة.

لا يجوز، تحت طائلة البطلان، إحداث أو حل شركة التنمية المحلية أو المساهمة في رأسمالها أو تغيير غرضها أو تخفيضه أو تفويته إلا بناء على مقرر المجلس المعني تؤثر عليه السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، كما لا يمكن أن تقل مساهمة الجماعة أو مؤسسات التعاون بين الجماعات الترابية في رأسمال شركة التنمية المحلية عن نسبة % 34 ، وفي جميع الأحوال، يجب أن تكون أغلبية رأسمال الشركة في ملك أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام.³⁵⁹

ثانيا: مؤسسات التعاون بين الجماعات

صيغة التعاون ما بين الجماعات تعتبر إحدى أهم الآليات التي توظفها هذه الأخيرة لتجسيد التنمية التشاركية استجابة لحاجيات المواطنين والمجال، إذ يمكن للجماعات أن تؤسس فيما بينها، بمبادرة منها مؤسسات للتعاون بين جماعة متصلة ترابيا تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، وتحدث هذه المؤسسة بموجب اتفاقيات تصادق عليها مجالس الجماعات المعنية وتحدد موضوع المؤسسة وتسميتها ومقرها وطبيعة المساهمة أو مبلغها والمدة الزمنية للمؤسسة.

³⁵⁸ - المادة 130 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.

³⁵⁹ - المادة 131 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات 113/14

يعلن عن تكوين مؤسسة للتعاون أو انضمام جماعة إليها بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بعد الاطلاع على المداولات المتطابقة لمجالس الجماعة المعنية.

يمكن انضمام جماعة أو جماعات إلى مؤسسة التعاون بين الجماعات بناء على مداولات متطابقة للمجالس المكونة لمؤسسة التعاون ومجلس المؤسسة ووفقا لاتفاقية ملحقة³⁶⁰.

وبناء على المادة 134 من القانون التنظيمي الجماعات رقم 113.14 تمارس مؤسسة التعاون بين الجماعات مجموعة من الاختصاصات مثل: النقل الجماعي وإعداد مخطط التنقلات للجماعات المعنية؛ معالجة النفايات؛ الوقاية وحفظ الصحة؛ التطهير السائل والصلب ومحطات معالجة المياه العادمة؛ توزيع الماء الصالح للشرب والكهرباء والإنارة العمومية وصيانة الطرق العمومية الجماعية.

يبدو من خلال هذه النصوص بأن الدور المنوط بهذه المؤسسات هو من الأهمية بمكان، إذ يتعلق بمختلف المجالات الحيوية المرتبطة بالحاجيات الأساسية للمواطنين والتي لا غنى لهم عنها، ومحاولة تلبيتها بطريقة تشاركية بين الجماعات الحضرية والقروية المتجاورة فيما بينها، (أو الجهات المتجاورة أو العمالات والأقاليم المتجاورة)، إذن فهي تسعى إلى تحقيق نوع من التضامن بين الجماعات والتشاور بينها بشكل مستمر، الشيء الذي سيمكن من تجاوز العجز عند بعضها والتكامل مع البعض الآخر بالاستفادة من الموارد المتاحة وتحقيق التنمية الشاملة بأقل التكاليف³⁶¹.

ثالثا: مجموعات الجماعات الترابية

منذ اصدار ظهير 23 يونيو 1960 بمثابة أول ميثاق ينظم الجماعات الترابية، سعى المشرع من خلال تنظيم هذا المجال إلى تحقيق الأهداف التالية معالجة وتدارك سلبيات التقسيمات الجماعية، إذكاء التضامن والتعاون بين الجماعات، تقليص الفوارق فيما بينها، وتشجيع الأنشطة والمشاريع المشتركة³⁶².

لقد شمل مجال تدخل المجموعات تدبير والقيام باستثمارات في عدة قطاعات: الماء الصالح للشرب والكهرباء، الطرق والمسالك، النقل الحضري، وتدبير وصيانة مجاري وقنوات الصرف الصحي وغيرها من المجالات.

³⁶⁰ - المادة 133 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14.

³⁶¹ - منية بلمليح، التعاون اللامركزي وفق مستجدات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بالمغرب، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 12، أكتوبر 2017، ص 60.

³⁶² - منية بلمليح، مرجع سابق، ص 62.

إن الإنجازات المهمة التي تم تحقيقها والموارد البشرية والمالية الكبيرة التي عبئت من طرف الجماعات المتعاونة، تبرز الاهتمام المتزايد الذي أصبحت توليه الجماعات الترابية لهذه الآلية التشاركية، وكذلك مدى قدرتها على استقطاب المزيد من الجماعات الترابية من كل الأحجام والمستويات. هذا الإقبال الذي سوف يرتفع كلما تمكنت هذه الجماعات من تلبية حاجيات ساكنتها وتعزيز إمكانياتها والاستفادة من تجارب نظيراتها التي سبقتها إلى هذا الميدان وتدارك المزايا التي يوفرها التعاون الجماعي³⁶³.

تنص المادة 141 من القانون التنظيمي للجماعات على أنه: " يمكن لجماعة أو أكثر أن يؤسسوا مع جهة أو أكثر أو عمالة أو إقليم أو أكثر مجموعة تحمل اسم مجموعة الجماعات الترابية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، بهدف إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة "

وتضيف المادة 142 من نفس القانون التنظيمي أن هذه المجموعة تحدث بناء على اتفاقية تصادق عليها مجالس الجماعات الترابية المعنية وتحدد موضوع المجموعة وتسميتها ومقرها وطبيعة المساهمة أو مبلغها والمدة الزمنية للمجموعة، ويعلن عن تكوين مجموعة الجماعات الترابية أو انضمام جماعة أو جماعات ترابية إليها بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بعد الاطلاع على المداولات المتطابقة لمجالس الجماعات الترابية المعنية³⁶⁴.

رابعا: اتفاقيات التعاون والشراكة

تعد اتفاقيات التعاون والشراكة من المواضيع الهامة التي يمكن دراستها باعتبارها آلية جديدة لتنفيذ العديد من المشاريع التنموية الهامة، التي تتطلب تعبئة الإمكانيات التقنية والمالية الكبيرة في إطار عقود مبرمة بين الفاعلين العموميين وبينهم وبين شركاء آخرين، بغرض المساهمة في تعبئة الإمكانيات من أجل تحقيق مشروع مشترك.

³⁶³ - دليل التعاون والشراكة للجماعات المحلية، يناير 2011 ص 17..

³⁶⁴ - حسن صهيبي، القانون الإداري المغربي التنظيم الإداري، سلسلة دراسات وأبحاث في الإدارة والقانون العدد الأول، الطبعة الثانية، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، مارس 2018، ص 370.

وقد جاء التنصيص على اتفاقيات التعاون والشراكة ضمن القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات 113.14 في بابه الخامس، مما يبرز اهتمام المشرع المغربي بهذا الشكل من أشكال التعاون اللامركزي³⁶⁵. حيث نص المشرع في المادة 149 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14³⁶⁶ على أنه: " يمكن في إطار الاختصاصات المخولة لها، أن تبرم فيما بينها وبين جماعات ترابية أخرى أو مع الإدارات العمومية أو المؤسسات العمومية أو الهيئات غير الحكومية الأجنبية أو الهيئات العمومية الأخرى أو الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة اتفاقيات للتعاون أو الشراكة من أجل إنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص اعتباري خاضع للقانون العام أو الخاص".

"تحدد الاتفاقيات المشار إليها في المادة 149 أعلاه، على وجه الخصوص الموارد التي يقرر كل طرف تبعتها من أجل إنجاز المشروع أو النشاط المشترك"³⁶⁷.

يتضح أن المشرع وسع من إمكانيات إبرام اتفاقيات التعاون والشراكة، وذلك من خلال القانون التنظيمي 113.14، بحيث يشمل التعاون الجماعات الترابية وكذا الإدارات العمومية والمؤسسات العمومية والمنظمات والهيئات الحكومية الأجنبية³⁶⁸.

وتخضع عملية إبرام هذا النوع من الاتفاقيات إلى إجراءات بدءا بدراسة ومناقشة مشروع اتفاقية التعاون واتخاذ مقررات متطابقة بشأنها، تحدد بواسطتها موضوع المشروع وتكلفته، مدته وكذا طبيعة المساهمات خاصة الموارد البشرية والمالية التي يقرر كل طرف تعبئتها من أجل إنجاز المشروع والشروط المالية والمحاسبية والجماعة التي ستستعمل ميزانياتها أو حسابا خصوصيا تابعا لها كسند مالي ومحاسبي للمشروع.

المطلب الثاني: التعاون اللامركزي الداخلي: الإكراهات ومتطلبات التأهيل

. إكرام بوفتال ، التعاون والشراكة بين الجماعات . جماعة صفرو نموذجا . رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن

³⁶⁵ عبدالله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، سنة الجامعية 2020.2019، ص 31.

³⁶⁶ 366. ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص 6660.

³⁶⁷ المادة 150 من القانون التنظيمي للجماعات رقم 113.14.

³⁶⁸ . إكرام بوفتال ، مرجع سابق، ص 32.

رغم الأهمية التي تحظى بها هذه الآليات في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للجماعات المتعاونة فيما بينها، فإن إقبال الجماعات الترابية عليها لم يرق إلى مستوى التطلعات³⁶⁹ بالنظر إلى العوامل عدة، وهذا ما سنتناوله في هذا المطلب وفق فقرتين: إكراهات التعاون اللامركزي الداخلي (الفقرة الأولى) سبل تعزيز نظام التعاون اللامركزي الداخلي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إكراهات التعاون اللامركزي الداخلي

أولاً: محدودية الموارد المالية

فحرية الجماعات الترابية ترتبط بمدى توفرها على موارد مالية كافية، تضمن لها تحقيق استقلالها، وتمكنها من التعاقد مع الخواص وإشراكهم في التدبير الترابي، وذلك لتنفيذ مخططاتها التنموية، وتفعيل برامجها، الأمر الذي سيساهم في توفير فرص أكبر لتحقيق التنمية الترابية، وريح رهانات تدبير العامالترابي.

فندرة الموارد والإمكانات المالية، تضعف وتحد من قدرة الجماعات الترابية على التعاقد مع الخواص، ومنحهم فرصة تدبير الشأن العام الترابي، سيما وأن التعاقد مع الخواص لتدبير المرافق المحلية، أو إحداث بعض المنشآت أو التجهيزات يتطلب موارد مالية ضخمة. فالجماعات الترابية التي تعاني من ضعف الإمكانيات لا يمكن أن تحدث شركات للتنمية المحلية، في حالة لم يكن بمقدورها أن تمتلك 34% من مجموع أسهم الشركة، كما تم التنصيب على ذلك في القانون التنظيمي³⁷⁰.

فأهم إكراه يواجه الجماعات الترابية هو الاستقلال المالي مما يحول دون ممارسة غالبية المجالس الترابية للصلاحيات والاختصاصات المخولة لها بمقتضى النصوص القانونية، الأمر الذي يجعل منها مجالس منتخبة فارغة المضمون، ذلك أن توسيع اختصاصاتها القانونية لم توازيه إصلاحات مالية هامة تغطي هذه الاختصاصات وتسعفها في النهوض بوظائفها التنموية الجديدة، و كثرة الأعباء

عبدالغني بلغي، التعاون والشراكة بين الجماعات، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد خاص 2017، ص

41³⁶⁹.

³⁷⁰ - نور الدين الحسوني، المقاربة التشاركية في تدبير الشأن العام الترابي، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، السنة الجامعية 2012-2013،

ص 86.

والمسؤوليات الملقاة على عاتقها والتي تبدو في الواقع العملي أكبر بكثير من حجمها تحت وطأة شح الموارد المالية ومحدوديتها، مما جعل هذه الجماعات تعيش اختناقاً مالياً حقيقياً.³⁷¹

وعليه فإن انفتاح الجماعات الترابية على الخواص، لا بد أن يكون مصحوباً بتوفير الموارد المالية الكافية الكفيلة بالانخراط مع الخواص، في مشاريع وأوراش كبيرة تعود بالنفع على الساكنة المحلية. وحتى بالنسبة للتدبير المالي لأعمال التعاون اللامركزي، فإنه لا ينفصل عن الإشكالية العامة لضعف القدرات المالية³⁷².

ثانياً: ضعف كفاءة العنصر البشري

كما هو معلوم فإن العنصر البشري كان ولا زال الركيزة الأساسية داخل مسلسل التنمية على المستوى المحلي، ويعتبر كل من المنتخب والموظف الجماعي، فاعلين أساسيين في تحقيق تنزيل البرامج والمشاريع التنموية، وترجمة مختلف السياسات العمومية الترابية.³⁷³

إن إعداد الوثائق المرجعية لمؤسسة التعاون بين الجماعات لبرمجة المشاريع والأنشطة ذات الأولوية، تتطلب كفاءة إدارية وسياسية تتعاون فيما بينها من أجل إنجاز مختلف الوثائق المؤطرة، وكذا القدرة على استعمال الوسائل التكنولوجية، وتوفير المدبر الترابي على القدرة في تحليل المعلومات والمؤشرات، والقدرة على التواصل مع الساكنة المحلية في إطار تشخيص تشاركي، وذلك من أجل وضع برنامج عمل الجماعة³⁷⁴.

ويؤدي المنتخب الجماعي الدور المهم داخل الجماعات الترابية باعتباره الجهاز المسؤول عن تسيير الجماعة، إلا أن الملاحظ هو أن هذا المنتخب يعرف في تسييره مجموعة من العراقيل التي تحد من مردودية الجماعة، بحيث أن المنتخب الجماعي له دور محوري في كل تعاون لامركزي، فالإشكال يطرح في

³⁷¹ - حليمة الهادف، التدبير العمومي المحلي وإشكالية التحديث، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال الرباط، السنة الجامعية 2011-2012 ص 182.

³⁷² - نور الدين الحسوني، مرجع سابق، ص 186.

³⁷³ - جمال حرموش، الإدارة الجماعية ورهان التنمية، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، السنة الجامعية 2015-2016 ص 72.

³⁷⁴ - أحمد مبروك وحسن بوركعا، برنامج عمل الجماعات وبرامج تنمية العملات والأقاليم، مؤلف جماعي حول قواعد وآليات التدبير الحديث للجماعات الترابية ورهان التنمية، مطبعة قرطبة، أكادير، الطبعة الأولى 2020، ص 236.

ضعف إدارة المنتخب الجماعي في خلق دينامية داخل المجلس الجماعي، وذلك راجع إلى أن الانتماء الحزبي من خلال بنية المجلس الذي يطرح عائقاً أمام التعاون اللامركزي، وما ينتج عن ذلك من تنافس بين منتخبي الأحزاب، الذي تفرضه التعددية الحزبية، مما يؤدي إلى تعدد التوجهات الأمر الذي يؤثر على القرارات الهامة المتخذة في هذا الإطار.³⁷⁵

الفقرة الثانية: سبل تعزيز نظام التعاون اللامركزي الداخلي

من أجل النهوض بالدور الريادي للجماعة الترابية في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق تنمية مندمجة لسكانها هذه الوحدات الترابية، يتطلب الأمر استشراف آفاق جديدة للتعاون اللامركزي بالنظر لما يعرفه من تعثرات³⁷⁶. واستناداً إلى حدود المشار إليه سالفاً، نرى ضرورة تأهيل العنصر البشري (أولاً)، ودعم الاستقلال المالي للجماعات (ثانياً)، وكذلك اعتماد آليات التدبير العمومي الحديث (ثالثاً).

أولاً: تأهيل العنصر البشري

إن بناء جماعة ترابية ذات بعد تدييري حديث يقوم أساساً على العنصر البشري الذي يضع الرؤية الإستراتيجية للمسار التنموي طبقاً للحكامة المحلية، التي تستدعي دخول فاعلين جدد في إطار إستراتيجية الفعل العمومي، بحثاً عن المردودية والإنتاجية، تجعل من ذلك التدبير الذي تقوده قيادات سياسية منتخبة وأطر إدارية لتحسين نوعية حياة المواطنين، وتحقيق رفاهيتهم، وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم، في إطار من التعاون والتضامن والتكامل الوظيفي³⁷⁷.

وللرقي بكفاءة القائمين على تدبير الشأن العام الترابي من موظفين ومنتخبين كان من الضروري وضع إستراتيجية مبنية على أساس التكوين والتكوين المستمر، وذلك لاستيعاب مختلف التقنيات الجديدة في التدبير، وكذا مختلف التحولات الداخلية والخارجية المؤثرة على التوجه العام

³⁷⁵ - بناجي خالد، التعاون اللامركزي ورهان التنمية دراسة حالة المجلس الجماعي مراكش، رسالة لنيل شهادة الماستري في القانون العام جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، السنة الجامعية 2008-2009، ص 63.

³⁷⁶ - عبد العالي الفيلاي، الشراكة والتعاون اللامركزي بالمغرب، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 23، سنة 2018، ص 56.

³⁷⁷ - محمد أحجام، الشراكة والتعاون اللامركزي بالمغرب، رسالة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة مولاي إسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مكناس، الموسم الجامعي 2016-2017، ص 366.

للبلاد، ومن هنا يعتبر شرط تكوين الكفاءات الترابية من أبرز المداخل لحل مجموعة من الإشكاليات المرتبطة بتنظيم وتحديث وتنمية القدرات المهنية لهذه الكفاءات، وتأهيلها للتكيف مع التحولات التي يعرفها مجال التدبير³⁷⁸.

ثانيا: دعم الاستقلال المالي للجماعات

إن إصلاح المنظومة الخاصة بمؤسسات التعاون والشاركة، تتطلب إصلاح مجموعة من الجوانب، فتحقيق الاستقلال المالي للجماعات، يهدف إلى الرفع من مستوى قدرتها المالية، حتى تتمكن من تمويل مشاريعها وبرامجها الإنمائية بكفاءة وفعالية³⁷⁹، وعلى هذا الأساس، فإن الجماعات تتوفر على موارد ذاتية، وموارد مرصودة من قبل الدولة، يمكن تصنيفها إلى موارد مالية وإمكانات قانونية تعزز دور الجماعات في ابتكار حلول جديدة للتمويل، وهذا يتطلب ضرورة تعبئة الموارد المالية للجماعات من خلال إصلاح نظامها المالي لمواكبة التحولات التنموية، والبحث عن آليات التمويل و تقوية القدرات التدبيرية للجماعات.

إن الأمر يتطلب بالدرجة الأولى إعادة النظر في المنظومة الجبائية المحلية في عدة جوانب باعتبارها أساس منظومة التمويل الذاتي للجماعات، وذلك لأجل مواكبة الأدوار التنموية، وتأمين استقلالية الجماعات في اتخاذ قراراتها التنموية ومنحها الوسائل المالية الكافية والثابتة والمستقرة لحماية هذه الاستقلالية³⁸⁰.

ثالثا: اعتماد آليات التدبير العمومي الحديث

يعد التخطيط الاستراتيجي الركيزة الأولى للتدبير حيث يمكن من كشف الحاجيات الآنية والمستقبلية، كما يعتبر منهجا فعالا لترشيد وعقلنة التوجهات التنموية وتوجيهها توجيهها سليما وفق برنامج محكم يمكن من الإحاطة بالمجال ككل، وبالتالي فإن تدبير الجماعات الترابية لشؤونها وعلى

³⁷⁸ - محمد أحجام، مرجع سابق، ص 369.

³⁷⁹ - عبد الله كواغروس، مرجع سابق، ص 171.

³⁸⁰ - المصطفى معمر، أفاق التمويل الذاتي للجماعات الترابية دراسة على ضوء أحكام القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الرابع، سنة 2016، ص

رأسها آليات التعاون اللامركزي يجب أن يكون وفق استراتيجيات وخطط بعيدة المدى عوض مشاريع ظرفية غير ذات جدوى للمواطنين³⁸¹.

وقد كرسست القوانين التنظيمية للجماعات الترابية ضرورة العمل وفق التخطيط الاستراتيجي عن طريق برامج عمل تتضمن تشخيصا لوضعيتها ومقاربتها مع الفرص المتاحة للتنمية وتفاذي التعقيدات المحتملة وبما يسعى إليه الفرقاء (القطاع العام؛ القطاع الخاص والمجتمع المدني).

إن رهان التنمية الترابية، كما تحدده احتياجات الساكنة المحلية، يطرح تحديات كبيرة على الهيئات اللامركزية بمختلف مستوياتها، فهي في حاجة ماسة لمختلف الآليات والتقنيات التديرية الحديثة التي من شأنها المساهمة في تحقيق برامجها التنموية بالفعالية والنجاعة المتطلبين. ويعتبر التخطيط الاستراتيجي إلى جانب أسلوب المقاربة التشاركية، في هذا الإطار، من بين الإجابات العلمية التي يمكن للجماعات الترابية بالمغرب ادماجها في منظومتها التديرية، حتى تستطيع الوفاء بمسؤولياتها التنموية، لا سيما مع التطور الذي مس النهج اللامركزي في بلادنا خلال السنوات الأخيرة³⁸². فالدولة اليوم مطالبة بالبحث عن سبل جديدة من شأنها تفعيل الناجح لأدوات جديدة في التدبير الترابي، يقوم على الشراكة والتعاقد والتعاوض.

³⁸¹. الحسين المير، التدبير العمومي للجماعات الترابية، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد 24، ص 7.

³⁸² - عبد الله كواعروس، مرجع سابق، ص 329.

خاتمة:

أبان المشرع المغربي على وعيه بأهمية التعاون اللامركزي كأسلوب للتدبير الترابي، وذلك بتحويله للجماعات الترابية عدة إمكانيات للتشارك فيما بينها أو مع نظيراتها الأجنبية من أجل النهوض بمسؤولياتها، فأمام الوظائف والاختصاصات التي خولتها لها مختلف القوانين التنظيمية، أضحت من السعة والكثرة، بحيث أصبحت الإمكانيات المالية والبشرية الموضوعة رهن تصرفها تعتبر غير كافية لإسعافها في ممارستها والإستجابة بالتالي لرغبات وحاجيات السكان.

ولذلك أصبحت الحاجة ملحة إلى التكتل بين الجماعات الغنية والفقيرة في إطار التعاون اللامركزي الداخلي، كوجه من أوجه التقارب والتشاور فيما بينها، وتنسيق الجهود من أجل النهوض بتنميتها المحلية في إطار الإختصاصات المسندة إليها، وهو الشيء الذي لن تستطيع الجماعات القيام بها منفردة إلا إذا قامت بتجميع جهودها وإمكانياتها المالية والبشرية باستثمار الآليات والصيغ القانونية التي يوفرها التعاون اللامركزي الداخلي.

التدبير التشاركي للجماعات الترابية وفق النموذج التنموي الجديد

الهاشي محمد الديب

طالب بسل كالدكتوراه

كلية الحقوق سلا

ملخص:

تنزيل توصيات لجنة النموذج التنموي، في شقه المتعلق بالمقاربة التشاركية بين الدولة والجماعات الترابية، من شأنه أن يحقق رجة قوية للارتقاء بأدوارها وتكريس إدارة القرب التي شكلت محور خطابات جلالة الملك من ما يقرب العقدين من الزمن، في ظل تأطير التعاون اللامركزي من خلال الدستور والقوانين المؤطرة للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث.

Abstract :

Downloading the recommendations of the Development Model Committee, in its part related to the participatory approach between the state and the territorial collectivities, would achieve a strong impetus for upgrading its roles and consolidating proximity management that formed the focus of His Majesty the King's speeches for nearly two decades, in light of framing decentralized cooperation through the constitution and laws. The framework of the soil groups at its three levels .

مقدمة:

عرف المغرب في السنوات الأخيرة مجموعة من الإصلاحات السياسية والاقتصادية، شملت قطاعات حيوية وإستراتيجية، كان الهدف منها تقوية ودعم استراتيجياتها البناءة لمسايرة النهضة التنموية، سواء كانت متعلقة بما هو اقتصادي أو سياسي أو اجتماعي، وقد جاء دستور 29 يوليوز 2011³⁸³ في سياق إقليمي تميز ب بروز تيارات شبابية، تنادي بالحرية والكرامة والعدالة الاجتماعية، ووضع دولي يتسم بتزايد حدة التهديدات الإرهابية، وطموح جماعات إسلامية متشددة لاحتكار سلطة القرار السيادي، كما هو الوضع في ليبيا، تونس، مصر، سوريا، واليمن، كما جاء أيضا كاستجابة، لمطالب شعبية آنية، بضرورة القيام بتعديل دستوري من شأنه إعادة توزيع الأدوار بين المؤسسات الدستورية، بما يصون تدعيم ركائز دولة الحق والقانون ودولة المؤسسات، وأيضا يرسخ لقيم جديدة تنبني على صيانة المكتسبات وتدعيم الحقوق والحريات، ومن بين المكتسبات المهمة التي جاء بها هذا الدستور، هو تنصيبه في الفقرة الثانية من الفصل الأول منه على ما يلي " يقوم النظام الدستوري

³⁸³ - دستور 2011 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 12 شعبان 1432 الموافق 14 يوليوز 2011 والصادر بالجريدة الرسمية عدد 5664 بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق 30 يوليوز 2011.

للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة".

إن المقاربة التشاركية تعني إشراك جميع المؤسسات الدستورية سواء تعلق الأمر بالحكومة أو البرلمان في عملية اتخاذ القرار³⁸⁴، فهي تعد أحد أهم عوامل التحولات الاجتماعية لأنها أساس التنمية الاجتماعية، وتتضمن كذلك الطرق والأساليب التي تساعد الجماعات على التدبير الذاتي بحصولها على الثقة في النفس، وعلى الفهم والشعور بامتلاك مشاريع التنمية التي ستحدث تغييرات دائمة، وتبني على تحديد الأدوار والمسؤوليات لكل المتدخلين في تنظيم المشاريع والبرامج، وهي عبارة عن صورة تسمح للجماعات النشيطة والأفراد النشيطين ولممثلي السكان ولؤطريهم في صياغة التصور التنموي، وفي تسيير جميع الأنشطة التنموية داخل مجالهم ومحيطهم³⁸⁵ وفي هذا الإطار أكد الميثاق الوطني للديمقراطية التشاركية على أن هذه الأخيرة تعتبر "إحدى الأسس الأربعة التي يستند إليها النظام الدستوري للمملكة، كما أنها الإطار المؤسسي الذي تتحقق من خلاله الممارسة المواطنة والتعاون والتشاور بين مختلف المؤسسات والمصالح العمومية، من جهة أولى، والجمعيات، والمنظمات غير الحكومية والأفراد والجماعات من جهة ثانية"³⁸⁶، وإذا كان التدبير التشاركي هو عبارة عن منهجية قوامها الاستشارة والتتبع والتقييم، يهدف إلى تعزيز وتقوية مشاركة السكان في عملية اتخاذ القرار السياسي، فإن الديمقراطية التشاركية هي مجموع الإجراءات والوسائل الكفيلة بتحقيق مشاركة فعالة للمواطنين والمواطنات ومختلف الفاعلين والمتدخلين في إعداد وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية³⁸⁷، وقد توفق التقرير الذي أعدته اللجنة التي كلفها جلالة الملك بوضع تصور لنموذج تنموي جديد، في إجراء تشخيص دقيق لأوجه النقص والضعف في منظومة الحكامة الترابية بالمغرب، كما تحدث عن ضرورة وضع نموذج متجدد لحكامة المؤسسات العامة والمؤسسات التكوينية والإدارة، والحكامة

³⁸⁴ - دنفور بوسيف: "الجهوية السياسية ورهان التنمية المحلية"، رسالة لنيل دبلوم الماستر، كلية الحقوق-جامعة القاضي عياض مراكش، السنة الجامعية 2009-2010، ص: 27.

³⁸⁵ - منية بنلمليح: "الإستراتيجية الجديدة لتدبير الشأن المحلي بالمغرب: من المقاربة القطاعية إلى المقاربة التشاركية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، يوليو-أكتوبر 2014 العدد: 117-118، ص: 125.

³⁸⁶ - المرجع نفسه، ص: 125.

³⁸⁷ - . عبد اللطيف بكور: "الميثاق الجماعي الجديد وآليات التدبير التشاركي للشأن العام المحلي"، المجلة العربية

للدراستات القانونية والاقتصادية والاجتماعية، العدد الثاني 2017، ص: 12

الجيدة تعني كيفية تجنب تداخل الأدوار بين الفرقاء، وإشكالية عدم التحكم في الموارد المالية والبشرية واللوجيستية من طرف الحكومة والمنتخبين، وغياب التكامل والتنسيق بين المتدخلين، والعراقيل الإدارية، والنفقات غير المدرجة في الميزانية، والغموض في صنع القرار، وتحديد صلاحيات كل المتدخلين على المستوى الوطني والتراحي³⁸⁸، ولهذه الغاية، نتساءل عن مركز التشاركية ودوره تنزيل النموذج التنموي الجديد، وللإجابة على هذه الإشكالية، يبدو من اللازم الاهتمام إلى تقسيم ثنائي، يتم التركيز في بدايته للآليات الدستورية لتفعيل المقاربة التشاركية في تسيير الجماعات الترابية وفق تقرير النموذج التنموي (المبحث الأول)، وتخصيص جزئه الثاني لدعائم تنزيل المقاربة التشاركية في أفق نموذج تنموي جديد (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الآليات الدستورية لتفعيل المقاربة التشاركية في تسيير الجماعات الترابية وفق تقرير النموذج التنموي

إن تنزيل الآليات الدستورية والمكتسبات التي وردت في النص الدستوري، وأكدها عليها المشرع العادي في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، لا يمكن أن يتحقق إلا عبر القطع مع التدبير التقليدي، للرفع من قدرة الجماعات الترابية على تنزيل خيارات الدولة في مختلف المجالات، والتي لها علاقة بالمعيش اليومي للمواطن، وهي أمور لن تتحقق إلا عبر استيعاب الفاعل الترابي للمقاربة التشاركية (مطلب أول)، وأيضاً الانفتاح على المجتمع المدني الذي أوكل له المشرع الدستوري أدوار جديدة بموجب دستور 2011 (مطلب ثاني).

المطلب الأول: تنزيل المقاربة التشاركية بين الدولة والجماعات الترابية

قد تعترض الجهة في تنفيذها للسياسات العمومية الترابية بعض الاكراهات إما نتيجة قلة الخبرة أو لوجود مرافق مشتركة مع جهات أخرى، مما يدعوها لإبرام شراكات وتعاون مع الفاعلين الآخرين، سواء مع القطاع الخاص وطنياً أو دولياً من أجل تنفيذها لهذه السياسات العمومية الترابية، وتعتبر الشراكة ضرورية بين كافة الأطراف المتدخلة في حقول التنمية المختلفة سواء كانت من القطاع العام أو الخاص، أو من مكونات المجتمع المدني، ويعتبر دور المؤسسات الدستورية محورياً في اقتراح وإنجاز دراسات، وتوصيات قادرة على تنزيل تقرير النموذج التنموي، بالنظر لكون المشرع الدستوري أقر

³⁸⁸ - لحسن حداد: "النموذج التنموي الجديد بالمغرب...أوجه الابتكار ومواطن القصور"، جريدة الشرق الأوسط،

مقال صادر بتاريخ الأربعاء - 28 شوال 1442 هـ - 09 يونيو 2021 رقم العدد 15534

إحداث مجموعة من الهيئات الاستشارية للهبوض بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية.³⁸⁹ وهكذا نجد بأن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، والذي تم التنصيب على إحداثه بموجب الفصل وأقر بأنه "للحكومة والمجلس النواب ومجلس المستشارين أن يستشيروا المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في جميع القضايا التي لها طابع اقتصادي واجتماعي وبيئي"، ومن هذا المنطلق يتضح بأن دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، يعتبر دورا رئيسيا ومحوريا باعتباره هيئة استشارية للحكومة والمجلس النواب ومجلس المستشارين، في مجموعة من القضايا والتوجهات العامة للاقتصاد الوطني، مما يفتح المجال للبرلمان والحكومة، في أن يستشيروا ويطلبوا رأي المجلس في مجموعة من القضايا، كما أولى المشرع الدستوري للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وضعا خاصا، مع العلم أن التنصيب على إحداثه ثم بموجب دستور 1992، في الفصل 95 منه، وأعاد التأكيد على دستريته بموجب دستور 2011، حيث أحال على تبيان تنظيمه وكيفية سيره إلى قانون تنظيمي، ويمكن إيجاز وتوضيح القواعد المرجعية التي إنبنى عليها الإطار المرجعي للقانون التنظيمي المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي في ظل التجربة الدستورية السابقة في ما يلي³⁹⁰:

أولاً: أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي له طابع استشاري وليس تقريري، وهنا يتضح بالملاموس أنه لا يملك سلطة القرار في الاختصاصات المسندة إليه بموجب الدستور والقانون التنظيمي والمتعلق بالمجلس، وبالتالي فدوره محدد في تقديم الاستشارة لفائدة الحكومة والبرلمان في القضايا التي تتعلق بإبداء الرأي، بخصوص المواضيع التي طلب منه إبداء الرأي فيها. وبالتالي فالآراء والقرارات التي تصدر عنه، لا تتمتع بأي قوة إلزامية وإنما تبقى في حدود رأي استشاري صادر عن مؤسسة دستورية له قيمة دستورية.

ثانياً: تخويل الحكومة والبرلمان بمجلسيه حق استشارة البرلمان وطلب رأيه، بحيث حصر الدستور حق استشارة المجلس في الحكومة والبرلمان بمجلسيه، بحيث يحق لرئيس الحكومة باعتباره المسؤول عن تنفيذ البرنامج الحكومي³⁹¹، وذلك لاستشارة المجلس باسم الحكومة، في كل قضية لها طابع اقتصادي أو اجتماعي أو بيئي، وأيضاً يحق لرئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين، أن

³⁸⁹ - أنظر: الفصول 168-169-170-171 من دستور 2011.

³⁹⁰ - عبد الإله فونتير، "العمل التشريعي بالمغرب: أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية- دراسة تأصيلية تطبيقية، الجزء الثاني"، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2002 ص: 214.

³⁹¹ - الفقرة الثانية من الفصل 89 من دستور 30 يوليوز 2011، مرجع سابق.

يستشيروا المجلس في القضايا المذكورة، وذلك سواء تعلق الأمر بمقترح أو مشروع قانون، أو بصدد مقتضى ورد في مشروع قانون مالية السنة المحال إلى البرلمان بقصد المصادقة يحتاج إلى إبداء الرأي وتعميق النقاش حوله، وهنا يساعد المجلس المؤسسة التشريعية من خلال مدهم بالمزيد من التوضيحات وإبداء الرأي، بالنظر لكونه يضم الخبراء المتخصصين، وذلك إما للضغط على الحكومة للتراجع وفهم تبرير التحفظ من قبل مجلسي البرلمان، أو لإقناع أعضاء مجلسي البرلمان بفحوى وجدوى وأهمية المقتضيات الحكومية الواردة في المشروع.

وثالثا: حصر تدخل المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في القضايا ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والتوجهات العامة للاقتصاد الوطني والتنمية المستدامة، وهنا يتبين أن المجال شاسع للتدخل، وغير محدد بالضبط، وإنما يحتمل التأويل فالقضايا الاقتصادية والاجتماعية والبيئية عديدة، ونفس الأمر فيما يخص التوجهات العامة لاقتصاد الوطني والتنمية المستدامة، وبما أن مشروع قانون مالية السنة يعتبر الآلية الأساسية لتنزيل هذا البرنامج، من قبل الحكومة فإنه يمكن للمجلس أن يبدي رأيه، شريطة تفعيل إجراء الطلب، سواء من الحكومة أو من رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين، حيث أن المشروع يعكس مجموعة من الإجراءات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والبيئي، وهنا هامش التدخل حاضر لكي يدلي المجلس برأيه في هذا القضايا، ونفس الأمر فيما يتعلق بالتوجهات الكبرى للاقتصاد الوطني والتنمية المستدامة، فقانون مالية السنة ما هو إلا مرآة تعكس صورة وتوجه الاقتصاد الوطني، حيث يتضمن مجموع نفقات وموارد الدولة لسنة مالية كاملة، وأيضا يتضمن مقتضيات مهمة تتعلق بتكريس طابع التنمية المستدامة، والسؤال المطروح هو لماذا تكتسي قرارات المجلس طابعا استشاريا؟ وهو سؤال له ما يبرره إذا أنه مؤسسة دستورية كغيرها من المؤسسات الدستورية، وبالتالي فالآراء الصادرة عنه لا ينبغي أن تبقى حبيسة الرفوف والاستهلاك الإعلامي، وإنما يتعين أن يؤخذ بها لأنه في مجملها مبنية على دراسات وبحوث مهمة، فالمشرع الدستوري رسم مجال تدخل المجلس استنادا على التجربة الفرنسية حيث أن المادة 70 من دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 نصت على أنه: "المجلس الاقتصادي والاجتماعي يمكن أيضا أن يستشار من قبل الحكومة حول كل قضية لها طابع اقتصادي أو اجتماعي، تهم الجمهورية أو المجموعة ويعرض عليه قصد إبداء الرأي في كل مخطط، أو كل مشروع قانون برنامج له

طبيعة اقتصادية أو اجتماعية³⁹²، وهنا يتضح أن المشرع الدستوري الفرنسي حصر مجال الاستشارة من قبل الحكومة فقط، وذلك بموجب الأمر الرئاسي بمثابة قانون تنظيمي³⁹³، حيث أنه يعتبر هيئة استشارية لدى السلطات العمومية، ولكن استشارية تكون من قبل الحكومة فقط، إلا أن مجال تدخل المجلس في إبداء الرأي لا يكون بشكل مباشر، حيث أنه لا يمكن أن يحل محل مؤسسة دستورية أخرى، كما لا يمكنه إبداء الرأي إلا بناء على إرادة الحكومة أو البرلمان، كما أن إبداء الرأي حول المقترحات التي جاء بها مشروع قانون مالية السنة المقيد بآجال محددة للدراسة والتصويت والبت النهائي، يمكن أن يتم خارج مدة البت حيث على سبيل المثال موضوع إصلاح أنظمة التقاعد بالمغرب، والذي احتل حيزا مهما من النقاش. قام المجلس بناء على طلب الحكومة بإبداء الرأي، مع العلم أن تنزيل مقتضيات الإصلاح سيكون عبر قوانين مالية السنة، وبالتالي مجال التدخل يمكن أن يكون خارج مدة دراسة المشروع، كما يمكن لهذا الرأي أن يدعم رؤية الحكومة كما يمكن أن يدعم رؤية البرلمان، وللإشارة فإن مجال تدخل القانون التنظيمي المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي يعتبر مجالا واسعا³⁹⁴، وهو عكس القوانين التنظيمية الأخرى، حيث ترك المشرع الدستوري المجال واسعا للقانون التنظيمي، ليس المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وحده القادر على بلورة أفكار وتوصيات قادرة على الارتقاء بالعمل التشريعي، وإنما المجتمع المدني بدوره قادر على الإسهام في هذا المجال وهو ما سأتطرق إليه في المطلب الموالي.

المطلب الثاني: الانفتاح على تصور المجتمع

أقر المشرع الدستوري مقتضيات دستورية مهمة فيما يتعلق بحرية تأسيس الجمعيات، حيث جاء فيه: "تؤسس جمعيات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية وتمارس أنشطتها بحرية، وفي نطاق احترام الدستور والقانون، لا يمكن حل هذه الجمعيات والمنظمات أو توقيفها من لدن السلطات العمومية، إلا بمقتضى مقرر قضائي"، وتساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير

³⁹² - المادة 70 من دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958.

³⁹³ - أنظر: عبد الإله فونتير "العمل التشريعي بالمغرب: أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية- دراسة تأصيلية تطبيقية، مرجع سابق ص: 215.

- L'ordonnance du 29 décembre 1958 portant loi organique du conseil économique et social.

³⁹⁴ - عبد الإله فونتير "العمل التشريعي بالمغرب: أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية- دراسة تأصيلية تطبيقية"، سلسلة دراسات وأبحاث جامعية، مرجع سابق ص: 218.

الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها، وعلى هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة، طبق شروط وكيفيات يحددها القانون، يجب أن يكون تنظيم الجمعيات والمنظمات غير الحكومية وتسييرها مطابقا للمبادئ الديمقراطية³⁹⁵، إن إعمال المقاربة التشاركية والانفتاح على منظمات المجتمع المدني يعتبر من الأهمية بمكان، من خلال إعداد توصيات، قادرة على تنزيل الخلاصات الواردة ضمن تقارير النموذج التنموي، فالمقاربة التشاركية تعتبر مبدأ دستوريا، باعتباره الوسيلة الأساسية لتحقيق التنمية المندمجة، وتقديم الاقتراحات للجماعات الترابية، كما أن تقوية دور المجتمع المدني بالنتيجة سيكون له أثرا إيجابيا في مجال تقوية الأدوار الدستورية للجماعات الترابية، وتنزيل المقتضيات الدستورية المحددة لأدوار المجتمع المدني، وذلك لن يتم إلا عبر القيام بالتالي:

أولا: تنزيل مقتضيات الدستور فيما يتعلق بملتمسات التشريع³⁹⁶، وذلك من خلال إعطاء الحق للمواطنين والمواطنات في تقديم ملتمسات في مجال التشريع عموما، حيث أن المشاركة العامة في عملية صناعة القرار المحلي، يعتبر بمثابة تعزيز للشفافية والمصادقية والفعالية، وسيساهم في إعادة الثقة للمواطن في العمل البرلماني.

ثانيا: العريضة الشعبية باعتبارها آلية اقتراحية فعالة ومهمة³⁹⁷: لقد منح المشرع الدستوري للمواطنين والمواطنات، الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية "للمواطنات والمواطنين الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية. ويحدد قانون تنظيمي شروط وكيفيات ممارسة هذا الحق"³⁹⁸، والعريضة هي "اقتراح ونظام ملاحظة يتقدم بها المواطنات والمواطنين من داخل أو خارج الوطن، بشكل فردي أو جماعي إلى السلطات العمومية بهدف تأمين جواب في موضوع معين"، وبالتالي فإن تبني المقاربة التشاركية باعتبارها مبدأ دستوريا، يعني فيما يعنيه خلق مساحة جديدة لقدرة المشاركة التي لم تعد تعني فقط حالة ولحظة المواطن الناخب، حيث أن الخطاظة الأصلية للأنظمة التمثيلية، لا

³⁹⁵ - الفصل 12 من دستور 2011.

³⁹⁶ - محمد بن شريف "أي دور للمجتمع المدني في تقييم السياسات العمومية" مقال نشر بموقع www.Tanmia.ma

. تاريخ الولوج للموقع 11 شتنبر 2021.

³⁹⁷ - محمد بن شريف، المرجع نفسه.

³⁹⁸ - الفصل 15 من دستور 2011.

تفترض أي دور ممكن للمجتمع المدني، حيث أن البرلمان يحتكر التمثيلية بيد أن مسلسل ديمقراطية الفكرة الليبرالية الأولى، حول التمثيل والمشاركة ساعد على معالجة أسئلة من هذا القبيل³⁹⁹، كما أن دلائل العمل البرلماني القيم تقدم بشكل معياري مؤشر تواصل المجتمع المدني والبرلمان، حول إمكانية مساهمة هيئات وممثلي المجتمع المذكور، في العمل البرلماني (التشريع، المراقبة، تقييم السياسات العمومية) باعتبارها أحد المؤشرات الحاسمة والأساسية في تقييم أهمية الوظيفة الرقابية، ومراعاة كل من: التمثيل والمشاركة وكذا الاستقلالية والأداء والنزاهة، ويفيد المعنى الأول حول التمثيل والمشاركة بأن الأمر يتعلق بثلاث مستويات، الأول يرتبط بتواصل النائب بشكل دوري مع الناخبين، والثاني يهتم تواصل النائب واستشارته لهيئات المجتمع المدني والخبراء، أما الثالث فيتعلق ببحث مدى عقد جلسات استماع دورية للمعنيين في المجتمع المدني، في اللجان والجلسات العمومية على مستوى المؤسسة التشريعية.⁴⁰⁰

إن علاقة الجماعات الترابية بالمجتمع المدني، لا تخلو من إبراز إشكاليات مقلقة حول السير الطبيعي للعمل التشريعي، حيث أن الأمر يتعلق بالأساس بمدى تمثيلية منظمات المجتمع المدني للشريحة الاجتماعية، المفترض الدفاع عن مصالحها أو بمدى استقلاليتها عن الأحزاب والقوى السياسية الأخرى، كما أن الحيلولة دون تحول التواصل المدني البرلماني، إلى عامل معلن لأصحاب النفوذ والقوى المالية على المشرع البرلماني، يقتضي العمل على إصدار تشريعات برلمانية تحدد بوضوح وشفافية قنوات التواصل مع المجتمع المدني، وبالتالي فإن أهم حاجز أمام إمكانية جماعات المصالح القوية لبسط آلياتها على العمل التشريعي، هو تمكين أفراد الجمهور العاديين، من إبداء ملاحظاتهم وإيصالها إلى المؤسسات المنتخبة، وذلك عبر مساعدتهم عن طريق الإعلان المسبق والفعال عن جلسات الاجتماع واجتماعات اللجان، وهناك تجارب دولية أثبتت مشاركة قوية لمنظمات المجتمع المدني في العمل التشريعي، فعلى سبيل المثال البرلمان النيوزيلندي، الذي يوجه دعوة مفتوحة لتلقي ملاحظات المواطنين من جميع الجهات المعنية، أفرادا كانوا أو منظمات وذلك من خلال الإعلام، في حين تعمل برلمانات، أخرى على توجيه الدعوة مباشرة إلى المجتمع المدني المعني بموضوع التشريع المطروح للنقاش، كما هو الشأن بالنسبة للبرلمان التركي أو التشيكي حيث أن هذا الأخير يداوم على عقد ما

399 - حسن طارق: "المجتمع المدني والبرلمان: أية تقاطعات وظيفية؟ ملاحظات أولية حول مساهمة المجتمع المدني في العمل التشريعي"، الموقع الإلكتروني: http://www.aljabriabed.net/n93_03tarik.htm تاريخ الدخول 17 شتنبر 2021؛

400 - نفس المرجع.

يسمى بجلسات الاستماع والتي تعتبر إحدى أهم أشكال المشاركة المدنية شيوعا، كما أن الضرورة تقتضي مؤسسة التواصل المدني البرلماني، بحيث يتمكن البرلمان من التواصل مع المنظمات غير الحكومية، ففي روسيا الاتحادية فإن مجلس الدوما بها خلال سنة 2005، أقر قانون تنظيم المجلس الشعبي لروسيا الاتحادية، باعتباره وسيطا بين المجتمع والسلطة التشريعية، ويتألف من منظمات المجتمع المدني، ويتولى مهمة تقييم المبادرات التشريعية، ويتألف من منظمات المجتمع المدني ويتولى مهمة تقييم المبادرات التشريعية.⁴⁰¹

المبحث الثاني: دعائم تنزيل المقاربة التشاركية في أفق نموذج تنموي جديد

يعد التشاور كآلية تسمح للمواطنين المساهمة في عملية صنع جملة القرارات العامة، فيندرج التشاور كإجراء ضمن الإجراءات الكلاسيكية للمشاركة، فيمارس هذا الأخير في شكل اجتماعات عامة ضمن المرحلة الأولى لعملية اتخاذ القرار فهو إجراء سابق عن إجراء الاستشارة، فكيف يمكن للتنمية المجالية أن تساهم في تحقيق نمو تنموي مستدام (المطلب الأول)، كما سأطرق لدور العرائض في تحسين (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التدبير التشاركي ودوره في تحقيق التنمية المجالية

إن قطاع التنمية المجالية يشكل نقطة تلاق بين جميع السياسات القطاعية ، في سياق نظرة الشمولية، بهدف الحد من التفاوتات الجهوية و إبراز مؤهلات التنمية الكفيلة بإنتاج الثروات الجديدة، ومن تم توفير التشغيل، كما يعتبر أمثل طريق للتوفيق بين النجاعة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية مع الحفاظ على البيئة في إطار نهج التنمية المجالية المستدامة⁴⁰²، فبناء هذا النموذج يتطلب مراجعة الخيارات و الأهداف الإستراتيجية التنموية، ولا يمكن بالتالي وضع الخيارات الاقتصادية الكبرى و تنزيلها إلا بناء على قرار سياسي و مؤسساتي واضح، كما أنه يحتاج بالمقابل إلى إعطاء البعد المجالي ، أهمية قصوى باعتباره الكفيل بالحد من التفاوتات المجالية وتحقيق العدالة الاجتماعية، وهذا ما دعا إليه جلالة الملك محمد السادس، حيث نص على أنه ينبغي أن نجعل من البعد المجالي ركيزة أساسية لهذا النموذج ، وما من شك في ذلك أنه سيتمكن من حل العديد من

⁴⁰¹ - المرجع نفسه.

⁴⁰² - أحمد مالك ، " الجهة و إعداد التراب بالمغرب: الاكراهات وسبل التجاوز "، مداخلة بمناسبة اليوم الدراسي المنظم من قبل جمعية متصرفي وزارة الداخلية بإقليمي خنيفرة وميدلت والمجلس الإقليمي وجمعية الأعمال الاجتماعية لموظفي وزارة الداخلية بإقليم خنيفرة وآخرون 24 - 25 دجنبر 2010.

المعضلات الاجتماعية بإطلاق ديناميات اقتصادية تستثمر إمكانية كل جهة أو إقليم و تسيير توزيعها أكثر عدلا للثروات وتخفيف من ثقل كمرکز إنتاج الثروات، فالجهوية في الدستور 2011 ، هي أهم ما يميزه عن باقي الدساتير الأخرى، هو ما تضمنه من مقتضيات مهمة وأساسية و محورية، يقوم على أساسها التنظيم الترابي للمملكة وهكذا نجد الدستور في الفصل الأول في الفقرة الأخيرة نص "على أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي"، يقوم على الجهوية المتقدمة ولم يكن هذا النص موجودا في دساتير السابقة وهذا ما يجعل من دسترة هذا المقتضى هو جعل الجهوية المتقدمة أساس التنظيم الترابي⁴⁰³. إن تحقيق التنمية يفرض إنكبابا جماعيا لكل الفاعلين السياسيين، والاقتصاديين والاجتماعيين، من أجل إنجاز ورش الجهوية، باعتبارها رافعة أساسية لتحقيق التنمية وترسيخ الاختيار الديمقراطي، ويطمح النموذج إلى جعل الإنسان في صلب انشغالات الجهات، من خلال ضمان تمتعه بحقوقه الأساسية الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق رفاه، وتعزيز الحكامة المؤسسية الترابية عبر الأعمال الفعلية لمبادئ الإدارة الحرة والتضامن والتعاون بين الجماعات، وتشجيع إرساء حكمة تشاركية وديمقراطية على المستوى الجهوي والمحليقادرة على إدماج المنتخبين المحليين و الجمعيات والمواطنين والقطاع الخاص في مسلسل اتخاذ القرار و ضامن للشفافية ولإعمال مبدأ المحاسبة⁴⁰⁴، كما أن تحقيق العدالة المجالية في ظل الجهوية المتقدمة من شأنه تجاوز حالات العجز الذي تعاني منه عدد من مناطق البلاد، وخاصة المجال القروي و المناطق الجبلية، التي ينبغي تحويل إمكاناتها الكبيرة والغنية إلى ثروات من خلال إطلاق مشاريع استثمارية جهوية ومحلية، والحاجيات المتزايدة للمواطنين) التربية و التكوين ، الشغل ، التغطية الصحية(والحد من الفوارق الاجتماعية بين الفئات المختلفة، ومن الاختلالات المجالية، ونشير إلى إن الحكومة تأخرت كثيرا في وضع نموذج تنموي جديد، لإعطاء بعدا متقدما للجهوية وتمكين المجالس الجهوية من اختصاصات واسعة لمواكبة التطورات التي تعرفها، فالجهوية ليست مجرد قوانين و مساطر إدارية و إنما هي تغيير عميق في هياكل الدولة و مقارنة عملية في الحكامة الترابية وهي أنجع الطرق لمعالجة المشاكل المحلية، والاستجابة لمطالب سكان المنطقة لما تقوم عليه من إصغاء للمواطنين و إشراكهم في إتخاذ القرار لاسيما من خلال ممثلهم في المجالس

⁴⁰³ حميد أبولاس: "أهمية دسترة الجهة في دستور 2011"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 114 ،

السنة 2014 ، ص: 50

⁴⁰⁴ - تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي و البيئي ، المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية" ، إحالة

رقم 24 / 2019 ص: 34

المنتخبة، وإدراك بأنه ليس هناك حلول جاهزة لكل مشاكل المطروحة في مختلف المناطق. وفي نفس السياق، تجدر الإشارة إلى ضرورة ملاءمة السياسات العمومية، لتستجيب لانشغالات المواطنين حسب حاجيات و خصوصيات كل منطقة، فالحكامة الترابية تعبر عن الحالة أو الوضع الذي يعطي فيه حق المشاركة في اتخاذ القرار للمستويات الإدارية المحلية، دون أن يلغي ذلك حق الإدارة المركزية في اتخاذ القرار، فهي إذن أسلوب في العمل يقوم على مبدأ توزيع سلطة صنع القرار والصلاحيات، بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة تتواجد في الأقاليم و التجمعات السكانية المختلفة⁴⁰⁵، كم أن تطبيق وتنزيل قواعد التدبير الجماعات الترابية يهدف ترسيخ الحكامة الجيدة على ضوء الترسنة القانونية والتنظيمية المنظمة للجماعات الترابية التي لها أبعاد اقتصادية واجتماعية وبذلك نحتاج إلى ثقافة جديدة متناغمة مع تطور التشريعي في أفق تطور اللامركزية الترابية وتعزيز العدالة المجالية. فالحكامة الجيدة في الجماعات الترابية، تتجلى في نجاعة السياسات العمومية وحسن التدبير المالي والإداري. وقد حرصت الحكومة على تنزيل جملة من إصلاحات البنيوية التي تصب في اتجاه دعم الحكامة الترابية، شملت على الخصوص الإطار القانوني المنظم لتسيير الجماعات الترابية بمختلف مستوياتها من خلال إقرار ترسنة متكاملة من القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، ونصوصها التطبيقية والتي تهدف في عمقها إلى إخضاع تدبير الشأن المحلي لقواعد الحكامة القائمة على مبادئ مهمة تتعلق أساسا بالمساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية التابعة للجماعات الترابية، والاستمرارية في أداء الخدمات من قبل الجماعات و ضمان جودتها، وتكريس قيم الديمقراطية و الشفافية و المحاسبة و المسؤولية، وترسيخ سيادة القانون، والتشارك والفعالية والنزاهة، كما أن تحسين الحكامة الترابية ينطلق من إيمانها الراسخ بضرورة تحقيق التناسق والانسجام بين السياسات القطاعية و ضمان الالتقائية مع مخططات وبرامج التنمية على المستوى الترابي والتي يستوجب إعدادها وتنفيذها نهج مقارنة تشاركية بين مختلف الفاعلين و المتدخلين، ومن هذا المنطلق، يجب على الحكومة تحرص على دعم تعزيز الحكامة الترابية، على شتى المستويات ومن خلال مختلف الآليات المتاحة، ويعد برنامج التنمية الجهوية أهم آليات الحكامة على المستوى الترابي، باعتباره منطلق لتحقيق الاندماج و الالتقائية بين التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة والحاجيات التنموية، على المستوى الجهوي من

⁴⁰⁵Timsitgerard " l'administration et le temps des crises , in Gouvernance et conduits de l'action publique au 21^{ème} siècle " paris ,année 2006. P 27

خلال تنسيق الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الجهة لتحقيق تنمية مستدامة ووفق المنهج تشاركي، وذلك من خلال وضع الإطار العام للتنمية المستدامة بالمجالات الحضرية و القروية، بالإضافة إلى ذلك تحديث أساليب ومساطر تدبير و تعزيز الأملاك العقارية للجماعات الترابية، والمحافظة عليها.

المطلب الثاني: تنزيل الحق في الولوج للمعلومة

كرّس المشرع الدستوري المغربي على غرار العديد من الدساتير المقارنة، حق المواطنين في الوصول إلى المعلومة ، حيث نص الفصل 27 منه، على: " للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات، الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام. لا يمكن تقييد الحق في المعلومة إلا بمقتضى القانون، بهدف حماية كل ما يتعلق بالدفاع الوطني، وحماية أمن الدولة الداخلي والخارجي، والحياة الخاصة للأفراد، وكذا الوقاية من المس بالحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور، وحماية مصادر المعلومات والمجالات التي يحددها القانون بدقة"، وعلى هذا الأساس يكتسب حق الولوج إلى المعلومات الإدارية، ضمانة دستورية تجعله ضمن مجموعة الحقوق المكفولة بحماية، النص الأسى في الدولة، كما يفرض على السلطات المسؤولة على إنفاذه التزامات ضمانه للمواطنين وعدم التصرف فيه إلا بالحدود المبينة، في الدستور، وقد حقق المغرب منذ حصوله على الاستقلال تراكمات جد مهمة سواء على المستوى التشريعي أو على مستوى السياسات القطاعية الحكومية والبرامج التنموية الرامية في مجملها إلى تقوية دور النوع الاجتماعي ومشاركته في تدبير الشأن العام المحلي، فإن من شأن تبني أي مقاربة إقصائية أو اختزالية لها الحد من فرص التنمية والتطور وربما الوجود لأي كيان مجتمعي، وهو ما تعمل السلطات العمومية على تفادي الوقوع فيه، كما يعد الحق في تقديم العرائض مكسبا دستوريا باعتباره مظهرا من مظاهر حرية التعبير والرأي، كما يعد من أهم الوسائل القانونية التي تمكن المواطنين والمواطنات من التواصل المباشر مع السلطات العمومية، وذلك من أجل إبداء تظلماتهم والانخراط الفعلي في الحياة السياسية، فهو إذن عمل يتم على أساسه مطالبة المواطنين والمواطنات السلطات العمومية إبداء رأيهم حول موضوع معين أو تقديم ملاحظاتهم في الأمور التي تتعلق بهم بشكل فردي أو تلك التي لها علاقة بالشؤون العامة، وتجد آلية تقديم العرائض سندها القانوني في الفقرة الثانية من الفصل 139 من دستور 2011 ومما جاء فيها : يمكن للمواطنين والمواطنات والجمعيات تقديم عرائض،

الهدف منها مطالبة المجلس بإدخال نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله"، وحسب الفصل 119 من القانون التنظيمي رقم 111-14 المتعلق بالجهات العريضة هي: "كل محرر يطالب بموجبه المواطنين والمواطنين والجمعيات مجلس الجهة بإدراج نقطة تدخل في اختصاص المجلس ضمن جدول أعماله"، كما يشترط لقبول العريضة من الناحية الشكلية طبقا لمقتضيات المادة 3 من القانون التنظيمي رقم 14-44 المتعلق بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، أن يكون المطلب أو المقترحات أو التوصيات التي تتضمنها العريضة مشروعة ولا تمس بثوابت الأمة، فيما يتعلق بالدين الإسلامي أو الوحدة الترابية أو النظام الملكي للدولة أو بالاختيار الديمقراطي أو المكتسبات التي تم تحقيقها في مجال الحقوق والحريات الأساسية كما هو منصوص عليها في الدستور، وأن تكون محررة بشكل واضح، وأن يكون الهدف منها تحقيق المصلحة العامة، وأن تكون مرفقة بمذكرة مفصلة تبين الأسباب الداعية إلى تقديمها والأهداف المتوخاة منها، وأن تكون مرفقة بلانحة دعم العريضة التي يجب أن تكون موقعة على الأقل من قبل 5000 من مدعي العريضة مرفقة بنسخ من بطانقهم التعريفية، وألا تنص على قضايا تتعلق بالأمن الداخلي أو الدفاع الوطني أو بالأمن الخارجي، وألا تقدم توصيات بخصوص قضايا معروضة على القضاء أو صدر حكم بشأنها، ألا تقدم توصيات أو مقترحات تتعلق بوقائع موضوع تقص من قبل اللجان النيابة لتقصي الحقائق، وتعتبر العرائض غير مقبولة بعد دراستها إذا كانت تخل بمبدأ استمرارية المرفق العمومي وبمبدأ المساواة بين المواطنين والمواطنات في الولوج إلى المرافق العمومية، أو تتعلق بمطالب نقابية أو حزبية تكتسي طابعا تمييزيا، أو تتضمن سبا أو قذفا أو تشهيرا أو تضليلا أو إساءة للمؤسسات أو الأشخاص، أما فيما يتعلق بشروط تقديم العرائض على المستوى الجهوي فتختلف بحسب ما إذا كانت هذه العرائض مقدمة من طرف المواطنين والمواطنات أو من طرف الجمعيات ففي الحالة الأولى لا بد من أن تتوافر فيهم مجموعة من الشروط وهي أن يكونوا من ساكنة الجهة أو يمارسوا بها نشاطا معينا أو تجاريا أو مهنيا، وأن يكونوا مسجلين في اللوائح الانتخابية العامة، وأن تكون لهم مصلحة مشتركة في تقديم العريضة، وأن لا يقل عدد التوقيعات على النصاب القانوني المحدد لذلك، أما إذا تم تقديم العريضة من طرف الجمعيات فيشترط لقبولها أن تكون الجمعية معترف بها ومؤسسة بالمغرب طبقا للتشريع الجاري به العمل لمدة تزيد عن ثلاث سنوات، وتعمل طبقا للمبادئ الديمقراطية ولأنظمتها الأساسية، وأن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، وأن يكون

مقرها أو أحد فروعها واقعا بتراب الجهة المعنية بالعريضة، وأن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة، وفيما يتعلق بكيفية إيداع العرائض فقد نصت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على إيداعها لدى رئيس مجلس الجهة مرفقة بالوثائق المثبتة للشروط المنصوص عليها مقابل وصل يسلم له فوراً، وتحال العريضة على مكتب المجلس للبت في استيفائها للشروط، وفي حالة قبولها تسجل في جدول المجلس في الدورة العادية الموالية، وتحال على اللجان الدائمة المختصة لدراستها قبل عرضها على المجلس للتداول في شأنها. ويخبر الرئيس وكيل اللائحة أو الممثل القانوني للجمعية حسب الحالة بقبول العريضة، أما في حالة رفضها فيخبر الرئيس المعني بالأمر بقرار الرفض معللاً داخل أجل شهرين إبتداءً من تاريخ التوصل بالعريضة بالنسبة للجهات، وللإشارة فإن قرار رفض العريضة هو قرار إداري صادر عن سلطة إدارية وبالتالي فإنه قابل للطعن أمام المحاكم المختصة طبقاً للقانون، ويمكن القول على أنه بالرغم من الجهود المبدولة على مستوى الترسانة القانونية والمؤسسية الرامية إلى اعتماد آليات الديمقراطية التشاركية، إلا أن تدبير الشأن العام الترابي والوطني رهين بتفعيل أدوار مختلف الفاعلين، وكذا ضمان الالتفائية بين مختلف القطاعات الحكومية بشكل يضمن التزامات المغرب الدولية في مجال تنزيل التدبير التشاركي. فالدولة إذن مطالبة بتصحيح الأعطاب والاختلافات القانونية وحتى السياسية، بحيث لا يمكن المرور إلى الديمقراطية التشاركية وتفعيل آلياتها إلا عبر تعزيز الديمقراطية التمثيلية كخطوة أساسية لمأسسة العمل بالمقاربة التشاركية.

وختاماً نعتقد بأن تنزيل توصيات لجنة النموذج التنموي، في شقه المتعلق بالمقاربة التشاركية بين الدولة والجماعات الترابية، من شأنه أن يحقق رجة قوية للارتقاء بأدوارها وتكريس إدارة القرب التي شكلت محور خطابات جلالة الملك من ما يقرب العقدين من الزمن، في ظل تأطير التعاون اللامركزي من خلال الدستور والقوانين المؤطرة للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث، فالقوانين التنظيمية وإن كانت مكسبا ديمقراطيا وحقوقيا فإنه تعتبرها بعض الملاحظات، نأخذ على سبيل المثال مؤسسة التعاون بين الجماعات لم تفسح المجال لكافة الجماعات أن تنخرط فيها، بحيث تم تضمين شرط الاتصال الترابي بين الجماعات، الراغبة في تأسيس المؤسسة وإن كانت غاية المشرع تجاوز إشكاليات ونواقص التقسيم الجماعي الذي قد يطال جماعات متصلة ترابيا، كما أن الدستور الجديد فتح أفقا واسعة للإصلاح وكرس مبادئ هامة إن وظفت بالشكل المطلوب فأنها ستعطي دفعة كبير لترسيخ اللامركزية الترابية على أسس سليمة، والمستقبل المنظور يتوقف بشكل واسع على إطلاق دور الجماعات الترابية وخاصة الجهات التي بوأها الدستور مكانة متميزة في مجال التعاون، ذلك أن نطاق المستفيدين منه واسع سواء تعلق الأمر بالمجال الترابي أو السكان.

التمييز الإيجابي وتحقيق مبدأ المناصفة في ظل تشجيع المشاركة السياسية للمرأة في الانتخابات

الشتوكي منية

(طالبة باحثة في القانون العام و العلوم السياسية -

جامعة محمد الخامس – سلا الجديدة)

ملخص:

لقد سعى المشرع المغربي إلى تعزيز حضور النساء في المؤسسات المنتخبة، حيث أدخل تعديلات على القوانين التنظيمية المؤطرة للعملية الانتخابية ككل. و من أبرز ما جاء فيها من مستجدات ما يتعلق بالرفع من تمثيلية المرأة على المستويين الوطني و الجماعي. و ذلك سواء من خلال الاحتفاظ بتدابير سابقة كالإبقاء على نظام الكوتا ، أوالتنصيب على تدابير جديدة كالرفع من عدد المقاعد المخصصة للنساء.

و إذ يعد التمييز الإيجابي مقرونا بتحقيق مبدأ المناصفة ، فإنه يظل متناسقا مع موقف القاضي الدستوري الذي سعى إلى تأويل التدابير الرامية إلى تشجيع المشاركة السياسية للمرأة المغربية في المادة الانتخابية تاويلا إيجابيا من خلال تبنيه لمنظور تقدمي يعكس الرغبة الحقيقية للمشرع الدستوري .

Abstract:

The Moroccan legislator has sought to strengthen the presence of women in elected institutions by introducing amendments to the regulatory laws governing the electoral process as a whole. One of its most significant amendments concerned the increase in the representation of women at the national and collective levels. Either by retaining previous measures, such as maintaining the quota system, or by taking new measures, such as increasing the number of seats reserved for women.

Since positive discrimination is associated with the achievement of the principle of parity, it has remained in line with the position of the constitutional judge, who sought to interpret positively the measures aimed at encouraging the political participation of Moroccan women in electoral matters by adopting a progressive perspective. Which reflects the true will of the constitutional legislator.

تقديم:

تعتبر إشكالية التمثيل السياسي للمرأة بالمغرب، ذات أهمية قصوى، فإذا كان المشرع قد سعى إلى إصلاح النظم والتشريعات الانتخابية، بما يساهم في تطوير الديمقراطية، وبحق المرأة في ترشيحها وتمثيلها النيابي، فإن تنزيل هاته المقتضيات على أرض الواقع لن تتجلى إلا بالعمل على فك التناقض وازدواجية النظرة لأدوار المرأة المغربية، من حيث تشجيع مشاركتها في المجال السياسي وتدير الشأن العام من جهة، والبحث عن حلول إستراتيجية وتدابير تعزز الخيار الديمقراطي للمملكة من جهة أخرى. وقد شكل دستور 2011 منعطفا هاما في مسار تكريس حقوق المرأة ومشاركتها المدنية والسياسية، حيث أسند الفصل 30 إلى القانون النص على مقتضيات من شأنها تشجيع تكافؤ الفرص بين النساء والرجال في الولوج إلى الوظائف الانتخابية، و السعي إلى اتخاذ مجموعة من الإجراءات القانونية والمؤسسية، سواء من خلال التنصيب صراحة على عدد من الحقوق والحريات الأساسية في الوثيقة الدستورية نفسها، أو بموجب نصوص قانونية منبثقة منها، أو بمقتضى الالتزامات الدولية للمملكة في مجال حقوق المرأة⁴⁰⁶ وذلك في أفق تحقيق المناصفة كغاية دستورية تسعى الدولة ومختلف المؤسسات الى بلوغها.

و بالمقابل نصت ديباجة دستور 2011 على "....حظر و مكافحة كل أشكال التمييز، بسبب الجنس أو اللون أو المعتقد أو الثقافة أو الانتماء الاجتماعي أو الجهوي أو اللغة أو الإعاقة أو أي وضع شخصي، مهما كان. و تأسيسا على ذلك، حظر جميع أشكال التمييز كما نص عليه الفصل 19 من الوثيقة الدستورية.

⁴⁰⁶تعد اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة المعتمدة من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة في 18 ديسمبر 1979، جزء من المنظومة الكونية للاتفاقيات الأساسية المتعلقة بحقوق الإنسان، و التي انخرط فيها المغرب بشكل تدريجي، بما يوافق أحكام الدساتير المتعاقبة وقوانين وهوية المملكة. فقد انضم المغرب في البداية لهذه الاتفاقية سنة 1993 مع إبداء ثلاث تحفظات تتعلق بالفقرة الثانية من المادة التاسعة، والمادة السادسة عشرة، و المادة التاسعة والعشرين، تم رفعها سنة 2011، ليكون المغرب بذلك صادق بصفة كاملة على الاتفاقية.

لمزيد من التفصيل، يرجى الاطلاع على الرابط:

<https://www.chambrederesrepresentants.ma/ar/%D9%81%D8%B6%D8%A7%D8%A1-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B1%D8%A3%D8%A9>

فهو يعني ذلك أن التمييز يعد محظورا على إطلاقه ، أم أن الحظر والمكافحة تقتصر على التمييز في دلالاته السلبية؟ وهل توجد قراءات متعددة لمفهوم التمييز؟ وكيف تم تضمين حق المرأة للمشاركة في الحياة السياسية وتوسيع تمثيليتها من خلال القوانين المتعلقة بالمادة الانتخابية؟ وما تأثير الكوتا على التمثيلية البرلمانية للنساء بالمغرب؟ وما موقف القضاء الدستوري بعد إحالة القوانين التنظيمية المتعلقة بالمادة الانتخابية من أجل البث في المطابقة⁴⁰⁷؟

أولاً: المستجدات المتعلقة بتحسين تمثيلية النساء في القوانين الانتخابية الجديدة

وقد أطرت الوثيقة الدستورية لسنة 2011 المقترحات المتعلقة بالمادة الانتخابية بحيث:

- يسند الدستور في الفقرة الثانية من فصله 62 إلى قانون تنظيمي، تحديد عدد أعضاء مجلس النواب، ونظام انتخابهم، ومبادئ التقسيم الانتخابي، وشروط القابلية للانتخاب، وحالات التنافي، وقواعد الحد من الجمع بين الانتدابات، ونظام المنازعات الانتخابية؛
- ويسند في الفقرة الثانية من الفصل 63 إلى قانون تنظيمي تحديد عدد أعضاء مجلس المستشارين، ونظام انتخابهم، وعدد الأعضاء الذين تنتخبهم كل هيئة ناعبة، وتوزيع المقاعد على الجهات، وشروط القابلية للانتخاب، وحالات التنافي، وقواعد الحد من الجمع بين الانتدابات، ونظام المنازعات الانتخابية؛
- كما يسند في البند الأول من الفصل 146 إلى قانون تنظيمي تحديد، بصفة خاصة، عدد أعضاء مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، والقواعد المتعلقة بأهلية الترشيح، وحالات التنافي، وحالات منع الجمع بين الانتدابات، وكذا النظام الانتخابي، وأحكام تحسين تمثيلية النساء داخل المجالس المذكورة؛

كما ينص الفصل 132 من الدستور، في فقرته الثانية على أن القوانين التنظيمية، قبل إصدار الأمر

⁴⁰⁷ انظر الدستور، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، لاسيما الفصل 132 منه الذي ينص في فقرته الثانية على أن القوانين التنظيمية، قبل إصدار الأمر بتنفيذها، تحال إلى المحكمة الدستورية لتبت في مطابقتها للدستور، والقانون التنظيمي رقم 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.139 بتاريخ 16 من شوال 1435 (13 أغسطس 2014).

بتنفيذها، تحال إلى المحكمة الدستورية لتبت في مطابقتها للدستور، مما يفسر تناولنا لقرارات المحكمة الدستورية المتعلقة بالقوانين المعنية.

1. القانون المتعلق بمجلس النواب

لقد طرح القانون التنظيمي رقم 04.21 المتعلق بمجلس النواب، تصورا بديلا بالنسبة إلى الدائرة الانتخابية الوطنية التي تم إقرارها سابقا في القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب 408، بقصد توفير الآلية التشريعية الكفيلة بضمان ولوج المرأة إلى الوظيفة الانتخابية البرلمانية وإتاحة الفرصة لها من أجل الاضطلاع بالمهام التمثيلية النيابية، وذلك عن طريق تعويض الدائرة الانتخابية الوطنية بدوائر انتخابية جهوية مع توزيع المقاعد المخصصة (90 مقعدا) على الدوائر الانتخابية الجهوية وفق معايير أساسيين، يأخذ الأول بعين الاعتبار عدد السكان القانونيين للجهة، ويتحدد الثاني في تمثيلية الجهة في التنظيم الترابي للمملكة.

وفي هذا الإطار، نص القانون على تخصيص 3 مقاعد كعدد أدنى لكل دائرة جهوية، وتوزيع المقاعد المتبقية (54 مقعدا) بحسب عدد السكان، على ألا يزيد العدد الأقصى للمقاعد على 12 في أكبر دائرة جهوية⁴⁰⁹.

ويهدف تأطير هذه الدوائر الانتخابية الجهوية الجديدة وتدقيق قواعدها لتحقيق الغاية النبيلة المتوخاة منها، نص القانون على ضوابط تهم اعتماد لائحة ترشيح موحدة على صعيد الجهة، بدون تقسيمها إلى جزأين، كما اشترط أن تشمل كل لائحة ترشيح على أسماء مترشحات لا يقل عددهن عن ثلثي عدد المقاعد الواجب ملؤها في كل دائرة انتخابية جهوية، وتخصص المرتبتان الأولى والثانية في كل لائحة ترشيح حصريا للنساء، ولا يحول ذلك دون حقهن في الترشح برسم المقاعد المحددة للدوائر الانتخابية المحلية، إلى جانب اشتراط التسجيل في اللوائح الانتخابية لإحدى الجماعات الواقعة في النفوذ الترابي للجهة المعنية بالترشيح لضمان تمثيلية جهوية حقيقية وتعزيز التمثيلية النسائية بمجلس النواب.

⁴⁰⁸ انظر ظهير شريف رقم 39.21.1 صادر في 8 رمضان 1442 (21 أبريل 2021) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 04.21

القاضي بتغيير وتنظيم القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب.

409 انظر المادة الأولى من ظهير شريف رقم 1-21-39 صادر في 8 رمضان 1442 (21 أبريل 2021) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 04-21 ج ر ع 6987 بتاريخ 5 شوال 1442 (17 ماي 2021) ص 3405، الباب الأول - عدد النواب ونظام الانتخاب ومبادئ التقسيم، الجدول المتعلق بتوزيع المقاعد المخصصة للدوائر الانتخابية الجهوية.

2. القانون المتعلق بمجلس المستشارين

وقد نص القانون التنظيمي رقم 05.21 المتعلق بمجلس المستشارين⁴¹⁰ على تعزيز تمثيلية النساء، من خلال التنصيب على عدم تضمين كل لائحة من لوائح الترشيح اسمين متتابعين لمرشحين اثنين من الجنس نفسه، كما جاء في المادة 24 من القانون التنظيمي رقم 28.11 المتعلق بمجلس المستشارين⁴¹¹، وذلك من أجل تشجيع تمثيلية المستشارات بالمجلس.

3. القانون المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية

لقد جاء القانون التنظيمي رقم 06.21 والقاضي بتغيير وتنظيم القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية⁴¹² كما وقع تغييره وتتميمه، بعدد من المقترحات التي تهم تمثيلية النساء، على مستوى مجالس العمالات والأقاليم، ونخص بالذكر ما يلي:

- المادة 110 (الفقرة الأولى): - تشتمل كل لائحة ترشيح على عدد من الأسماء يساوي عدد المقاعد الواجب شغلها في مجلس العمالة أو الإقليم؛

- تتألف لائحة الترشيح من جزئين:

- يخصص الجزء الثاني من لائحة الترشيح حصريا لترشيحات النساء ولا يحول ذلك دون حقهن في الترشيح برسم المقاعد المخصصة للجزء الأول من لائحة الترشيح؛
- يحدد عدد المقاعد المخصص للجزء الثاني في ثلث المقاعد الواجب شغلها على صعيد مجلس العمالة أو الإقليم مع رفع العدد عند الاقتضاء الى العدد الصحيح الأعلى؛
- تعتبر المترشحة الوارد اسمها في المرتبة الأولى بالنسبة للجزء الثاني المخصص للنساء بمثابة رأس اللائحة ولها نفس الحقوق المخولة لرأس لائحة الترشيح."

- المادة 119 (البندين الأول والثاني): وتنص على أنه: "توزع لجنة الإحصاء في مرحلة أولى

⁴¹⁰ انظر ظهير شريف رقم 1.21.40 صادر في 8 رمضان 1442 (21 أبريل 2021) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 05.21 القاضي بتغيير وتنظيم القانون التنظيمي رقم 28.11 المتعلق بمجلس المستشارين.

⁴¹¹ انظر لظهير شريف رقم 1.11.172 صادر في 24 من ذي الحجة 1432 (21 نوفمبر 2011) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 28.11 المتعلق بمجلس المستشارين .

⁴¹² انظر القانون التنظيمي رقم 06.21 والقاضي بتغيير وتنظيم القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية كما وقع تغييره وتتميمه، المحال إلى المحكمة الدستورية بمقتضى رسالة السيد رئيس الحكومة المسجلة بالأمانة العامة لهذه المحكمة في 15 مارس 2021

- المقاعد المخصصة للجزء الأول على لوائح الترشيح، بناء على قاسم انتخابي يستخرج على أساس عدد المقاعد المخصصة للجزء المذكور؛

- توزع اللجنة في مرحلة ثانية المقاعد المحددة للجزء الثاني المخصص للنساء معتمدة قاسما انتخابيا يستخرج على أساس عدد المقاعد المخصصة لهن برسم هذا الجزء؛
وحيث أن هاتين المادتين نظمتا على مستوى مجالس العمالات والأقاليم عملية الترشيح وتوزيع المقاعد، بما يسمح بضمان مستوى مقبول من التمثيلية لفائدة النساء في هذه المجالس، عن طريق تخصيص ثلث المقاعد لهن، وهي تعديلات، تروم إلى تيسير ولوج النساء إلى الوظائف الانتخابية داخل مجالس العمالات والأقاليم.

- المادة 128 مكررة : حيث نصت على أنه: "يحدد عدد المقاعد المخصص للنساء على النحو التالي:

1. بالنسبة لمجالس الجماعات التي ينتخب أعضاؤها بالاقتراع الفردي: خمسة (5) مقاعد في مجلس كل جماعة. وتلحق هذه المقاعد الخمسة بالدوائر الانتخابية الجماعية التي تضم على التوالي أكبر عدد من الناخبين المسجلين في اللائحة الانتخابية للجماعة المحصورة برسم آخر مراجعة للوائح المذكورة، وتحدد هذه الدوائر بالنسبة إلى كل جماعة بقرار لوزير الداخلية ينشر في الجريدة الرسمية قبل تاريخ الاقتراع بثلاثين يوما على الأقل. وتتمتع المترشحات المعلن عن انتخابهن برسم المقاعد الملحقه بكامل العضوية في المجالس المعنية.

2. بالنسبة لمجالس الجماعات التي ينتخب أعضاؤها عن طريق الاقتراع باللائحة وغير المقسمة إلى مقاطعات: ثلث المقاعد الواجب شغلها على صعيد مجلس الجماعة مع رفع العدد عند الاقتضاء إلى العدد الصحيح الأعلى؛

3. بالنسبة لمجالس الجماعات المقسمة إلى مقاطعات: ثلث المقاعد الواجب شغلها على صعيد مجلس الجماعة برسم كل مقاطعة مع رفع العدد عند الاقتضاء إلى العدد الصحيح الأعلى، شريطة ألا يقل هذا العدد برسم كل مقاطعة عن ثلاثة مقاعد، وثلث المقاعد الواجب شغلها في كل مجلس مقاطعة مع رفع العدد عند الاقتضاء إلى العدد الصحيح الأعلى.

على ان تخصص المقاعد المشار إليها في البندين 2 و3 أعلاه من المقاعد المحددة للجماعات "غير المقسمة

إلى مقاطعات⁴¹³.

لا تحول المقاعد المخصصة للنساء... دون حقهن في الترشح برسم المقاعد الأخرى؛
وحيث إن المقتضيات التي جاءت بها هذه المادة، في صيغتها المعروضة، نصت على أن تخصص مقاعد للنساء، وأضافت مقعداً جديداً مخصصاً للنساء، بالنسبة لمجالس الجماعات التي ينتخب أعضاؤها بالاقتراع الفردي، وخصصت ثلث المقاعد الواجب شغلها بالنسبة للجماعات أو مجلس الجماعة برسم كل مقاطعة، عوضاً، بالتتابع، عن ثمانية وثلاثة مقاعد المخصصة بمقتضى نفس المادة المنسوخة؛
وحيث إن هذه المقتضيات تروم بالأساس الرفع من عدد النساء بمجالس الجماعات والمقاطعات، مما سيزيد، من جهة، من نسبة تمثيلتهن بالمجالس المنتخبة لهذه الجماعات الترابية، و يوطد، من جهة أخرى، ما اتخذته الدولة من إجراءات وآليات في سعيها لتحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء.

ثانياً: موقف القضاء الدستوري من المواد المتعلقة بتحسين تمثيلية النساء

1. القانون المتعلق بمجلس النواب:

لقد ارتأى القاضي الدستوري في شأن القانون التنظيمي رقم 04.21 يقتضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب⁴¹⁴ ما يلي:
- فيما يخص المواد الأولى (الفقرة الثالثة) والخامسة (الفقرة الثانية) و23 (الفقرة الثانية): حيث إن المواد المذكورة، تنص، بالتتابع، على أنه: "يتألف مجلس النواب من فإن المشرع تحقيقاً لغايات دستورية مقررة، تهدف إلى ضمان فعالية المساواة بين الرجال والنساء، لا سيما في التمتع بالحقوق السياسية (الفقرة الأولى من الفصل 19)، وتشجيع تكافؤ الفرص بين النساء والرجال في الولوج إلى الوظائف الانتخابية (الفقرة الأولى من الفصل 30)، ارتأى تغيير التمييز التشريعي المتبع للوصول إلى الغايات المشار إليها، عبر إحداث دوائر جهوية، بدلا عن الدائرة الوطنية المعتمدة قبلاً؛

وحيث إنه، من جهة أولى، فإن الدوائر الانتخابية الجهوية المحدثة، التي وزعت المقاعد

⁴¹³ انظر المادتان 127 و128 من القانون التنظيمي رقم 06.21

⁴¹⁴ انظر القانون التنظيمي رقم 04.21 بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب كما وقع تغييره وتتميمه، المحال إلى المحكمة الدستورية بمقتضى رسالة السيد رئيس الحكومة المسجلة بالأمانة العامة لهذه المحكمة في 15 مارس 2021، وذلك من أجل البت في مطابقته للدستور؛

التسعين المخصصة لها، وفق الجدول المضمن في المادة الأولى من القانون التنظيمي المعروض، ترشح فيها لوائح تتضمن أسماء مترشحات لا يقل عددهن عن ثلثي عدد المقاعد الواجب ملؤها في كل دائرة انتخابية جهوية، مع تخصيص المرتبتين الأولى والثانية في كل لائحة ترشيح حصريا للنساء، واشتراط تسجيل المترشحين بها، في اللوائح الانتخابية العامة لإحدى الجماعات الواقعة في النفوذ الترابي للجهة المعنية بالترشيح؛

وحيث إن اختيار تدبير تشريعي معين والمفاضلة بين تدابير عدة ممكنة، تحقيقا لغايات دستورية أولئكفالة الطابع الفعلي للحقوق والحريات المنصوص عليها دستوريا، أمر يستقل المشرع بتقديره، طالما أن ذلك لا يخالف أحكام الدستور؛

وحيث إن اعتماد آلية الدوائر الانتخابية الجهوية، بديلا لآلية الدائرة الانتخابية الوطنية، لمواصلة السعي لبلوغ الأهداف المقررة دستوريا ليس فيه، ما يخالف الدستور؛

وحيث إنه، من جهة ثانية، فإن التدبير المتخذ من قبل المشرع، بسنه دوائر انتخابية جهوية، خصص ثلثي عدد مقاعدها لترشيحات نسائية، مع حفظ المرتبتين الأولى والثانية في كل لائحة ترشيح، للإناث دون الذكور، يخدم الغايات الدستورية المشار إليها، ويتضمن تمييزا إيجابيا لفائدة النساء، يبرره واجب النهوض بتمثليتين، في أفق تحقيق المناصفة بين الرجال والنساء، وهو الهدف المقرر بمقتضى أحكام الفقرة الثانية من الفصل 19 من الدستور، مما يقتضي أن يبقى هذا التدبير، في حدود الاستثناء من النظام الانتخابي العام ، وَألا يتسم بصيغة الديمومة، وأن يحاط بضوابط كفيلة لتحقيق الأثر المتوخى منه، وألا يتجاوز في ذلك حدود الضرورة، وألا يتخلف، من حيث أهدافه، عما سبق أن سنه المشرع من تدابير، سعيا متواصلا إلى تحقيق مبدأ المناصفة المشار إليه، وعملا بمبدأ تطابق القواعد القانونية المتخذة مع الهدف المتوخى منها؛

وحيث إن المشرع، بتخصيصه تسعين مقعدا فقط من أصل 395 مقعدا المشكلة لعدد أعضاء مجلس النواب، للوائح ترشيح جهوية، وفق الضوابط المشار إليها سلفا، يجعل هذه الوسيلة متناسبة مع الغاية الدستورية المراد بلوغها، ولا يترتب عنها، في هذه الحدود، انتقاص من حقوق الترشيح والانتخاب المخولة لسائر المواطنين والمواطنات على قدم المساواة؛

وحيث إنه، من جهة ثالثة، فإن اشتراط التسجيل في اللوائح الانتخابية العامة، بإحدى الجماعات الواقعة في النفوذ الترابي للجهة المعنية بالترشيح، يبرره، فضلا عن تلازم ممارسة الحقوق

بأداء الواجبات (تصدير الدستور، والفصل 37 منه)، البعد الجهوي لهذه الدوائر، وغاية ضمان تمثيل كل جهة من جهات المملكة، باعتبار أن الجهة تشكل المجال الترابي للدائرة الانتخابية الجهوية المعنية؛ وحيث إنه، من جهة رابعة، فإن ترتيب عدم الأهلية على ترشح كل شخص، سبق انتخابه عضوا بمجلس النواب برسم دائرة انتخابية جهوية، يستقيم مع طابعها الاستثنائي، وينسجم مع مبدأ التداول على المقاعد المخصصة لها، توسيعا للتمثيل السياسي للنساء، وتوفيرا لسبل تمكينهن من التمرس بالحياة البرلمانية قصد إنماء قدراتهن على الانخراط بنجاح في النظام الانتخابي العام؛ وحيث إنه، بناء على ما سبق، فإن القاضي الدستوري ارتأى بأن ليس في المواد المحالة على المحكمة ما يخالف الدستور⁴¹⁵.

2. القانون المتعلق بمجلس المستشارين:

لقد ارتأى القاضي الدستوري في شأن القانون التنظيمي رقم 05.21⁴¹⁶ القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 28.11 المتعلق بمجلس المستشارين كما وقع تغييره وتتميمه بعدم مخالفة أي من أحكام القانون للدستور.

3. القانون المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية

صرحت المحكمة الدستورية في قرارها عدد 120/21 ملف عدد 069/21 بما يلي:

- لا تعقيب للمحكمة الدستورية على السلطة التقديرية للمشرع في اختيار نوعية التدابير التشريعية التي يرتضيها سبيلا لتشجيع تكافؤ الفرص بين النساء والرجال في ولوج الوظائف الانتخابية، طالما كانت هذه التدابير غير مخالفة للدستور، ولم تتراجع، من حيث أهدافها، عما سبق أن سنه المشرع من تدابير، سعيًا متواصلًا إلى تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء، إعمالًا للفقرة الثانية من الفصل 19 من الدستور؛
- اعتبار المقتضيات المعروضة، ذات طبيعة مؤقتة واستثنائية ترمي بالأساس إلى الارتقاء بتمثيلية النساء وتمكينهن من ممارسة وظائف انتخابية داخل مجالس العمالات والأقاليم، قصد

⁴¹⁵ انظر قرار المحكمة الدستورية، ملف عدد: 21/067، قرار رقم: 118/21 م.د متوفر على الرابط:

<https://www.courconstitutionnelle.ma/ar/%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%AA/%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B1-11821-0>

الانخراط بنجاح في النظام الانتخابي العام، ويتوقف العمل بها بمجرد تحقق الأهداف التي بررت اللجوء إليها، وهو أمر يعود تقديره، أيضا، للمشرع (وحيث إنه، بناء على ما سبق، ليس في الفقرة الأولى من المادة 110 والبندين الأول والثاني من المادة 119 ما يخالف الدستور)؛

- لا تعقيب للمحكمة الدستورية على السلطة التقديرية للمشرع في تمكين النساء من الولوج إلى الوظائف الانتخابية، إعمالا للفقرة الثانية من الفصل 19 من الدستور؛

خاتمة:

وهنا نشيد بموقف المشرع المغربي من خلال سنه تدابير تشريعية تشجع تمثيلية النساء، وكذا موقف الاجتهاد القضائي المغربي الذي لجأ لتأطير مفهوم " التمييز الإيجابي" و حصره في فئة النساء فيما يخص مجال الانتخابات⁴¹⁷، حيث قد صرح بدستورية "الكوتا" في الترشح للانتخابات التشريعية، ونص على عدم مطابقة الإجراء نفسه للدستور عندما تعلق الأمر بتعيين أعضاء المحكمة الدستورية أو انتخابهم مثلا⁴¹⁸.

⁴¹⁷ تجدر الإشارة إلى وجود اجتهادات قضائية دستورية مقارنة برفض اللجوء إلى آلية الكوتا في المجال الانتخابي، من ذلك موقف المجلس الدستوري الفرنسي في القرار عدد DC 82-146 بتاريخ 18 نونبر 1982. كما اعتبر رئيس المجلس الدستوري الفرنسي السابق Pierre Mazeaud، بهذا الخصوص: "إن احترام المبادئ المنصوص عليها في إعلان 1789، قادت إلى ثبات الاجتهاد القضائي للمجلس الدستوري، و عدم قبول التمييزات الإيجابية، إلا في حالة تعزيز المساواة في الحظوظ، عبر محاربة الصعوبات التي تعترض بعض المجموعات للاندماج في المجتمع، وأنه بالمقابل، و بدون تأهيل خاص، يتم التصريح بمخالفتها لمبدأ المساواة إذا كانت ترمي إلى حجز مقاعد أو إرساء كوتا.

لمزيد من التفاصيل، انظر محمد أتركين، معجم الدستور المغربي، مطبعة دار النشر، طبعة 2021، ص 321-322.

⁴¹⁸ Mohammed Amine Benabdellah : Parité hommes femmes : globale ou sélective, REMALD n° 142-

Septembre –Octobre 2018, P 14.

حيث نجد أن التمييز بين مجال الانتخابات ومجالات أخرى لا ينم عن تضارب في الاجتهاد القضائي الدستوري، ولأن عدم استقراره، ولكنه (أي التمييز) يبنينا ضمنا على قاعدتين:

- قاعدة التمييز الإيجابي لولوج الوظائف الانتخابية، هو تمييز ارتضاه المشرع الدستوري كاستثناء على قواعد دستورية أخرى، أهمها قواعد حظر التمييز والمساواة.

- قاعدة ضمنية في الحيثية الآتية لقرار المجلس الدستوري، التي تقيم تمييزا بين "المساواة في الترشح" وليس "مساواة في النتيجة"، حيث أن إمكانية تمثيلية النساء في العضوية بالمحكمة الدستورية لا يتأتى ضمانه إلا على مستوى الاقتراح والترشيح، دون أن يفضي ذلك إلى تخصيص نسبة مسبقة للرجال ولا للنساء.

و بالتالي، فإن التمييز الإيجابي لصالح النساء في المادة الانتخابية ليس امتيازاً ، بل هو تمييز ناتج عن عدد من العوامل التاريخية، والدينية، والثقافية و المجتمعية وغيرها... ارتأى المغرب تجاوزها تحت التوجهات السامية لصاحب الجلالة⁴¹⁹، حيث تمت مواكبة التدابير التشريعية في المادة الانتخابية بإحداث صندوق دعم لتشجيع تمثيلية النساء بهدف تقوية القدرات التمثيلية للنساء في المجالس المنتخبة⁴²⁰ ، وتأطير هاته المواكبة عبر الاهتمام بالمجالات التالية:

- تعزيز مشاركة النساء في الاستحقاقات الانتخابية تصويتاً وترشيحاً؛
- تعزيز مشاركة النساء في الحياة السياسية ؛
- تقوية قدرات النساء في مجال تدبير الشأن المحلي؛.

ومع تصاعد ديناميات التمكين القانوني لحقوق المرأة، شكل تطور تمثيلية المرأة بالبرلمان رافعة أساسية لإسناد مساعي " تأنيث " السلطة التنفيذية، حيث انتقلت نسبة النساء الوزارات في الحكومة من 12.8% مع أول حكومة في ظل دستور 2011 إلى 16.7% سنة 2016، وصولاً إلى 29.1% إثر تشكيل الحكومة المنبثقة عن انتخابات 2021⁴²¹. وإلى جانب التطور الكمي ثمة مؤشر آخر أكثر دلالة يتمثل في منح النساء حقائق وزارية ذات وزن سياسي ، مقارنة بالتجارب الحكومية السابقة التي اقترن فيها استوزار النساء بحقائق نمطية، مع الارتقاء بموقعهن في السلم البروتوكولي للسلطة التنفيذية بتعيينهن كوزيرات بدل كاتبات دولة يمارسن مهامهن بتفويض من الوزير المعني كما كان في السابق⁴²². كما أن مؤشرات المشاركة السياسية للنساء لا يمكن أن تتجسد بمعزل عن التحولات الدولية، بل أنها

⁴¹⁹ انظر خطاب صاحب الجلالة بتاريخ الجمعة 10 أكتوبر 2008 - بمناسبة افتتاح الدورة الأولى للبرلمان السنة التشريعية الثانية 2008 - 2009

⁴²⁰ انظر المادة الأولى من مقرر رئيس الحكومة رقم 14 04 3 الصادر في 28 من ربيع الآخر 1435 (28 فبراير 2014) تركيبة اللجنة المكلفة بتفعيل صندوق الدعم المخصص لتشجيع تمثيلية النساء

⁴²¹ المرأة المغربية في أرقام: 20 سنة من التطور. المندوبية السامية للتخطيط، الرباط، 2021، ص 112

⁴²² عبد الرقيق زعنون، "تأثيرات الكوتا على التمثيلية البرلمانية للنساء بالمغرب: مسلسل إصلاحي أم مسار تراجعي؟"، 14 أبريل 2022، تاريخ الاطلاع 07.09.2022 على الساعة 10.34د، مقال متوفر على الرابط

:[https://www.arab-](https://www.arab-reform.net/ar/publication/%D8%AA%D8%A3%D8%AB%D9%8A%D8%B1%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D9%83%D9%88%D8%AA%D8%A7-%D8%B9%D9%84%D9%89-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%85%D8%AB%D9%8A%D9%84%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A8%D8%B1%D9%84%D9%85%D8%A7/)

[reform.net/ar/publication/%D8%AA%D8%A3%D8%AB%D9%8A%D8%B1%D8%A7%D8%AA-](https://www.arab-reform.net/ar/publication/%D8%AA%D8%A3%D8%AB%D9%8A%D8%B1%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D9%83%D9%88%D8%AA%D8%A7-%D8%B9%D9%84%D9%89-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%85%D8%AB%D9%8A%D9%84%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A8%D8%B1%D9%84%D9%85%D8%A7/)

[-D8%A7%D9%84%D9%83%D9%88%D8%AA%D8%A7-%D8%B9%D9%84%D9%89-](https://www.arab-reform.net/ar/publication/%D8%AA%D8%A3%D8%AB%D9%8A%D8%B1%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D9%83%D9%88%D8%AA%D8%A7-%D8%B9%D9%84%D9%89-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%85%D8%AB%D9%8A%D9%84%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A8%D8%B1%D9%84%D9%85%D8%A7/)

[-D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%85%D8%AB%D9%8A%D9%84%D9%8A%D8%A9-](https://www.arab-reform.net/ar/publication/%D8%AA%D8%A3%D8%AB%D9%8A%D8%B1%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D9%83%D9%88%D8%AA%D8%A7-%D8%B9%D9%84%D9%89-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%85%D8%AB%D9%8A%D9%84%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A8%D8%B1%D9%84%D9%85%D8%A7/)

[-D8%A7%D9%84%D8%A8%D8%B1%D9%84%D9%85%D8%A7/](https://www.arab-reform.net/ar/publication/%D8%AA%D8%A3%D8%AB%D9%8A%D8%B1%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D9%83%D9%88%D8%AA%D8%A7-%D8%B9%D9%84%D9%89-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%85%D8%AB%D9%8A%D9%84%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%A8%D8%B1%D9%84%D9%85%D8%A7/)

تعكس التطور الذي يعرفه المغرب ومدى انضباطه بالوفاء بالتزاماته الدولية رغم التباطؤ الملحوظ في الإدماج السياسي للنساء مقارنة بالتحويلات الدولية، حيث احتل المغرب المرتبة 99 على مستوى تمثيلية النساء بالبرلمان المغربي⁴²³.

⁴²³ معطيات متوفرة على الموقع الرسمي للمنظمة العالمية للبرلمانات الوطنية

<https://data.ipu.org/fr/women-ranking?month=11&year=2021>

الجهوية وسؤال الديمقراطية المحلية بالمغرب

محمد أهاروش

أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والسياسية،

جامعة الحسن الأول بسطات

سكينة عوان

باحثة بسلك الدكتوراه بكلية العلوم القانونية

والسياسية، جامعة الحسن الأول بسطات

ملخص:

يحظى موضوع الجهوية والديمقراطية المحلية باهتمام متزايد من لدن مكونات المجتمع لأهميته في تحقيق التنمية الترابية وتجاوز الاختلالات والفوارق الاقتصادية والاجتماعية، فمسألة الجهوية والديمقراطية المحلية هي نتاج لمسلسل الإصلاح الذي تبناه المغرب منذ فجر الاستقلال للنهوض بالمجال وتنميته، ذلك أنها أضحت من مميزات الدول المتقدمة وعلامة فارقة في مجال ترسيخ الديمقراطية المحلية، بحيث لا يمكن تحقيقها دون نهج آليات ومبادئ الديمقراطية المحلية لتحقيق تنمية جهوية وتقليص الفوارق والاختلالات بين الجهات، وجعل الجهة مجالا تنمويا للتكامل والتضامن الترابي وآلية ديمقراطية لتديبره ودمقرطة الشأن العام وتحقيق التطور الاقتصادي والاجتماعي لكسب الرهان التنموي.

الكلمات المفتاحية: الجهوية، الديمقراطية المحلية، التنمية الترابية

The issue of regionalism and local democracy is increasing the attention from different sections of the society by its importance in achieving territorial development to overcome economical and social imbalances and disparities, so the issue of regionalism and local democracy is a result of the reform process that is considered by Morocco since it has been an independent country ,to develop this field .

Regionalization has become one of the advantages of developed countries and a milestone in the field of consolidating democracy.

It is impossible to achieve regionalization without the possibility of considering and working with the mechanisms and principles of local democracy to attain regional development and reduce the differences between the regions, along with making the region a field of development for the integration of the territorial solidarity, and boldness of the concept of regionalism as a political approach and a democratic mechanism for territorial management and democratization of public affairs, achieving economic and social development in order to win the development bet.

Keywords: regional, local democracy, territorial development

مقدمة

تعد الديمقراطية من أهم الاجتهادات التي توصل إليها المفكرون السياسيون في البحث عن أفضل نظام سياسي ينظم الحياة الجماعية في المجتمعات الإنسانية⁴²⁴، وهذا الأمر قد أصبح متفقاً عليه في عصرنا هذا، وغذا الكل يؤمن بأن النظم الديمقراطية تحقق أفضل النتائج في تحقيق التنمية بمختلف مستوياتها الاجتماعية والاقتصادية وتتماشى مع تطلعات الشعوب واحتياجاتها وحقوقها.

إن مفهوم الديمقراطية من أحد المفاهيم التي تناولها الفكر السياسي منذ عصور ما قبل التاريخ، وأعطيت للمفهوم مجموعة من التعاريف المختلفة، فقد عرفها البعض على أنها ذلك الترتيب المنظم الذي يهدف إلى الوصول إلى القرارات السياسية، والذي يمكن للأفراد من خلاله اكتساب السلطة للحصول على الأصوات عن طريق التنافس، بما يعني أن الديمقراطية لا تتحقق على صعيد الممارسة والوعي السياسي إلا بتحقيق مجموعة من العناصر والآليات التي تتجسد فيها ثقافة المشاركة والتوافق وفكرة المؤسسة المجسدة لهذه الثقافة والداعمة لها.

ولكي تؤدي العملية الديمقراطية ومؤسساتها دورها في التنمية على كافة المستويات وفي مختلف المجالات، لابد لها أن تستند، في أسسها وبرامجها، إلى رؤية المجتمع المحلي وفهمه لأولوياته واحتياجاته وكيفية التعامل معها. وهنا يكتسي المستوى المحلي أهمية بالغة في صلب الإصلاح الديمقراطي الذي تصب فيه مختلف المشاكل الحقيقية المتعلقة بالتنمية، كما أن الدولة اليوم أصبحت غير قادرة على تدبير وإنجاح العملية التنموية لما تعانيه من صعوبات ومشاكل في التسيير المركزي في تنفيذ برامجها ومشاريعها المركزية، مما فرض عليها خلق مستويات لا مركزية تتحمل إلى جانبها جزءاً من المسؤولية في إدارة شؤونها.⁴²⁵

وإذا كانت اللامركزية من مميزات الدولة الحديثة، وأسمى تعبير عن الإرادة الشعبية المحلية باعتبارها أداة من الأدوات الرئيسية لتثبيت الديمقراطية المحلية، فإنها أصبحت محط اهتمام كبير من قبل الدول النامية، فبمقاربة تاريخية لنظام اللامركزية بالمغرب، يتضح أن هناك إرهاصات كبرى

⁴²⁴ .الكبير الجربي: حق العرائض في النظام القانوني المغربي والمقارن . دراسة في أبعاد وحدود الديمقراطية التشاركية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السوسية، 2020، ص1.

⁴²⁵ - سميرة جيايدي، الحكامة الجيدة وتدبير الشأن العام المحلي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة مولاي إسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مكناس، 2013-2014، ص1.

عرفتها الدولة المغربية في هذا المجال سواء في فترة الحكم التقليدي أو حتى في فترة الحماية الفرنسية، قبل أن تتضح الصورة أكثر بعد الحصول على الاستقلال.

ولا غرو أن تحولات الدول النامية أسست لبلوغ الديمقراطية، كحل لمواجهة متطلبات التنمية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا، في إطار واسع للمشاركة وتوزيع عقلائي وفعال للمسؤوليات عبر إرساء نهج جديد وأسلوب حديث لإدارة القضايا المحلية بنقل جزء من سلطات القرار من المركز إلى الجهة تخفيفا للعبء عن الدولة، وتعبئة الموارد والطاقات المحلية وترسيخ الديمقراطية والحكامة الجيدة الكفيلة بتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة وتطوير البناء الجهوي.

وهنا لا بد من التمييز بين مفهومي الجهة والجهوية، فالجهة تعني بالفرنسية "Région" وهي لغويا ناحية من النواحي، أو الضاحية أو المجال المحيط بمركز معين، وعملية التقسيم الترابي إلى عدة جهات هي التي تعطي ما يمكن تسميته بالجهوية "régionalisation". واعتمادا على المعيار المعتمد في عملية التقسيم الجهوي وكذلك الهدف من التنظيم الجهوي، يمكن التمييز كذلك بين الجهوية في مفهومها القديم ذات المدلول الدفاعي الانتمائي "Régionalisme" والجهوية في مفهومها المعاصر "Régionalisation" وهي التي تركز على المجال.⁴²⁶

وعلى مستوى القانون الإداري يمكن تعريف الجهوية بأنها أسلوب لتدبير المجال الترابي للدولة. وتتخذ عدة أشكال وهي تندرج ضمن اللامركزية الترابية، أي أن هناك وحدات ترابية ضمن الدولة تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وهي صورة من صور اللامركزية⁴²⁷، وفيما يتعلق بأنواع الجهوية و أشكالها يمكن التمييز هنا بين ثلاثة أنواع، استنادا للإطار القانوني الذي تستمد منه وجودها، وهي:

- الجهوية الوظيفية: إن الهدف والأساس من تبني هذا النوع من الجهوية هو الوظيفة أو النشاط أو الفعل المراد تحقيقه، وهو العنصر الأساسي دون أي اعتبار لتوفر المجال الترابي المعني بهذه الوظيفة لا على الاستقلالية أو الشخصية القانونية، بحيث الجهة في هذه الحالة لا تمثل سوى مجالا ترابيا لتسيير مهمة من مهام الدولة المحددة أو إحدى مؤسساتها لا غير، وبالتالي لا تتطلب وجود ذاتية مستقلة و ذات

⁴²⁶ - ادريس ديداح: الجهوية المتقدمة والسياسة الترابية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة مولاي إسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مكناس، 2019-2020، ص 5.

⁴²⁷ - ادريس ديداح، مرجع سابق، ص 5.

شخصية قانونية مستقلة⁴²⁸.

- الجهوية الإدارية: وهي أسلوب من أساليب الإدارة العامة والتسيير، توزع فيه الوظائف على مستوى الهيئات الجهوية التي تتوفر على قدر من الاستقلال الذاتي، بمعنى أن اللامركزية هنا تقوم على أساس قيام مجموعات جهوية، تجمعها رابطة تاريخية واجتماعية وثقافية ومصالح ذاتية مشتركة ضمن نطاق جغرافي محدد، تدير نفسها بنفسها عن طريق مجالس، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتخضع لوصاية السلطة المركزية أشخاصا وإعمالا بمقتضى نص قانوني محدد⁴²⁹.

- الجهوية الاقتصادية: إن المنظور الحديث لفكرة الجهوية أصبح ينظر إليها من الزاوية الاقتصادية، حيث إن هذه الأخيرة بإمكانها أن تخفف العبء الاقتصادي على الدولة..... والوقوف عند جهوية تسعى أساسا إلى هيكلة الأنشطة الاقتصادية والتجارية بإعادة التوازن للنمو الاقتصادي الجهوي من خلال ما تم تحقيقه من شروط التنمية الاقتصادية الشاملة. أما معناها في الدول النامية فيرتبط بتقليص الفوارق الجهوية وتصحيح الاختلالات المجالية، وتتوفر الجهة هنا على إطار جغرافي مناسب لإعداد المخططات التنموية، كما تشكل إطارا إداريا واقتصاديا بامتياز يكون جسرا للتواصل بين الجهات الاقتصادية والإدارة المركزية⁴³⁰.

- الجهوية السياسية: أو كما يصطلح عليها بالفرنسية "la régionalisation politique" وهي أقصى درجات اللامركزية، في إطار الدولة الموحدة، دون الوصول إلى مستوى الدولة الفيدرالية، حيث تتوفر فيها الجهة على سيادتها، وبالتالي فهي تمثل سلطة سياسية حقيقية، متميزة عن سلطة الدولة، لكونها تجسد جماعة ديمقراطية مسيرة من طرف أجهزة سياسية منتخبة بطريقة مباشرة، والجهة في هذا النظام هي أعلى مرتبة في مستويات اللامركزية الترابية، إذ لا تتوفر فقط على اختصاصات إدارية، وإنما أيضا لها اختصاصات تشريعية، وتنظيمية أصلية محددة دستوريا، وبالتالي أصبح نظام الجهوية هو الأسلوب الأمثل لإدارة الدولة بطريقة أكثر ديمقراطية وقرب وتوازن⁴³¹.

⁴²⁸ - صالح المستف: الجهة بالمغرب: رهان جديد لمغرب جديد، المنشورات المغربية، الطبعة الأولى، 1993، ص 43

⁴²⁹ - محمد المصباحي: تطور مسار الجهوية . دراسة مقارنة. رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، سطات، 2006، 2007، ص 15.

⁴³⁰ - عبد العزيز أشرفي: الجهوية الموسعة: نمط جديد للحكومة الترابية والتنمية المتدمجة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2011، ص 64.

⁴³¹ - ادريس ديداح، مرجع سابق، ص 6.

وبناء على ما سبق فإن الإشكالية التي يثيرها الموضوع تتمحور حول السؤال المركزي الآتي: إلى أحد استطاع المشرع المغربي ترسيخ الجهوية بأبعادها الديمقراطية لتحقيق التنمية الترابية وكسب الرهان التنموي؟

ولمناقشة هذه الإشكالية والإجابة عنها، سأحاول مقارنة الموضوع من خلال مطلبين أساسيين، يتناول المطلب الأول البناء القانوني للجهوية والديمقراطية المحلية بالمغرب، ويخصص المطلب الثاني لمرتكزات وآليات تكريس الديمقراطية على المستوى الجهوي.

المطلب الأول: البناء القانوني للجهوية والديمقراطية المحلية بالمغرب

من خلال تتبع كرونولوجيا تطور البناء الجهوي في المغرب قبل عهد الحماية إلى حصول المغرب على استقلاله، يتضح أن التطور النسبي الذي عرفه التنظيم الجهوي غير كاف للتطبيق الفعلي للجهوية بالمقارنة مع الدول المتقدمة في هذا المجال، فدستورا 1992 و1996 والقانون 47-96 وضعوا الركائز الأولى للجهوية.

كما لا يمكن عدم الاعتراف بالأشواط المهمة التي قطعها المغرب في مسلسل تفعيل السياسة الجهوية في الفترة التي تلت الاستقلال إلى حدود دستور 2011، حيث أعطى هذا الأخير للتنظيم الجهوي مكانة مهمة لتنزيل مشروع الجهوية المتقدمة الذي تراهن عليه المملكة من خلال تركيزه على مبادئ جديدة مؤطرة للجهوية، ويتجلى عزم المملكة ورغبتها في التكريس الفعلي للجهوية والديمقراطية المحلية من خلال إصدارها للقوانين التنظيمية للجماعات الترابية خلال فبراير 2015 (الفقرة الأولى).

وعند مقارنة مسألة الديمقراطية والإصلاح الديمقراطي، يجدر الإشارة أن للديمقراطية مبادئها وآلياتها العامة والحد الأدنى من الشروط لقيامها، وفي حالة غيابها وعدم توفرها لا يمكن الحديث عن ديمقراطية حقيقية، والتي لا بد أن تستند إلى رؤية المجتمع المحلي وأولوياته واحتياجاته وكيفية التعامل معه لما له من مكانة متميزة وخاصة في عمليات الإصلاح الديمقراطي، وللحديث عن الديمقراطية على المستوى المحلي يجب التطرق إلى المبادئ والآليات المؤطرة للديمقراطية المحلية والجهوية نظرا لعلاقة التكامل والانسجام بينهما (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تبوأ الجهة مكانة الصدارة في التنظيم الترابي في التشريع المغربي

تقضي الجهوية أولا تحقيق ديمقراطية محلية وجهوية، بإعطاء كل مؤسسة دورها في التسيير، وذلك بالانتقال من المركز إلى المحور مع التأكيد على ضرورة تكامل جهود الدولة مع جهود الفاعلين

الجهويين. فتمكين الجهات من اختصاصات فعلية ودقيقة من جهة، وتوسيعها من جهة ثانية، يساهم في تطوير الديمقراطية.

ولعل هذه المعطيات تبرز القيمة الاستراتيجية التي أضحت تحتلها الجهوية المتقدمة كتنظيم ترابي في منظومة الإصلاحات الدستورية والسياسية بالمغرب، كما يبرهن كذلك على جدية تبني الدولة لهذا الإصلاح، وبمقومات ومبادئ تراعي الخصوصية المغربية وانفتاحها على التجارب المقارنة، وأيضاً على جعل الجهوية المتقدمة آلية لإعادة توزيع السلطة بين الدولة ومختلف الجماعات الترابية. وإعطاء الجهة مكانة متميزة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى.⁴³²

لقد عمل الدستور الأخير لسنة 2011⁴³³ على إعطاء الانطلاقة الفعلية للعمل على تنزيل ورش الجهوية المتقدمة، من خلال تخصيصه نحو 14 فصلاً، نص في أغلبها عن التفاصيل المتعلقة بالتنظيم الجهوي. وراهن على الجهوية المتقدمة كتنظيم ترابي جديد، ويستخلص ذلك من مضمون الفقرة الأخيرة من الفصل الأول من الباب الأول من دستور 2011، الخاص بالمبادئ العامة التي اعترفت بالكينونة الترابية للجماعات الترابية التي لم تعد مجرد هيئات إدارية، بل أصبحت كيانات ترابية لها وجود مادي وليس قانوني ومؤسسي فقط، وقد جاء في مضمون الفصل الأول أن "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة"، وقد جاء هذا التأكيد عطفاً على الفقرة السابقة التي انتهت بتسيخ الاختيار الديمقراطي كثابت من ثوابت المغرب، بحيث لم تعد لامركزية التنظيم الإداري الترابي مجرد إجراء قانوني عادي، بل أصبحت مبدأً دستورياً باعتبار الجهوية المتقدمة من الركائز الأساسية للعمل والتدبير الاقتصادي والاجتماعي وتكريس الديمقراطية المحلية.

لذلك يندرج اعتماد الجهوية المتقدمة ضمن إعادة الترتيب الترابي داخل الدولة، على المستويات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية والإدارية.....، وتبعاً لذلك جعل المشرع الدستوري من الجهات والجماعات الترابية الأخرى شريكاً أساسياً في تفعيل السياسة العامة للدولة، وعنصرها مهما في دعم تمثيلها داخل مجلس المستشارين الذي ينتخب أعضاؤه بالاقتراع العام غير المباشر لمدة ست سنوات، وهي نفس مدة انتخاب أعضاء مجالس الجهات ومجالس العمالات والأقاليم

⁴³² - امحمد مالكي، قراءة في الهندسة العامة للدستور المغربي الجديد، مجلة تبين الفكرية والثقافية، العدد 4، الدستور في الفكر العربي الحديث "قضايا راهنة"، المجلد الأول، 2013، ص 88.

⁴³³ - الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011، بتنفيذ نص دستور المملكة المغربية، الجريدة الرسمية، عدد 5964 مكرر، بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق ل 30 يوليوز 2011

والجماعات والمقاطعات، حيث أصبحت تركيبة مجلس المستشارين تتكون من 90 عضواً على الأقل و120 عضواً على الأكثر، وأضحى ثلاثة أخماس مجلس المستشارين يمثلون الجماعات الترابية، يتوزعون بين جهات المملكة بالتناسب مع عدد سكانها. ومع مراعاة الإنصاف بين الجهات، ينتخب المجلس الجهوي على مستوى كل جهة، من بين أعضائه، الثلث المخصص للجهة من هذا العدد. وينتخب الثلثان المتبقيان من قبل هيئة ناخبة تتكون على مستوى الجهة، من أعضاء المجالس الجماعية ومجالس العمالات والأقاليم. خمسان من الأعضاء تنتخبهم، في كل جهة، هيئات ناخبة تتألف من المنتخبين في الغرف المهنية، وفي المنظمات المهنية للمشغلين الأكثر تمثيلية، وأعضاء تنتخبهم على الصعيد الوطني، هيئة ناخبة مكونة من ممثلي المأجورين⁴³⁴.

ويعتبر إدراج مسألة التنظيم اللامركزي بمثابة قرار حاسم في تبني اختيار اللامركزية ومقومات الجهوية المتقدمة في إطار بلورة رؤية جديدة للعلاقة بين المركز وباقي الجماعات الترابية وتقاسم السلطة الإدارية والسياسية بدل تمركزها في يد واحدة وهي المركز بالعاصمة.

بيد أن مشروع الجهوية يتطلع إلى تمكين المغرب من جهوية متقدمة ديمقراطية الجوهر مكرسة للتنمية المستدامة والمندمجة اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وبيئياً، تكون مدخلاً لإصلاح عميق لهيكل الدولة من خلال السير الحثيث المتدرج على درب اللامركزية واللامركز الفعليين النافذين، والديمقراطية المعمقة، والتحديث الاجتماعي والسياسي والإداري للبلاد والحكمة الجيدة⁴³⁵.

لقد تم تخصيص الباب التاسع بأكمله للجهات والجماعات الترابية الأخرى من الفصول 135 إلى 146، وتتعلق معظمها بالتنظيم الترابي، كما يلاحظ من خلال العنوان أن الجهات عبارة عن وحدة قائمة الذات ومنفصلة عن الجماعات الترابية الأخرى، لكن الفصل 135 قد حسم بشكل واضح بهذا الشأن بحيث اعتبر الجهات وحدة من وحدات الجماعات الترابية وقد جاء مضمونه كما يلي: "الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات. والملاحظ من الباب التاسع أن الجماعات الترابية أضحى في الصيغة الدستورية هيئات لامركزية تتوفر على آليات وأدوار ووسائل قانونية ومالية تمكنها من الاضطلاع بالدور المنوط بها كمحرك أساسي للتنمية والديمقراطية المحلية. ومضمون هذا الباب يعكس الزخم والقيمة الكبرى التي حظيت بها الجهات والجماعات الترابية

⁴³⁴ - المادة 63 من دستور 2011، مرجع سابق

⁴³⁵ - تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول، اللجنة الاستشارية، التصور العام، السنة 2011.

الأخرى، بحيث أصبحت لها اختصاصات موسعة وأكثر فعالية ونجاعة، وأيضاً تم العمل على ترسيخ مجموعة من المبادئ كدعامة أساسية لتكريس جهوية متقدمة.

وقد نص الدستور الجديد على وضع المبادئ الناظمة للتدبير الديمقراطي للشؤون المحلية من خلال تقوية السلطات التقديرية للرئيس، ومن خلال توسيع الاختصاصات المخولة للمجالس الجهوية، والتي تجد أساسها في مبدأ التدبير الحر، والتعاون والتضامن وتأمين مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة⁴³⁶.

وقد ذكرت الجهة بصفة مستقلة في الفصل 143 بالرغم من أنها تدخل ضمن الجماعات الترابية وهذا إن دل على شيء فهو يدل على المكانة المتميزة التي تمتع بها ضمن باقي الوحدات الترابية. وقد منح المشرع الدستوري الجهة الحق في تأسيس مجموعات فيما بينها، كما بوأ الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة دستوريا بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في مجال عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية للجماعات الترابية⁴³⁷.

وتعد الجهوية المتقدمة من الاختيارات الوطنية الكبرى التي اعتمدها المغرب بهدف تدعيم النظام اللامركزي وتطوير بنياته، والعمل على تحقيق التنمية المنشودة في مختلف المجالات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية، بالاعتماد على الجهة كآلية تديرية للتشديد وأداة التسريع بالعمل التنموي، حيث جاء في المادة الخامسة منه، وتطبيقاً لأحكام الفصل 143 من الدستور، تتبوأ الجهة مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى من عمليات إعداد برامج التنمية الجهوية لإعداد التراب وتنفيذها وتتبعها، مع مراعاة الإختصاصات الذاتية للجماعات الترابية الأخرى، بحيث يتعين على السلطات العمومية المعنية مراعاة مكانة الصدارة للجهة كما هو منصوص عليها في الفقرة الثانية من الفصل 143 من دستور⁴³⁸ 2011.

وهنا تجسد الصدارة فكرة جديدة بطبيعتها من خلال هذا الفصل، وهي في الحقيقة قد تشكل لدى بعض المهتمين بالتنظيم الترابي اللامركزي زعزعة وتهديدا لوضع الجماعات الترابية. فالاعتراف

⁴³⁶ - ينظر الفصل 136 من دستور 2011، مرجع سابق.

⁴³⁷ - ينظر الفصول 143-144 من دستور 2011، مرجع سابق.

⁴³⁸ - المادة 5 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

بوضعية الصدارة بالنسبة للجهة يأتي في إطار إعادة بناء وتكوين الفاعلين المحليين، وتطوير صلاحياتهم، إذ يشكل المفهوم أساسا لورش الجهوية المتقدمة بهدف تمكين الجهة من الاستفادة من وضع خاص يتيح لها أداء مهامها الجديدة المتعلقة أساسا بالتنمية الجهوية، إلا أن مفهوم الصدارة يهدف بأن يكون مصدرا لتدخلات عديدة مرتبطة خصوصا بتأطير العلاقات ما بين مختلف أصناف الجماعات الترابية⁴³⁹.

ويترب عن إقرار آلية الصدارة عدة نتائج على مستوى طبيعة علاقة الجهة بالدولة وببإقي الجماعات الترابية، ففيما يخص علاقتها بالدولة فقد أصبحت المؤسسة الجهوية هي المخاطب الرئيسي للحكومة التي تستشير المجالس الجهوية في مختلف القضايا التي تهم التنمية الترابية، عبر تمثيلها للجماعات الترابية في تقديم المقترحات والملاحظات على تدخلات الدولة ضمن تراب الجهة، من منظور كونها الحلقة الأهم لتحقيق التنمية الشاملة والحكامة الترابية في تناغم تام مع أهداف الدولة المركزية، وكذلك مختلف الوحدات الترابية الأخرى، حيث إن بروز متدخلين تنمويين جدد على المستوى الجهوي والمحلي يتطلب تكريس الجهة كإطار للتشاور والتنسيق لبرامج التنمية، إضافة إلى ذلك فإن بناء كيان جهوي يعزز مشروعية الدولة في تدبير المجال الترابي يتطلب إعادة تحديد العلاقات بين الدولة والمجال، في اتجاه تخويل الإطار الجهوي وضعاً مهما ودورا حيويا في تحقيق التنمية⁴⁴⁰.

وقد عمل القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات على تكريس مكانة الجهة بين الجماعات الترابية الأخرى في القانون التنظيمي⁴⁴¹، حيث سار في نفس اتجاه الوثيقة الدستورية، ما يشكل بفضل مقتضيات الواردة فيه تحولا نوعيا في المنظومة الجهوية المغربية، ليس فقط في الجانب المؤسسي لهذا الصنف من الوحدات الترابية، وإنما أيضا في الجوانب التدييرية والإدارية والمالية والحكمانية لهذه الأخيرة، كما أن هذا القانون سيرفع من المستوى القانوني الشكلي

⁴³⁹ -عبد الواحد الخمال، البعد الدستوري لصدارة الجهة في الهندسة الترابية: حيوية المبدأ والالتيكات المرتبطة به، منشورات مركز للدراسات والأبحاث، الديمقراطية المحلية وأفاق التنمية الترابية بالمغرب –دراسات متكاملة-، مطبعة قرطبة أكادير، 2020، ص 77.

⁴⁴⁰ - عبد الرفيع زعنون، التدبير الديمقراطي للتنمية الترابية على ضوء الإصلاحات الدستورية والقانونية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2017-2018، ص 165.

⁴⁴¹ -الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

المنظم من قانون عادي إلى قانون تنظيمي⁴⁴².

الفقرة الثانية: المبادئ والآليات المؤطرة للجهوية والديمقراطية المحلية بالمغرب

شكل دستور 2011 مناسبة لدسترة العديد من المقتضيات والمبادئ والمؤسسات في محاولة لخلق نوع من القطيعة مع الدساتير السابقة. فقد أفرد المشرع الدستوري بابا خاصا بالجماعات الترابية وهو الباب التاسع من الدستور، هذا الأخير، وسعيا منه إلى تكريس مبدأ اللامركزية الإدارية، قام في بابه التاسع من خلال (الفصول من 135 إلى 146) بتعريف الجماعات الترابية بكونها تتكون من "الجهات، العملات والأقاليم والجماعات" وهي أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام، وتسير شؤونها بكيفية ديمقراطية⁴⁴³.

ولتجسيد هذا التوجه جاءت الإصلاحات الدستورية والتنظيمية الأخيرة التي اعتمدها المغرب في مجال الجهوية بعدة آليات ومبادئ تؤطر التنظيم الجهوي والديمقراطية المحلية وتزيد من فعاليتها، ومن أهم هذه المبادئ مبدأ التدبير الحر للشأن الترابي الذي يعتبر من أحد أهم مظاهر اللامركزية، حيث يمكن الجماعات الترابية من تدبير شؤونها وبلورة اختياراتها وتنزيل مخططاتها وبرامجها التنموية بكيفية مستقلة وديمقراطية ولا يسمح بتدخل ممثلي السلطة المركزية (الولاية والعمال) في أنشطتها ومهامها إلا في الحدود التي يتيحها القانون، فهو يهدف إلى ضمان استقلاليتها وحرية تصرفها وتدخلها من أجل إشباع الحاجات العامة في إطار الشروط القانونية المحددة لذلك⁴⁴⁴.

فمبدأ التدبير الحريجأ أصوله من خلال مقتضيات دستور 2011 ومقتضيات القوانين

⁴⁴²-ادريس ديدياح، مرجع سابق، ص 294.

⁴⁴³- لقد استبدل المشرع الدستوري في الفصل 135 من دستور 2011، مصطلح الجماعات المحلية الذي كان سائدا في الدساتير السابقة بالجماعات الترابية، هذا المصطلح الذي له دلالاته وإن برره البعض ترجيحاً لطرح الجغرافيين، الذين كانوا متواجدين داخل اللجنة الاستشارية للجهوية، والتي جاء في تقريرها ان اصطلاح "الجماعات المحلية" يرتبط أكثر بتدبير أمور القرب التي تختص بها الجماعات القاعدية، بينما يحيل اصطلاح "المجاعات الترابية" على المهام التنموية التي تشكل أساس اعتماد الجهوية يتم من خلال اختيار بواسطة آلية الانتخاب، وهناك من اعتبر مصطلح المحلي يشير إلى المركزي وليعكس بذلك تبعية الأول للثاني ووصاية المركزي على المحلي. للمزيد من التفصيل ينظر ادريس ديدياح مرجع سابق، وأحمد حضرائي، الحكامة الترابية وحقوق الإنسان، الآليات التشاركية الجهوية، دليل مرجعي بشراكة بين المجلس الوطني لحقوق الإنسان والمعهد الجمهوري الدولي لتعزيز الديمقراطية حول العالم، 2018، ص16.

⁴⁴⁴-محمد المودن، دور مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية في المساهمة في تنزيل النموذج التنموي بالمغرب، مؤلف جماعي مبادئ الحكامة الترابية ورهانات تنزيل النموذج التنموي المغربي، منشورات المركز المتوسطي للدراسات والأبحاث المعاصرة، جزيرة التكنولوجيا، العدد 13، 2021، ص36

التنظيمية للجماعات الترابية، الذي كرس البعد الديمقراطي على مستوى الوحدات اللامركزية، عندما نص في الفقرة الثالثة من الفصل 135 على "أن مجالس الجهات تنتخب بالاقتراع العام المباشر"، في سياق توسيع القاعدة الترابية للامركزية وجعل جميع الهيئات التداولية لمختلف الجماعات الترابية تقوم على أساس الشرط الانتخابي الذي يعد أحد التطبيقات الأساسية لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، فهذا الأخير يرتبط بالمرجعية الديمقراطية للأجهزة التي تتولى تدبير شؤون الجهات والجماعات الترابية الأخرى⁴⁴⁵.

والفصل 136⁴⁴⁶ من الدستور يعتبر مبدأ التدبير الحر بمثابة رؤية جديدة للعلاقة بين الدولة والجماعات الترابية، تركز أساسا على احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الوحدات وعدم التدخل في شؤونها المحلية بما يعزز من استقلاليتها وذلك في حدود معينة. وقد أدرجه المشرع الدستوري مع المبادئ التي يركز عليها التنظيم الترابي والجهوي بغية الارتقاء بمهام الهيئات المنتخبة ولتعميق الديمقراطية المحلية وتنظيم العلاقة بين الدول والجماعات الترابية وتخفيف المراقبة⁴⁴⁷ من خلال الانتقال من الوصاية على الجماعات الترابية إلى المواكبة لجعل الجماعات الترابية مؤسسات حقيقية لامركزية حرة ومستقلة عن إدارة الدولة.

ولتفعيل الجهة لمبدأ التدبير الحر في ممارسة صلاحياتها بطريقة ديمقراطية، نص الدستور في الفصل 140 منه وبالضبط في الفقرة الثانية منه على أن "تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، في مجالات اختصاصاتها، ودخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها، مما يعنيه ذلك من حاجة إلى تنظيم هذه السلطة ووضع المؤسسات الإدارية اللازمة لممارستها، وتحقيق التوازن بين مصالح الدولة و الحريات المحلية والتوفيق بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية. وبالتالي فالتدبير الحر لا ينتج عنه منح اختصاصات جديدة للهيئات الترابية، بقدر ما نكون أمام وضع جماعات ترابية ملزمة بممارسة اختصاصاتها، ومهام حددها المشرع سلفا ووضع لها إطارا واضحا، تماشيا مع

⁴⁴⁵ - أحمد أجعون، مرجع سابق، ص 88-89.

⁴⁴⁶ - فقد نص هذا الأخير على مايلي: "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن، ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة".

⁴⁴⁷ - أحمد أجعون، مرجع سابق، ص 88-89.

مقتضيات الفصل 140 من الدستور⁴⁴⁸.

وبالانتقال إلى القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، فإنه هناك تنصيحا موحدا يخول بمقتضاه تباعا لمجالس الجهات ومجالس العمالات والأقاليم ومجالس الجماعات، في حدود اختصاصاتها المنصوص عليها في القسم الثاني من قوانينها التنظيمية "سلطة التداول بكيفية ديمقراطية وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها طبقا لأحكام هذه القوانين التنظيمية والنصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لتطبيقها"⁴⁴⁹، وهذا يدل على استقلالية المجالس المنتخبة في القيام بالوظائف والمهام المنوطة بها دون تدخل السلطات المركزية.

وخلاصة القول أن مبدأ التدبير الحريج أساس وجوده في الفلسفة الديمقراطية المحلية من خلال تأمين ثلاث ضمانات أساسية:

- الاستقلال الإداري، الذي عمل المشرع على تأكيده في المقتضيات الخاصة بالقانون التنظيمي للجهات عندما نص في المادة الثالثة على أن " الجهة جماعة ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي " ، وأضاف في المادة التاسعة " يدبر شؤون الجهة مجلس ينتخب أعضاؤه بالاقتراع العام المباشر"⁴⁵⁰.

- والاستقلال الوظيفي الذي عمل المشرع على تنظيمه من خلال القانون التنظيمي للجهات في الباب الثاني من القسم الثاني المتعلق بالاختصاصات الذاتية للجهة من خلال المواد 81 إلى 90 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

- وأخيرا الاستقلال المالي من خلال الفصل 141 من الدستور عندما أكد على أنه " تتوفر الجهات... على موارد مالية ذاتية. وموارد مرصودة من قبل الدولة ". وأضاف في نفس السياق أن " كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات... يكون مقترنا بنقل الموارد المطابقة له"، كما نص المشرع في المادة 186 من القانون التنظيمي على أنه " تتوفر الجهة لممارسة اختصاصاتها على موارد مالية ذاتية

⁴⁴⁸- للمزيد من التفصيل ينظر محمد المودن، مرجع سابق ص 51-55. ومحمد يحيى، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بين التفسيرين الضيق والواسع في القانونين الدستوري والإداري المغربيين، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 2017، ص 133، 14.

⁴⁴⁹- ينظر المادة 3 من القانون التنظيمي 113.14، المادة 3 من القانون 112.14، وينظر المادة 4 من القانون 111.14، مرجع سابق.

⁴⁵⁰- المادة 3 والمادة 9 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

وموارد مالية ترصدها الدولة وحصيلة الاقتراضات " وأضاف في المادة 187 على أنه " تطبيقا لأحكام الفصل 141 من الدستور، يتعين على الدولة أن تقوم بموجب قوانين المالية:

-برصد موارد مالية قارة وكافية للجهات من أجل تمكينها من ممارسة الاختصاصات الذاتية المخولة لها بموجب أحكام هذا القانون؛
-بتحويل الموارد المالية المطابقة لممارسة الاختصاصات المنقولة إليها".

إن تطبيق هذه المقتضيات وتفعيلها يعد المحك الرئيسي لتحديد أبعاد الاستقلال المالي ومداه و تشكل مسألة الاستقلال المالي للجهة عنصرا أساسيا في تحديد مدى إعمال مبدأ التدبير الحر المنصوص عليه في الدستور، فالاستقلال المالي يسمح للجهة بأن تتوفر على الموارد والإمكانات الكافية التي تضمن لها تغطية نفقات ممارستها لاختصاصاتها، كما يسمح لها في نفس الوقت بأن تتوفر على سلطة جبائية مستقلة تتوافق مع تطور نفقاتها وحاجياتها⁴⁵¹.

ويشكل مبدأ التفرع⁴⁵² أهم المبادئ التي تؤطر مسألة توزيع الاختصاصات والموارد بين الدول والجماعات الترابية أو بينها وبين باقي الجماعات الترابية الأخرى، فهذا المبدأ يعتبر من الآليات الحديثة المتبعة في الأنظمة اللامركزية، ويقوم على توزيع الاختصاصات والموارد بشكل عادل عملا بالمبدأ الأصل في الالتزام بناء على حسم قانوني واضح.

في نفس السياق، نص الدستور المغربي لسنة 2011 لأول مرة بشكل صريح على مبدأ التفرع، وذلك في الفقرة الأولى من الفصل 140 الذي منح للجماعات الترابية اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة. فالتنصيب عليها في الوثيقة الدستورية جاء ليضيف عليها نوع من الإعلاء من شأنه أن يساهم في تسليط الضوء على إشكالية توزيع الاختصاصات بين الدولة ومصالحها اللامركزية في إطار عدم التركيز الإداري من جهة وبين الدولة

⁴⁵¹ - هشام ونزار، الجهوية المتقدمة على ضوء المبادئ الدستورية الكبرى، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2018/2019، ص 62-63.

⁴⁵² - تعددت تعاريف مبدأ التفرع بسبب غموض وتشعب مجالاته وتوظيفاته، عموما فكلما التفرع اصطلاحاً هي ذا أصل لاتيني «le principe de la Subsidiarité» ، ومفهوم Subsidiarité يرمز إلى عدة معاني منها : le soutien , le renfort, le secours , l'aide, l'assistance, le réserve, la secondarité, la substitution. الحجيوي، مبدأ التفرع وتوزيع الاختصاصات بين الدولة المركزية والجهات بالمغرب، منشورات حوارات- مجلة للدراسات السياسية والاجتماعية، مطبعة المعارف الجديدة الرباط، العدد 1، 2015، ص 81.

والجماعات الترابية (في صدارتها الجهة) في إطار اللامركزية من جهة أخرى⁴⁵³. بالإضافة إلى الإجابة عن إشكالية الديمقراطية وإرساء الجهوية المتقدمة وإسهاماتها في تحقيق حكمة محلية جيدة.

فمبدأ التفرع يقوم على فكرة توزيع المهام وتحديد الاختصاصات والمسؤوليات بين المستويات الإدارية، أي أن كل مستوى إداري يتقيد بدائرة الاختصاص الممنوحة له ولا يتعداها، وأيضا من أجل عدم قيام المستويات الترابية الثلاث بنفس المهام في آن واحد، وأن تمارس فقط المهام التي تتناسب مع موقعها وحجمها وأهميتها في التراتبية المؤسسية. ومن أجل عدم ممارسة اختصاصات تعود للدولة⁴⁵⁴، وعليه فإن هذا المبدأ لا يطبق إلا على الاختصاصات التي يمكن أن تكون موضوع تقاسم الصلاحيات، لأن هناك اختصاصات تظل حكرا على الدولة مثلا ميدان الدفاع، سك النقود، قانون الجنسية، السياسة الخارجية البنات التحتية الأساسية والضخمة.

وتماشيا مع ذلك، تم تكريس هذا المبدأ في القوانين التنظيمية حول الجماعات الترابية، كقاعدة لتوزيع وممارسة الاختصاصات بين الجماعات الترابية والدولة، حيث تم التنصيص على مبدأ التفرع من خلال المادة 6 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، حيث تمارس هذه الأخيرة الاختصاصات الذاتية المسندة إليها بناء على مبدأ التفرع، وتمارس أيضا الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة، والمنقولة إليها من هذه الأخيرة وفق الشروط والكيفيات المنصوص عليها في الأحكام المنصوص عليها في القانون التنظيمي، وطبقا للفقرة الثانية من الفصل 141 من الدستور، الذي أكد على أن كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له.

ولهذا فمبدأ التفرع له حمولة سياسية أساسا بإعادة النظر في دور الدولة، نظرا لكون التفعيل الحقيقي لهذا المبدأ، سيؤدي مستقبلا إلى تخلي الدولة عن بعض اختصاصاتها لصالح المستوى اللامركزي واللامركز بطريقتي تدريجية، مكرسا بذلك فكرة بناء الدولة من القاعدة إلى القمة،

⁴⁵³ - فؤاد أحلووش الكريستي، الجهوية المتقدمة ورهان تحديث ودمقرطة هياكل الدولة والجماعات الترابية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، 2017، ص 160.

⁴⁵⁴ - أحمد مفيد، من أجل حكمة محلية جيدة، تقرير عن الدورات التكوينية لفائدة المنتخبين والمنتخبات، منشورات ترانسبرانسي المغرب، 2017، ص 12.

الشيء الذي يحتم تدخل الجماعات الترابية في جزء مهم من المسؤوليات العمومية المتعلقة بها⁴⁵⁵. ويعتبر مبدأ التضامن الترابي حجر الزاوية في الجهوية المتقدمة والديمقراطية المحلية، ذلك أن تحويل الاختصاصات للجماعات الترابية يجب أن يقترن بتوفير موارد مالية عامة وذاتية، لأن أبرز مشكل يعترض الجماعات الترابية هو مدى وجود موارد بالحجم الذي يمكنها من أن تتكفل بما أسند إليها من صلاحيات بمقتضى القوانين التي تعد في الحقيقية تكليفا، الأمر الذي يجعل عدم التكافؤ الطابع المميز للتنمية المحلية، إلا إذا كان هدفها هو تمكين الجماعات الترابية من استثمار مؤهلاتها وإمكاناتها على الوجه الأمثل في إطار من التعاون والتكامل مع بعضها البعض، مع إيجاد آليات ناجعة للتضامن المجسد للتكامل والتلاحم بين المناطق في المغرب الموحد⁴⁵⁶.

لهذا عمل دستور 2011 على تكريس مبدأ التعاون والتضامن الترابي لضمان حد أدنى من المرافق والخدمات للمواطنين بغض النظر عن النطاق الترابي الذي يوجدون فيه في إطار من التضامن والتآزر من جهة، ولإيجاد آليات للتعاون بين الوحدات الجغرافية المختلفة في إطار وحدة الدولة من جهة ثانية.

ولتفعيل التعاون بين الجهات نص الدستور على إحداث صندوق التأهيل الاجتماعي، وصندوق للتضامن بين الجهات⁴⁵⁷، كما نص الفصل 144 على إمكانية الجماعات الترابية على تأسيس مجموعات فيما بينها من أجل التعاضد في الوسائل والبرامج، وأعطى للجهات إمكانية الاتفاق على كيفيات تعاونها مع جماعة ترابية أخرى من أجل إنجاز مشروع يتطلب تعاون عدة جماعات ترابية⁴⁵⁸.

كما نصت الفقرة الثانية من المادة الرابعة من القانون التنظيمي للجهات 111.14 على أن التنظيم الجهوي يرتكز على مبدأي التعاون والتضامن بين الجهات، وبينها وبين الجماعات الترابية

⁴⁵⁵ - CHAHID fatima, territorialisation des politiques, REMALD ; collection « manuel et travaux universitaires » N° 63 premier édition 2005, P 132.

⁴⁵⁶ - منية بلميلح، الجهوية المتقدمة ورهان التغيير بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 91-90، 2010، ص 53-54.

⁴⁵⁷ - نص الفصل 142 من دستور 2011 على أنه: "يحدث لفترة معينة ولفائدة الجهات صندوق التأهيل الاجتماعي، يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات الأساسية والتجهيزات، هذا بالإضافة إلى إحداث صندوق للتضامن بين الجهات، بهدف التوزيع المتكافئ للموارد، قصد التقليص من التفاوتات بينها".

⁴⁵⁸ - الفصل 143 من دستور 29 يوليوز 2011، مرجع سابق.

الأخرى، من أجل بلوغ أهدافها وخاصة إنجاز مشاريع مشتركة وفق الآليات المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي.

وبعد التضامن بين الجهات أحد هذه الآليات، حيث خص الدستور الجهات بصندوقين عمل القانون التنظيمي للجهات على تحديد مجالات تدخلهما، وكيفية اشتغالهما ومعايير الاستفادة منهما:

أ- صندوق التأهيل الاجتماعي: ويروم سد العجز في مجالات التنمية البشرية والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات، لاسيما في مجالات الماء الصالح للشرب والكهرباء، الصحة، الترابية، شبكة الطرق والمواصلات، أما فيما يخص موارد هذا الصندوق ونفقاته وكيفية تسييره ومدة عمله تحدد بموجب قانون المالية.

ب- صندوق التضامن بين الجهات: ويهدف إلى ضمان التوزيع العادل والمتكافئ للموارد قصد تقليص التفاوتات المجالية، ويعتبر وزير الداخلية أمربقبض مداخل الصندوق وصرف نفقاته⁴⁵⁹.

وقد تم التنصيص على هذه الصناديق في إطار تقليص الفوارق المجالية والاجتماعية التي تعد في صلب ورش الجهوية المتقدمة، ومدخلا أساسيا لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بغاية تعزيز أدوار الجهات وتمكينها من بناء نموذجها التنموي الخاص استنادا إلى مؤهلاتها، مع إرساء آليات للتضامن بين الجهات وتأهيل الجهات الأقل حظا في التنمية⁴⁶⁰.

ومن بين المبادئ لمكرسة لديمقراطية المحلية، مبدأ المشاركة وهو مبدأ ديمقراطي من أهم مبادئ الدولة الوطنية الحديثة، فيمقتضى الدستور تسيير الجهات كجماعة ترابية شؤونها بكيفية ديمقراطية وتؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونها، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة⁴⁶¹.

وتبعا لذلك، يعتبر مبدأ المشاركة أحد مكونات الحكامة، فهيتهاي الظروف والأوضاع السياسية المناسبة لتعبئة الأفراد والجماعات للمساهمة والمشاركة في الأنشطة والمشاريع الاقتصادية

⁴⁵⁹ - المادة 229-234، من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

⁴⁶⁰ - جواب رئيس الحكومة في الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة، مجلس المستشارين، الثلاثاء 6 جمادى الآخرة 1440 (12 فبراير 2019)، ص 2.

⁴⁶¹ - أحمد اجعون، الجهوية المتقدمة في الدستور المغربي لسنة 2011، مرجع سابق، ص 85.

والاجتماعية⁴⁶²، فمبدأ المشاركة يركز على قاعدتين : القاعدة الأولى الاقتراع العام المباشر لانتخاب مجالس الجهات، والقاعدة الثانية آليات تشاركية للحوار والتشاور. وهذا ما نص عليه الفصل 139 من الدستور: "تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها.

المطلب الثاني: مرتكزات تكريس الديمقراطية المحلية على المستوى الجهوي

إذا كانت الجهوية المتقدمة التي اختارها المغرب تهدف بالأساس إلى تحقيق قفزة نوعية في مجال الديمقراطية المحلية وتكريس البعد اللامركزي والتراحي، فاللاتمركز الإداري يعتبر أسلوبا تديرها يهدف إلى تنظيم وتنسيق مهام ووظائف الدولة المركزية على المستويين الإقليمي والجهوي، فاللاتمركز الإداري يعد من المكونات الأساسية للأنظمة السياسية الحديثة، فإذا كانت مركزية اتخاذ القرار في بداية الاستقلال تبررها ضرورة الحفاظ على وحدة الدولة وتماسكها، فإنها أصبحت اليوم غير قادرة على مواجهة جميع الحاجيات، وبالتالي ظهرت الحاجة من جديد إلى ضرورة تطوير وتعميق نظام اللامركزية، ومعه أيضا نظام اللاتركيز الإداري⁴⁶³. ويشكل اللاتمركز أحد المرتكزات الأساسية التي من شأنها إعطاء دفعة قوية لمسلسل الجهوية المتقدمة بالمغرب (الفقرة الأولى).

ويشكل النموذج التنموي الجديد نقطة انطلاق للمضي قدما بالمشروع المجتمعي التنموي بالمملكة المغربية، بقيادة جلالة الملك محمد السادس، والنهوض بالمغرب في أفق 2035 باتجاه بلوغ مرتبة الريادة والصدارة على الصعيد الجهوي، وهذا لا يتأتى إلا بالإصلاح الجذري للإدارة العمومية والترايبية بوجه خاص، لكونها تشكل أحد الدعائم والركائز الأساسية لتحقيق التنمية بمفهومها الشامل، حيث لها القدرة على بلورة القرارات الاقتصادية والسياسية على أرض الواقع، ذلك أن إصلاح هذه الأخيرة هو من الأوراش الكبرى التي أخذت حيزا كبيرا في النقاش العمومي لكونها محركا أساسيا لتنفيذ جزء مهم من أوراش التنمية وشرطا ضروريا لنجاح النموذج التنموي الذي يؤكد على الخيار الجهوي لانبثاق ديمقراطية محلية (الفقرة الثانية).

⁴⁶²-فيصل بيحي، "أي مستجدات على ضوء القانون التنظيمي للجهات بالمغرب"، المجلة الإلكترونية، المفكرة القانونية،

أبريل 2015، ص32.

⁴⁶³-الشريف الغيوي، الجهة المجال الأنسب للتركيز وتشجيع الاستثمار، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 52، سنة 2006، ص47.

الفقرة الأولى: مساهمة اللاتمرکز الإداري في ترسيخ الجهوية المتقدمة والديمقراطية المحلية طبقا لدستور سنة 2011 وكذلك القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، أصبحت هذه الأخيرة أداة أساسية لخوض تحديات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، فهي تشكل شرطا جوهريا لتنظيم وإعداد مجال ترابي قادر على توفير مستلزمات التنمية الاقتصادية والاجتماعية على مستوى المجال المحلي، عبر إستراتيجيات جهوية تنموية، تتوخى الحد من الفقر ومحاربة الفوارق الاجتماعية والتوزيع العادل للثروات والوقاية من الإقصاء الاجتماعي، وفي الاستثمار الأمثل للمؤهلات والموارد الذاتية لكل جهة واستنهاض همم مختلف الفاعلين المحليين للمشاركة في إقامة وإنجاز المشاريع المهيكلية الكبرى وتقوية جاذبية الجهات⁴⁶⁴. وإذا كانت الجهة رقعة ترابية مميزة لتنفيذ التنمية الجهوية المتكاملة والمستدامة، مصحوبة بتحديث هياكل الدولة وزيادة كفاءتها وفعاليتها في تقديم الخدمات للمواطنين، فإن اللاتمرکز الإداري من أساليب الحكامة الجيدة لمواكبة تنزيل الجهوية المتقدمة لبناء دولة ديمقراطية تشاركية.

إن من شأن اعتماد الجهوية المتقدمة بالمغرب أن تساهم بشكل حاسم في التنمية وتبرز علاقة الجهوية المتقدمة بميثاق اللاتمرکز الإداري، من خلال سعي هذا الأخير إلى مواكبة الجماعات الترابية في إعداد برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد الترابية متكامل وانسجام مع برنامج عمل الدولة على المستوى الجهوي، وتتولى المصالح اللامركزة على صعيد العمالة أو الإقليم مهام تنفيذ السياسات والبرامج العمومية الحكومية، مع تقديم الدعم والمساعدة اللازمة لفائدة الجماعات الترابية وهيئاتها من أجل إعانتها على الاضطلاع بأدوارها التنموية، وهذا ما يتطلبه خيار الجهوية المتقدمة الذي تبناه المغرب وأقره من خلال الدستور . فهذا النموذج من الجهوية وفق التصور العالمي يقوم على ثنائية المشاركة في الفعل العمومي وتوازنها، وليس توحيدها بما يؤدي إلى إخفاء التكامل والترابط المطلوب بين التدبير الترابي والسياسات العامة التي يتم إقرارها على المستوى المركزي. وعلى هذا الأساس فالجهوية المتقدمة لن تستقيم بدون تمرکز إداري فعال في نطاق حكمة ترابية ناجعة قائمة على التناسق والتفاعل.

ويسعى ميثاق اللاتمرکز الإداري إلى الانتقال من الوضع المتسم باحتكار الإدارات المركزية

⁴⁶⁴ -كريم لحرش، الجهوية المتقدمة بالمغرب في ضوء المرجعية الملكية وخلاصات تقرير اللجنة، سلسلة اللامركزية والتنمية المحلية، عدد مزدوج 11-12، مطبعة طوب بريس ، الطبعة الثانية ، الرباط، 2011، ص22.

لمختلف السلطات والاختصاصات والوسائل المادية والبشرية بشكل يجعل المصالح اللامركزية مجرد أدوات للتنفيذ الآلي، وجمع المعطيات في ظل ضعف الهامش المتاح أمامها لاتخاذ القرارات⁴⁶⁵، إلى وضع جديد تنتقل فيه المبادرة إلى المصالح اللامركزية في تنفيذ السياسات العمومية التي يتم إعدادها على المستوى المركزي في إطار نظام للتدبير، تتبوأ فيه الجهة مركز الصدارة في تمثيل الإدارة المركزية على المستوى الترابي. فالجهة بصفتها جماعة ترابية تشكل قاعدة لإعادة النظر في مفهوم الدولة وتحديد اختصاصاتها على المستوى الترابي من جهة، واختصاصات الجماعات الترابية من جهة أخرى، ويهدف هذا التوجه إلى تقليص أعباء الدولة ذات الطابع المحلي أو الجهوي حتى تتفرغ لممارسة وظائفها الأساسية التي تتجسد في التحفيز والتنظيم والمراقبة وإسناد المسؤوليات وتدبير المصالح العمومية وتنشيط التنمية المحلية والوحدات الترابية على مختلف المستويات مع تدعيمها بالموارد العمومية الضرورية. كما يشكل اللاتركيز الإداري وسيلة مجدية لإحلال الحوار المباشر بين الدولة والجماعات الترابية، في ظل ما منحها دستور 2011 والقوانين التنظيمية الخاصة بها من اختصاصات جديدة. فنجاح اللاتركيز يتطلب من الدولة التزامها محليا من خلال إدارات لامركزية ذات اختصاصات فعلية، بحيث يؤدي ذلك إلى إقامة حوار جاد وبناء بين المنتخبين المحليين وبين ممثلي الدولة المحليين، وإنشاء علاقات أوثق بينها والجماعات الترابية، أي تحقيق التكامل المطلوب بين المؤسسات اللامركزية والمصالح اللامركزية في إطار جهوي كنمط لتسيير وتنظيم الإدارة وأداة لتحقيق التنمية الاقتصادية الاجتماعية، لتجاوز معضلة الفوارق المجالية والتباينات البنيوية⁴⁶⁶.

إن الهدف من تفعيل برامج ومرامي ميثاق اللاتركيز الإداري وربطه بمتطلبات الجهوية المتقدمة سوف يؤدي إلى عدم تركيز السلطة وتوزيعها بين المستويات الإدارية المختلفة في التنظيم الإداري على مستوى الدولة، حيث بموجبه سوف يتم نقل الاختصاصات الإدارية المركزية إلى الإدارات البعيدة عنها جغرافيا، للقيام بمهام معينة عهدت إليهم وتخويل المصالح الجهوية والإقليمية صلاحيات اتخاذ القرار وفق آليات تفوض السلطة أو الإمضاء، مما سينجم عنه تخفيف العبء عن الإدارات المركزية، وإتاحة سرعة اتخاذ القرارات على المستوى المحلي عن طريق سهولة تنسيق بين الإدارات،

⁴⁶⁵ -رشيد السعيد، الجهوية الموسعة وتطوير مسلسل اللاتركيز الإداري بالمغرب، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد 6، سنة 2010، ص 195.

⁴⁶⁶ -محمد ملاح، أثر اللاتركيز الإداري على الجهوية المتقدمة وتجويد السياسات العمومية بالمغرب، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، سلسلة الأعداد الخاصة، العدد 19، 2019، ص 106.

وهذا سيكون نتيجة لورش الجهوية المتقدمة واللاتمركز الإداري تحت رقابة فعالة وفي إطار الآليات القانونية لحكمة ترابية تخول للدولة والعمال الصلاحيات اللازمة للسهر على المسيرة والمواكبة الفعلية والمتناسقة⁴⁶⁷.

إن اللاتمركز الإداري سيساهم في تدعيم وتطوير الجهوي المتقدمة وتطوير نظام فعال للإدارة اللامركزية من خلال:

- الانتقال من لا تركز إداري يغلب عليه طابع إداري ووصائي إلى لاتمركز إداري تقريرى مواكبا للتنمية الاقتصادية في إطار تعاقدى بين المصالح اللامركزية والمجالس الجهوية؛
- نهج سياسة جديدة لتدبير الموارد البشرية قوامها تزويد المصالح الجهوية للدولة بالعناصر البشرية المؤهلة في مجال التدبير العمومي لتقديم الدعم الضروري للمؤسسات المنتخبة لاسيما الجهات؛

- تمكين المصالح اللامركزية الجهوية من مجموعة من الاختصاصات حيث، تقوم بالمساهمة في إعداد برنامج عمل الدولة على المستوى الجهوي، تحت إشراف والي الجهة على اعتبار أن الهدف ليست التدخل المباشر في شؤون هذه المصالح وإنما قيادتها وتوجيهها من أجل تحقيق التنمية، وتدعيم علاقة الشراكة بين الدولة والجماعات الترابية⁴⁶⁸.

وقد جاء ميثاق اللاتمركز الإداري⁴⁶⁹ ليحدد المبادئ التوجيهية للاتمركز الإداري وأهدافه وآليات تفعيلها وكذا القواعد العامة للتنظيم الإداري للمصالح اللامركزية للدولة. كما يؤطر توزيعا لاختصاصات بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية للدولة، إضافة إلى القواعد المنظمة للعلاقة فيما بينها من جهة، وعلاقة ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم بالجماعات الترابية وهيئاتها، والهيئات والمؤسسات الأخرى ذات الاختصاص الترابي من جهة أخرى. وقد جاء لمواكبة التنزيل الفعلي والتشاركي لورش الجهوية المتقدمة، ورغبة من الأطراف المعنية في التعاون والشراكة من أجل تمكين

⁴⁶⁷ عبد الرفيق زعنون، آفاق المرتقبة لميثاق اللاتمركز الإداري، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 141، يوليو- غشت 2018، ص 148.

⁴⁶⁸ محمد بوعزاوي، الإدارة الترابية بالمغرب نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي، العدد التاسع، مطبعة الأمنية، سنة 2015، ص 9-10.

⁴⁶⁹ من المرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري، الجريدة الرسمية عدد 6738، بتاريخ 19 ربيع الآخر 1440 (27 ديسمبر 2018).

جهات المملكة من الممارسة الفعلية لاختصاصاتها الذاتية والمشاركة بطريقة ديمقراطية. فتضمن ميثاق اللاتمرکز مجموعة من المستجدات التي من شأنها أن تسهم في تحديد الجهاز الإداري للدولة وترسيخ ممارسة الحكامة الجيدة على مجموع الوحدات الترابية. وقد جاء ميثاق اللاتمرکز لدعم الخيار الديمقراطي عبر مساعدة الجهات وباقي الجماعات الترابية بتقديم الاستشارات اللازمة وتمكينهم بالوسائل الكافية الكفيلة بتحقيق التنمية المحلية التي تستدعي التعايش والمصالحة بين الهيئات اللامركزية وأجهزة اللاتمرکز الإداري لحتمية التزامهما وارتباطهما قصد بلوغ حكمة ترابية. إضافة إلى ذلك، فإن الميثاق أكد على ضرورة ملائمة الخدمات الإدارية لانتظارات الساكنة المحلية قصد تعزيز سياسة القرب والاعتراف بالخصوصيات المحلية، عبر تقريب الخدمات من المرتفعين والارتقاء بها وضمان جودتها واستمرارية تقديمها. وفي هذا الصدد، ومن أجل بناء إدارة القرب وتقريب الخدمات من المواطنين تمت إعادة انتشار الموظفين بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية، من خلال تشجيع الحركة الإدارية، قصد تمكين المصالح المذكورة من التوفر على الكفاءات اللازمة التي تؤهلها للقيام بمهامها في أحسن الظروف.

ولا غرو أن تطبيق اللاتمرکز الإداري هو أحد مؤشرات كسب رهانات التوزيع الجديد للمهام بين الإدارة والمصالح اللامركزية على المستوى الترابي حتى تضطلع الإدارة المركزية بمهامها الرئيسية في توجيه التصور والتخطيط والإشراف والمراقبة والتقييم. ويتعين في هذا المقام إعادة توزيع الأدوار بين الإدارات المركزية والمصالح الخارجية التابعة لها، بحيث لا يبقى دور هذه الأخيرة منحصرًا في تنفيذ التعليمات الصادرة لها، بل الاستفادة من المرتكزات التي يستند عليها اللاتمرکز الإداري كالتفريع في توزيع المهام وتحديد الاختصاصات بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية التابعة لها، وتكريس الدور المحوري لوالي الجهة في تنسيق عمل المصالح اللامركزية للدولة، والسهر على حسن سيرها ومراقبتها، وتوخي الفعالية والنجاعة في أداء مهامها⁴⁷⁰.

⁴⁷⁰ -المادة 8 من المرسوم بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري تنص على مايلي:

يستند اللاتمرکز الإداري لمصالح الدولة، على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، إلى المبادئ والآليات التالية: الإنصاف في تغطية التراب الوطني من خلال ضمان التوزيع الجغرافي المتكافئ لمصالح الدولة اللامركزية: التفريع في توزيع المهام وتحديد اختصاصات بين الإدارات المركزية والمصالح اللامركزية التابعة لها: تحويل 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: وحدة عمل المصالح اللامركزية للدولة، ضمانا للنجاعة والفعالية، وتحقيقا للالتقائية

وفي ضوء ما سبق، فإن ميثاق عدم التركيز قد أعاد ترتيب الأدوار وتمفصل العلاقات بين الفاعلين الإداريين والمنتخبين، وكذا التأطير الدقيق للعلاقات بين الإدارة المركزية ومصالحها اللامركزية، وبين رؤساءها ورجال السلطة ورؤساء الجماعات الترابية. وبالرجوع إلى الباب الخامس من الميثاق والذي عنوانه المشرع ب "القواعد المنظمة لعلاقة المصالح اللامركزية للدولة بولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم" وكذلك الباب السادس "علاقات المصالح اللامركزية بالجماعات الترابية وهيئاتها وهيئات والمؤسسات الأخرى ذات الاختصاص الترابي"، فمن خلال هذه مقتضيات نجد أن المشرع المغربي قد أناط الولاية وعمال العمالات والأقاليم باختصاصات في غاية الأهمية، الأمر الذي يسجد لا محال الأهمية الكبيرة التي أولاهها المشرع للتركيز الإداري بشكل ينسجم وأفق الجهوية المتقدمة⁴⁷¹. فاللاتمركز الإداري يمكن أن يمنح فرصا مهمة للنهوض بالجهوية من خلال تعزيز الدور الذي منحه المشرع الدستوري للجهة وتبويها مكانة الصدارة وضمان التقائية السياسات العمومية.

الفقرة الثانية: ترسيخ الجهوية والديمقراطية المحلية لتحقيق أهداف النموذج التنموي

الجديد

إن الهدف الأساسي من العمل الجهوي في إطار الجهوية المتقدمة هو تحقيق تنمية شاملة وحقيقية، لذلك فإن الجهوية المتقدمة كإطار مؤسسي جديد تطرح بإلحاح إعادة النظر في النموذج التنموي سواء من حيث المرتكزات أو من حيث المضمون وآليات التدخل، وكذا من حيث الإجراءات والتنفيذ على أرض الواقع، باعتبار أن (الجهوية المتقدمة) إحدى الركائز الأساسية في تجسيد وممارسة الحكامة الجيدة وقيم الديمقراطية في شتى مجالات تدبير الشأن العام المحلي.

من الملاحظ أن تجربة الجهوية المتقدمة، من خلال الولاية الأولى ما بين (2015- 2021) لا يمكن اختزالها في مجرد تنزيل الوثيقة الدستورية، أو في تفعيل مقتضيات القانونية التنظيمية

والتكامل في اختصاصات 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؛ تقريب الخدمات العمومية من المرتفقين والارتقاء بها وضمان جودتها واستمرارية تقديمها؛ اقتراح نقل اختصاصات 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 الحركة الإدارية، قصد تمكين المصالح المذكورة من التوفر على الكفاءات اللازمة التي تؤهلها للقيام بمهامها في أحسن الظروف.

⁴⁷¹ -للمزيد من التفصيل ينظر المواد من 26 إلى 37 من المرسوم بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري، مرجع سابق.

فحسب، بقدر ما هي وفاء البلاد بجميع مكوناتها، وبالالتزاماتها اتجاه المجتمع وباقي شركائها في الداخل والخارج من أجل تفعيل أورشها الإصلاحية. وعلى هذا الأساس وجب تطوير أداء الجهوي وتركيز الممارسة الجهوية في الإطار المناسب القادر على تقديم إجابات صحيحة حول الحكامة الترابية والتنمية المحلية والديمقراطية وخلق التوازن بين الجهات وإعادة إنتاج الثروات، والرفع من متوسط مستوى معيشة الساكنة، والقضاء على الفقر وتوفير فرص الشغل وضمان الولوج إلى الخدمات الصحية والتعليم والسكن اللائق وغيرها من الخدمات العمومية الأساسية، وبالتالي الوصول إلى تنمية متكاملة ومتماسكة لكافة شرائح المجتمع، فالرهان عليها إذن كبير كرافد للتنمية الترابية، وإطار لتوظيف الخصوصيات الجهوية في الأبعاد الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، والتنمية المحلية، ويتأكد ذلك عن طريق تمكن المغرب من تحقيق تقدم على مستوى الاستقرار والتنمية الاجتماعية والاقتصادية، ويظهر باللموس أن هذا التقدم قد تعزز على المستوى المؤسسي باعتماد الدستور الجديد لسنة 2011، الذي كرس التوجه الديمقراطي الذي اختارته المملكة المغربية بكل ما يرتبط به من ممارسة سياسية وإشراك المواطن مركزيا وترابيا في صياغة سياسة العمومية واتخاذ القرارات الحاسمة.

بيد أن النموذج التنموي الجديد قد تضمن رؤية جديدة بشأن دور المجالات الترابية، مما يفيد أن هذه الرؤية تكرر بقوة المكانة المركزية للجهات، باعتبارها مصدرا لخلق الثروات المادية واللامادية ولانبثاق ديمقراطية تشاركية وكذا لترسيخ مبادئ استدامة الموارد أمام آثار التغيرات المناخية⁴⁷². إن أهم الإشكاليات التي ساهمت ولزالت تساهم إلى اليوم في بطء تقدم ورش الجهوية المتقدمة بالمغرب، ما يرتبط أساسا بهيمنة الإدارة المركزية على مراكز القرار، والتباين الواضح بين مسار اللامركزية واللامركزية الإداري بالمغرب. وفي هذا إطار، يدعو النموذج التنموي الجديد إلى تسريع عملية الجهوية المتقدمة موازاة مع لامتراكز إداري فعلي. ويجب أن يكون هذا اللامتراكز مرادفا للتفريع، وأن يتمشى مع الخصوصيات الترابية لكل جهة، وأن يبنى على العمل المشترك ما بين الوزارات والقرب، وتنشيط وتعبئة الطاقات التي تزخر بها المجالات الترابية. لهذا الغرض يجب أجرأة التصاميم المديرية للامتراكز الإداري عن طريق نقل حقيقي للسلطات والوسائل، وليس فحسب عن طريق تفويض

⁴⁷² - اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد، التقرير العام، الملحق رقم 2 مجموع المذكرات الموضوعاتية والمشاريع المقترحة في إطار النموذج التنموي الجديد، أبريل 2021، ص 117.

التوقعات⁴⁷³.

وعليه، فاعتماد سياسة ناجعة للاتمرکز الإداري وربطها بمتطلبات الجهة المتقدمة، سيؤدي حتما إلى عدم تركيز السلطة وتوزيعها، ونقل اختصاصات الإدارة المركزية إلى الإدارات البعيدة منها جغرافيا للقيام بمهام معينة عهدت إليها، وتخويل المصالح الجهوية والإقليمية صلاحيات اتخاذ القرار وفق مجموعة من الآليات، أهمها آلية تفويض السلطة أو الإمضاء، وآلية نقل الاختصاص، مما سينجم عنه تخفيف العبء على الإدارات المركزية، وإتاحة سرعة اتخاذ القرارات على المستوى المحلي، بالإضافة إلى سهولة التنسيق بين مختلف القطاعات الحكومية، بما مؤداه الارتباط والتكامل التام بين ورشي الجهة المتقدمة والاتمرکز الإداري.

وهذا ما يقتضي بالضرورة تعزيز دور الولاية فيما يتعلق بالتنسيق بين مصالح الدولة الخارجية، والسير على حسن سيرها، لتغدو شريكا حقيقيا لممثلي الجهات في إعداد وتنفيذ المشاريع التنموية قصد التنزيل السليم للنموذج التنموي الجديد⁴⁷⁴.

كما يدعو النموذج التنموي الجديد إلى إعادة تنظيم ترابي متجدد يضع المواطن في صلب السياسات العمومية، ويمكن من توزيع أنجع للخدمات العمومية لتصل إلى أصغر وحدة ترابية، كما اقترح النموذج التنموي الجديد، الإرتقاء بمكانة " الدائرة "، من مجرد وحدة إدارية، كما هو عليه الحال الآن، إلى بنية للتنسيق، وحلقة وسيطة بين الجماعة والإقليم، لتصبح وحدة إدارية للقرب، ونقطة التقاء المجالين الحضري والقروي.

ومن تم يجب إعادة توزيع الخدمات العمومية بالعالم القروي عبر استثمار الدائرة كرأس لشبكة فعالة لتقديم الخدمات العمومية الموجهة للعالم القروي. كما يجب تشجيع التعاون بين الجماعات داخل المجال الترابي للدائرة من خلال إجراءات تحفيزية لإرساء مشاريع وخدمات عمومية. كما تطرق النموذج التنموي الجديد أيضا إلى النهوض بالتنمية الاقتصادية على المستوى الجهوي، للرفع من وتيرة التنمية الاقتصادية، يدعو هذا الأخير إلى دعم المقاولات، وخلق فرص الشغل على المستوى الجهوي من أجل إرساء بنية جهوية دامجة للشباب في سوق الشغل، كما ينبغي إحداث

⁴⁷³ - التقرير العام للنموذج التنموي الجديد الصادر في أبريل 2021، مرجع سابق، ص: 118

⁴⁷⁴ - مصطفى بلوكزي، الجهة المتقدمة رافعة لإنجاح النموذج التنموي الجديد، قراءات متقاطعة حول مكانة الإدارة ودورها في التقرير حول النموذج التنموي الجديد، منشورات OMAP- BULLETIN HORS SERIE، دراسات بالعربية، العدد

صناديق لدعم وتشجيع الأنشطة الاقتصادية الجهوية للنهوض بالاستثمار، وتشجيع العمل المقاوлатي وإرساء مشاريع تنموية واسعة النطاق.

كما اقترحت اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي إحداث هيئات جهوية تحت مسمى " السلطات الجهوية للتنمية" تسند إليها إدارة مختلف المشاريع التنموية، وتطوير الجهات لمناطق اقتصادية مرتبطة بالنسيج الاقتصادي، تستجيب لحاجيات وطلبات المقاوالات بتنسيق مع مختلف الفاعلين الجهويين، مع تحديد وعاء عقاري ملائم يستجيب لحاجيات الساكنة.

في نفس الإطار، يمكن للجهات أن تستفيد من الاقتصاد الاجتماعي كأداة لتعزيز العدالة الاجتماعية، وذلك من خلال إشراك " القطاع الثالث للاقتصاد" المتمثل في المجتمع المدني، والتعاونيات والمنظمات غير الحكومية، والمؤسسات العمومية والمقاوالات المكلفة بالمصالح الجماعية، مع تمكين هؤلاء من مختلف الوسائل والإمكانات الضرورية، وبتأزر مع النسيج المحلي للمقاوالات الصغيرة جدا والجامعات ومراكز التكوين والبحث-التطوير بالجهة. لهذا نجد المادة 82 من القانون التنظيمي للجهة تنص على إنعاش الاقتصاد الاجتماعي والمنتجات الجهوية، من أجل الوصول إلى غاية واحدة: خلق وظائف وتطوير قدر أكبر من التماسك الاجتماعي⁴⁷⁵.

ولا شك أن كل المتدخلين في نطاق الاقتصاد الاجتماعي التضامني تبنوا المبادئ التي تركز على الفائدة والنفع الجمعي، وغياب الجانب الذي يهدف إلى الربح أو على الربح المحدود، وذلك في إطار الأرباح التي تجنى والتي يعاد ضخها واستثمارها في مشروع جماعي آخر. ولعل هذا ما يشكل نوعا من الحكامة الديمقراطية، التي تغلب الفرد على رأس المال وتستلزم انخراط كل الأطراف. وكل ذلك من أجل تحقيق الرفاهية الاجتماعية، والتوزيع العادل للثروات بين أفراد المجتمع، إلى جانب النهوض بالتشغيل وترسيخ التنمية المستدامة والعدالة القائمة على التوازن بين الجهات.

⁴⁷⁵ - محمد نبيه، الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللامركز، مرجع سابق، ص 200

خاتمة:

إن تجديد الديمقراطية على المستوى الوطني يقتزن في حالات عديدة بمطلب تعزيز الديمقراطية المحلية، فهذه الأخيرة هي شرط أساسي لضمان تنمية اجتماعية واقتصادية وتعزيز الحكامة الجيدة، التي تعد إحدى طرق التدبير الحديثة التي تعتمد على النهج التشاركي الشفاف والعاقل المؤسس على القانون، وهي وجه من أوجه الديمقراطية القائمة على المشاركة والمسؤولية، كما أن الجهوية المتقدمة ركيزة أساسية للديمقراطية المحلية، ودعامة أساسية للامركزية، والوسيلة الناجعة لمواجهة متطلبات التنمية المندمجة والمستدامة، إنها الفضاء الأنسب لتحقيق تنمية متوازنة بهدف القضاء على الفوارق بين مختلف الجهات.

إن الجهوية المتقدمة تقتضي أيضا تقسيم ترابي ناجع للوحدات الإدارية، سواء منها اللامركزية أو اللامركزية، يحترم عددا من الشروط ويتبنى عددا من المبادئ والمعايير، ولهذا جاء ميثاق اللامركزية إطارا قانونيا لسياسة اللامركزية الإداري وقاعدة عامة قوامها توزيع الاختصاص بين المركز والمصالح اللامركزية على المستوى الترابي، كما عمل على تكريس المبادئ المعلن عنها في الوثيقة الدستورية، كما أن النموذج التنموي الجديد سيظل دون جدوى إذا لم يتم العمل على إصلاحات جذرية في تسريع التنزيل الفعلي لورش الجهوية المتقدمة، وسيبقى مجرد رؤية إصلاحية حاملة ذات طابع استشاري، ولا يمكن تنزيلها بشكل فعلي دون توفر إرادة سياسية من طرف مختلف صناع القرار العمومي على المستويين الوطني والترابي. هذه الإرادة التي ينبغي أن تترجم من خلال تبني استراتيجية تأخذ مصالح المواطنين كأولوية، وخلق شبكة أو مناخ أنسب للتواصل يشارك فيه مختلف الفاعلين – من بينهم المجتمع المدني – بغية بلورة خارطة طريق لبحث سبل تنزيل أنجع لهذا الورش الملكي الاستراتيجي، وصناعة قرار عمومي منسجم، يتفاعل بشكل حقيقي مع متطلبات النموذج التنموي الجديد.

الإصلاح الإداري ورقابة القاضي الإداري على الجماعات الترابية

The control of administrative juge and the administrative reforme

محمد أمقران

حاصل على شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية

mohammed AMAQRAN

حاصل على شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – سلا

amaqran.master@gmail.com

يستوجب التدبير الجماعي الجيد رقابة القاضي الإداري على الجماعات الترابية، مما يساهم في تعبئة وتأهيل الوسائل من موارد مالية وتقنية، بما يتوافق مع حاجيات الجماعات ومتطلبات المواطنين وذلك على مستوى الكم والكيف. وهو ما يستلزم تطوير طرق استثمار الموارد بشكل يهدف إلى تحقيق الفعالية وهو ما يجب أن ينطبق أيضا على تدبير الموارد البشرية من خلال عصبة تكوينها على أساس مبادئ التدبير العمومي الحديث المعتمد على السلطتين التنفيذية والتنظيمية للجماعات الترابية. هذه الغاية لا يمكن أن تدرك إلا عن طريق نصوص قانونية واضحة، سهلة وبسيطة، خاصة وأن اللغة القانونية من أكثر لغات الاختصاص تعقيدا، لكونها تخضع لمجموعة من الأساليب والدلالات المتعلقة بالنحو.

الكلمات المفتاحية: رقابة القاضي الإداري، الإصلاح الإداري، الإدارة الإلكترونية، التدبير الحر

The territorial management dispose the control of administrative juge. Considered both as a corollary and a legal means of the principle of free administration of authorities, local reglementary power is not a salient novelty or even a new asset for them, but it is already exercised by local elected representatives. This power actually existed even if the previous constitutions were silent on the issue, while many scattered laws and regulation had decentralized authorities the possibility of making regulations. Indeed, the entities to which a regulatory power is recognized would be vested with an advantageous position compared to the previous one, this position result in the constitutionalization of this power which remained, until the promulgation of the new constitution, provided for scattered texts.

Keys words : free administration, control of administrative juge, electronic administration, reglementary power

يعد نظام الرقابة من المتغيرات حيث تتغير بتغير الموضوع المراقب؛ وبالتالي فإن المنظومة الرقابية الحالية جاءت نتيجة التضخم الإداري الذي يرفع من التكاليف العمومية. فالأسلوب الإداري الجديد يعتمد على التخطيط الذي يحسن من مردودية القرار الإداري، عن طريق رؤية شاملة على المدى المتوسط ودعم التشاور والمشاركة من أجل ضمان اندماج جيد للأنشطة، ووضع برنامج محكم ونظام للتتبع⁴⁷⁶، وهذا ما يتطلب نوع خاص من الرقابة.

فإلى أي حد يمكن اعتبار الإصلاح الإداري للجماعات الترابية أساسا لرقابة القاضي الإداري على الجماعات الترابية ؟

خاصة وأن الإدارة الإلكترونية من بين الإصلاحات الإدارية التي تستوجب تغيير منظومة الرقابة (المحور الأول) بإعتبارها تحول جذري في الطرق التي تتبعها الحكومات لمباشرة أعمالها وذلك على نطاق لم يشهده منذ بداية العصر الصناعي⁴⁷⁷. كما أن تطوير نظام تدبير الموارد البشرية بالإدارة المغربية الترابية يستوجب تغير المنظومة الرقابية حيث إن التدبير الاستشاري للموارد البشرية لا يتطابق مع نظام المراقبة القبلية (المحور الثاني).

المحور الأول: الإدارة الإلكترونية

تأتي رقابة القاضي الإداري في وقت أصبح فيه من اللازم تغير قواعد الرقابة التقليدية ، والانتقال إلى منظومة رقابية جديدة. ذلك أن تطبيق مبدأ المرفق العالمي يقتضي إستعمال وسائل تديرية جد متطورة لا تنماشى والرقابة المعرقلة التي كانت تنهجها السلطة المركزية. إن إعتداد المغرب على الإدارة الإلكترونية كآلية لتحديث المرفق العام وتحسين خدماته ، جاء تفاعلا وإرتفاع الطلب على خدمات المرفق العام وتضاعف المعاملات الإدارية وإرتفاع وثيرتها ورغبة من الدولة المغربية في تجاوز القصور والإختلالات التي تنتجها الإدارة التقليدية "الورقية"، فالإدارة الإلكترونية بإعتبارها عملية الإنتقال من تقديم الخدمات الإدارية بالطرق التقليدية اليدوية إلى طريقة إلكترونية عن طريق إستغلال ما تتيحه التكنولوجيا الحديثة من وسائل وأدوات تهدف لإستخدام أمثل للوقت والجهد

⁴⁷⁶ نفس المرجع، ص. 191-192

⁴⁷⁷ سوسن زهير المهدي ، "تكنولوجيا الحكومة الإلكترونية"، دار أسامة للنشر والتوزيع ، عمان .الأردن، 2011 الطبعة الأولى، ص. 24 و ص. 25

والمال⁴⁷⁸.

فمن المفيد القول أن الإدارة الإلكترونية يمكن أن تشكل آلية لتجاوز العديد من المشاكل بما فيها إعادة توزيع الإختصاصات والمسؤوليات وتنظيم العلاقات التسلسلية داخل الإدارة . هذه التغييرات قد تكون بشكل رسمي معد له مسبقا، أو عن طريق الممارسة والتطبيق. فالتكنولوجيا يمكن ان ترسم علاقات افقية بدل العمودية بين مختلف اجزاء المنظمة، بشكل تداخلي دون حواجز او عوائق . كما انها ترفع من درجة التنسيق بين الوحدات الإدارية وذلك من خلال وضع أبنائك للمعلومات المشتركة يتم تبادلها بشكل سلس دون اتباع الاجراءات الورقية المعقدة وهذا ما يضيف الطابع المرن و الفعال للإدارة الإلكترونية⁴⁷⁹.

فرقابة القاضي الإداري تمثل القطيعة التدبيرية التي جاءت نتيجة للأزمة المالية التي عاشها المغرب وتطبيق برنامج التقويم الهيكلي الذي نقل المغرب إلى الإنغماس في تيار المؤسسات الدولية فأصبحت الدول الكبرى تنتقد أساليب التدبير المعتمدة داخل المغرب وتقترح عليه البدائل لتأهيل وتحقيق التنمية، وفي تقرير البنك الدولي سنة 1995، قام بتشخيص واقع الإدارة المغربية الذي بين من خلاله عن جملة من نقاط الضعف والإختلالات⁴⁸⁰.

إنه ومن أجل تجاوز هذه الإختلالات عمل المغرب على تطبيق تقنيات الإدارة الإلكترونية⁴⁸¹، التي مكنت الإدارات من تجاوز عدة عراقيل التي من شأنها أن تعيق التسيير الإداري. وقد أدى ذلك إلى الرفع من مردودية وتحسين أساليب التواصل مع المتعاملين معها، حيث أصبح من الواجب على مدبري الشأن العام الأخذ بالإجراءات التي نص عليها المحللون والإداريون والسياسيون والإقتصاديون⁴⁸².

⁴⁷⁸ لبنى الجبراري ، الادارة الالكترونية ، رسالة لنيل دبلوم الدراسات المعمقة في القانون العام ، كلية العلوم القانونية

الاقتصادية والاجتماعية ، اكدال - الرباط 2007-2008 ص. 10

⁴⁷⁹ Bradier Agnés, "Le gouvernement électronique: une priorité européenne", revue française d'administration publique, école nationale d'administrative, N 110, 2004, p.148

⁴⁸⁰ رشيد أولقاضي، "الحكامة الإدارية المحلية بين الواقع والآفاق- الإدارة الجماعية نموذجاً"، رسالة لنيل شهادة الماستر

في تدبير الشأن العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2010-2011، ص. 131 .
⁴⁸¹ ويتميز العمل الإلكتروني بأنه يتطلب توافر مهارات عالية في العاملين لا تقتصر على المهارات الإدارية والمهارات التكنولوجية حتى يمكن التعامل مع نظم الشبكات التي توفر اتصالات الواسعة داخل المنظمة وخارجها، وبذلك يقل التوجه نحو التخصص وتقسيم العمل، وفي المقابل يزيد التوجه نحو دمج الوظائف وتقليل المستويات الإدارية، كما أنه عمل آني يحتاج إلى سرعة التصرف لعلاج المشكلات الطارئة بسرعة دون الرجوع إلى الإدارة في أغلب الأحيان، لذا تقل سيطرة القيادات الإدارية الأعلى وتقل المستويات الرقابية، ويزيد تمكين العاملين والاعتماد على فرق العمل المدارة ذاتيا.

كما تساعد الإدارة الإلكترونية الرقابة القضائية في حسن التحكم في الجانب الإداري لمرفق العدالة بما يؤثر إيجابا على العمل القضائي من حيث النجاعة والنوعية⁴⁸³. لا شك أن الوسائل الإلكترونية الحديثة ستساعد رقابة القاضي الإداري على الجماعات الترابية في عدة أمور وعلى سبيل المثال تم الشروع في الانتفاع بالوسائل الإلكترونية الحديثة في التكوين المستمر للقضاة، عن بعد، من خلال التفكير حاليا في اعتماد هذه الوسائل في مجال إلقاء قضاة المحكمة العليا محاضراتهم، عن بعد، المحاضرات المرئية، في نطاق مساهمتهم في التكوين المستمر لقضاة المجالس القضائية والمحاكم عوض التنقل إلى مقرات المجالس القضائية بما يصاحب ذلك من مشقة وتكاليف وإهدار الوقت⁴⁸⁴. يتيح تطبيق الإدارة الإلكترونية في وحدات الإدارة المحلية –حاليا الترابية– العمل بمبدأ الإنصاف في توزيع المرافق العمومية بحيث يعمل على تقريب المرافق من المواطن المحلي دون حاجته إلى

⁴⁸² إنشاء محيط مؤسساتي وقانوني ملائم ووضع ضوابط ومقاييس موحدة للمواقع الإلكترونية ولعملية تبادل المعلومات والمعطيات بين الإدارات؛

- إعداد مخطط مديري عام ووضع إطار منهجي لتطوير وتتبع استعمال تكنولوجيا المعلومات والاتصال بالإدارات العمومية في مجال التسيير الإداري⁴⁸²
- إحداث ميزانية خاصة لتطوير هذا المجال في الإدارة المغربية وذلك من خلال إنشاء صندوق أو ميزانية خاصة
- برنامج لتأهيل موظفي الإدارات
- رقمنة الإرث المعلوماتي
- تتدرج هذه الشفافية وهذا التسيير في إطار التجسيد العملي لمبدأ الحق الدستوري في التقاضي ومساواة الجميع أمام نفس الخدمة القضائية وتتجلى على الخصوص في:
- تعليق ألواح إلكترونية في الفضاءات المخصصة للجمهور في إطار الإعلام القانوني؛
- تعليق ألواح إلكترونية عند مداخل قاعات الجلسات قصد تمكين المتقاضين والمحامين من متابعة وتسيير والاطلاع على جداول الجلسات ؛
- اعتماد التعامل الإلكتروني مع الجمهور من خلال:
- إمكانية المتقاضي أو محاميه الاستعلام ، عن بعد، عن مآل القضية
- إمكانية طلب صحيفة السوابق القضائية بواسطة الأنترنت
- إمكانية استخراج صحيفة السوابق القضائية رقم 3 من أي محكمة أنظر رشيد أولقاضي، ص. 133

⁴⁸³ محكمة النقض ، " المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم العليا في الدول العربية" ، الدار البيضاء 17-18 شتنبر 2011 ، دفاتر محكمة النقض، عدد 19 ، ص. 284-288

⁴⁸⁴ Rosemary O'leary, David M. Van Slyke and Soonhee Kim, « The Future of Public Administration Around The World - The Minnowbrook Perspective – », Georgetown University Press, 2010, page. 18

التنقل، ومن ثم التعرف على إحتياجات الساكنة المحلية التي تتباين تبعا للظروف البيئية والثقافية الخاصة بكل مجتمع محلي على حدة ، هكذا، فإن الإدارة الإلكترونية تُمتع الجماعات الترابية بقدر من المرونة والسرعة في اتخاذ القرارات ⁴⁸⁵. إن المرونة التي يوفرها هذا النوع من الإدارة يجب دعمه برقابة مرنة وليست متحجرة تفرض الرقابة القبلية على التصرفات الإدارية، ولذلك فإنه وبصفة رقابة القاضي الإداري هي "مواكبة" أكثر منها "رقابة" فإن القاضي الإداري هو الأنسب لممارسة رقابته على الجماعات الترابية.

كما أن رقابة القاضي الإداري على الجماعات الترابية تتناسب مع أهداف الإدارة الإلكترونية الهادفة لتحقيق شراكة حقيقية مع المجتمع من خلال التنسيق والتكامل بين هذه الأطراف لتحقيق التلاحم بين فئات المجتمع المحلي المختلفة بما يحقق أهداف التنمية ويعود على المواطن بالرفاهية، كما أن الكم الهائل من المعلومات الذي تتيحه الإدارة الإلكترونية عن فرص الاستثمار في الجماعات الترابية ينعش الاقتصاد المحلي ويحقق الإستخدام الأمثل للموارد المتاحة بكل كياسة بما يشبع الإحتياجات المتباينة للمواطنين المحليين ⁴⁸⁶.

كما أن القاضي الإداري وبصفته قاض منسئ للقواعد القانونية ، فإن رقابته للإدارة الإلكترونية الترابية ستتمكن من التعامل مع الأعمال المبتكرة للإدارات الترابية وسيساعد على تحقيق مفهومي الكفاءة في حسن استخدام الموارد، والفعالية في الأداء الحكومي، والتركيز على ربط برامج الحكومة الإلكترونية بمعايير لقياس الأداء الحكومي يتم من خلالها الحكم على مدى نجاح البرنامج وتقبل المواطنين له ⁴⁸⁷.

إن التخطيط الإلكتروني يتميز بالمرونة والتغير المستمرة وتعتمد على تدفق كم هائل من المعلومات ⁴⁸⁸، وهذه الخاصية المتغيرة لا يمكن أن تطبق عليها رقابة قبلية حيث أنها ستحد من سرعة أدائها عكس القاضي الإداري وخاصة الشق الاستعجالي منه القادر على الفصل في القضية في 24 ساعة، وبالتالي فإن رقابة القاضي الإداري رقابة عملية تهدف إلى تحقيق النتائج وهو نفس ما تركز

⁴⁸⁵ إيمان عبد المحسن زكي، " الحكومة الالكترونية مدخل إداري متكامل"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية بحوث ودراسات، 2009 القاهرة، ص. 97

⁴⁸⁶ نفس المرجع ص 98

⁴⁸⁷ Christopher pollit, « New perspectives on public services », oxford universitypress, 2012 , p.68

⁴⁸⁸ إيمان عبد المحسن زكي، مرجع سابق ص. 102- 103

عليه الرقابة الالكترونية على النتائج⁴⁸⁹. فرقابة القاضي الإداري إذأ ستعمل على كسر قواعد العمل التقليدي، وتجاوز المبادئ القديمة التي هيمنت على نظرية الإدارة والتنظيم طيلة عقود عديدة من الزمن⁴⁹⁰.

من المفيد القول هنا أن الإدارة الإلكترونية لعبت دور مهم أثناء أزمة جائحة " كورونا كوفيد 19"، حيث إن الإدارة وفرت الخدمة عن بعد لفائدة المرتفقين، وذلك اجتنابا للتنقل لمصالح العمالات والأقاليم والجماعات والوكالة الحضرية عبر إحداث بوابة إلكترونية تعمل على جعل كل الإجراءات الإدارية عبارة على إجراءات إلكترونية⁴⁹¹. مما يتيح مجالا جديدا لرقابة القاضي الإداري على الجماعات الترابية في حالة ما تمت الإخلال بهذه مقتضيات من طرف الجماعات الترابية.

المحور الثاني: الوظيفة العمومية الترابية

أصبح للقاضي الإداري إمكانية لعب دور مهم في مراقبة الوظيفة العمومية الترابية؛ كون لرؤساء المجالس الترابية – الجماعات والجهات- سلطة التعيين وبالتالي فإنهم يصدرون قرارات في مجال الوظيفة العمومية تصلح لرقابة القاضي الإداري. وبالتالي لا يمكن المحافظة على المراقبة القبلية المنصبة على الجماعات الترابية في ظل منحهم سلطة التعيين، خاصة وأن رؤساء المجالس الجهوية ورؤساء الجماعات يعتبرون الرؤساء التسلسليين للعاملين بها، ويسهرون على تدبير شئونهم في أمور التعيين بجميع المناصب بإدارة الجهات والجماعات⁴⁹².

وقد كانت الجماعات هي الأسبق في التوفر على وظيفة ترابية وذلك بمقتضى نص الميثاق الجماعي لسنة 1976 في المادة 45 منه ، فالوظيفة العمومية الترابية مرتبط بدرجة تطور اللامركزية ؛ فاللامركزية القوية حاليا هي الجماعات الحضرية والقروية وهي التي تتمتع الآن بمرسوم الوظيفة

⁴⁸⁹ نفس المرجع ص 105

⁴⁹⁰ رضوان امشيشو، " دور الإدارة الالكترونية في التواصل المحلي بين الإدارة الجماعية والمواطن"، رسالة ماستر تدبير الشأن العام المحلي، جامعة عبد المالك السعدي ، طنجة 2010-2011 ، ص. 119

⁴⁹¹ Royaume du Maroc , ministère de l'intérieur Direction générale des collectivités locales direction de la formation des cadres administratifs et techniques, Dématérialisation des procédures d'octroi des autorisation d'urbanisme et des autorisations économiques, lettre circulaire n D2268 en date du 25 mars 2020

⁴⁹² المادة 96 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 بتاريخ 7 يوليو 2015، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015، ص. 6660

الجماعية وهذا كان نتيجة إسناد لرئيس المجلس الجماعي السلطة التنفيذية. وجاء قانون 2002 للميثاق ليوسع من اختصاصات التوظيف لرئيس المجلس الجماعي لتشمل جميع الدرجات وكذا تعزيز مؤسسة الكاتب العام (54 مكرر من 2002) الذي أصبح الأصيل في تدبير شؤون الموظفين الجماعيين تحت إشراف رئيس المجلس الجماعي. كما صدر ظهير 27 شتنبر 1977 الذي عمل على إدماج مجموعة من الموظفين العاملين في الجماعات والتابعين لوزارة الداخلية في الوظيفة الجماعية ليصبحوا تابعين لرئيس المجلس الجماعي. وتجدر الإشارة إلى أن هذا الظهير صدر في نفس سنة صدور مرسوم شتنبر 1977⁴⁹³ ، هكذا كانت إذا النواة الأساسية للوظيفة الجماعية .

إن إستقلالية النظام القانوني للوظيفة الترابية تكمن في سلطة تدبير شؤون الموظفين من طرف رؤساء المجالس الترابية بعدما كانت تدبر من طرف السلطة المركزية وفي فرنسا تم تبني نظام "فيشي" أول قانون يهتم بالوظيفة الجماعية وذلك بمقتضى قانون 9 شتنبر 1949 لتتولى بعد ذلك القوانين المنظمة لهذه الوظيفة؛ وبالتالي أصبح ما يسمى بالموظف الجماعي⁴⁹⁴؛ والذي يمكن تعريفه بأنه كل شخص يعين في منصب دائم ويرسم بإحدى درجات تسلسل أسلاك الجماعات⁴⁹⁵ ، عكس موظفي الدولة المرسمين بأسلاك الدولة⁴⁹⁶ . غير أن الموظف الجماعي يعتبر جزء من منظومة الوظيفة التي توظف موظفيها بنهج مساطر خاصة⁴⁹⁷ . فإقرار وظيفة جماعية خفف من ذلك التعقيد الحاصل في تصنيف الأشخاص الذين يشتغلون في الجماعات (كالأعوان والمياومين والأجراء...) ⁴⁹⁸ .

غير أن مرسوم 27 شتنبر 1977 حد من هذه الإستقلالية حيث أن عندما نص على أنه " تجري

⁴⁹³ عبد الخالق العلوي، " الوظيفة العمومية الترابية"، محاضرات في سلك الماستر تخصص التدبير الإداري المحلي بكلية الحقوق - سلا لسنة 2013-2014

⁴⁹⁴ Jean Marie Aubie, « Droit de la fonction publique », 2^{ème} édition , Dalloz 993, p.50

⁴⁹⁵ المادة 1 من مرسوم رقم 77-738-2 بتاريخ 13 شوال 1397 (27 شتنبر 1977) بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات (ج. ر. عدد 3387 بتاريخ 14 شوال 1397 - 28 سبتمبر 1977، ص. 2728

⁴⁹⁶ ظهير شريف رقم 1.11.10 صادر في 14 من ربيع الأول 1432 الموافق 18 فبراير 2011 بتنفيذ القانون رقم 50.05 بتغيير وتتميم الظهير الشريف رقم 1.58.008 الصادر 4 شعبان 1377 الموافق 24 فبراير 1958، بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية عدد 5944 الصادرة بتاريخ 19 ماي 2011 ، ص. 2630

⁴⁹⁷ Boualem SNOUSSI, « les grands textes de la fonction publique », les editions Magrébine, avril 2001, p. 346

⁴⁹⁸ René Chapus, « Droit administratif général », tome 2 6^e édition Montchrestien 1992, p.88

المقتضيات الآتية على موظفي الجماعات مع مراعاة المقتضيات الخاصة المقررة في هذا المرسوم:

- القانون رقم 50.05 بتغيير وتتميم الظهير الشريف رقم 1.58.008 الصادر 4 شعبان 1377 الموافق 24 فبراير 1958، بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.10 صادر في 14 من ربيع الأول 1432 الموافق 18 فبراير 2011

- مقتضيات النصوص التشريعية والتنظيمية الصادرة لتطبيق النظام الأساسي المذكور وكذا النصوص التطبيقية المطبقة على موظفي الدولة⁴⁹⁹."

هذا ما جعل هناك الكثير من الصعوبات في الوظيفة الجماعية والتي لم تقتصر فقط على الجانب القانوني والمؤسسي، بل امتدت كذلك إلى عوائق أخرى ترتبط بالممارسة الإدارية الجماعية كالعوائق المتعلقة بقانون الوظيفة الجماعية الذي يحيل أساسا على النظام الأساسي للوظيفة العمومية⁵⁰⁰.

إن الانتقال الفعلي من تسيير شؤون الموظفين إلى تدبير الموارد البشرية بالإدارة الجماعية، لا يكتمل فقط بإعادة النظر في الإطار القانوني والتنظيمي للوظيفة الجماعية، بل الأمر أكبر من ذلك، أي ضرورة اعتماد وتوظيف العناصر الأخرى للتدبير توظيفا صحيحا حتى يمكننا أن نصل إلى تدبير للموارد البشرية بالإدارة الجماعية كنظيره المعمول به على صعيد المنظمات الخاصة. وتتمثل العناصر الأساسية لتدبير الموارد البشرية في التخطيط والتنظيم والتوظيف وتقييم الأداء، ثم التحفيز، لهذا فلا يمكن أن ينفصل أي عنصر تدبري عن باقي العناصر الأخرى، وبالتالي فذلك الترابط والانسجام بينهما هو الذي يؤدي إلى حسن استعمال واستغلال المنظمة لمواردها البشرية⁵⁰¹.

ويعتبر التخطيط في هذا الإطار من أهم العناصر التدييرية الأخرى، فعن طريقه يتم تقدير حاجات المنظمة من الموارد البشرية في المستقبل من حيث أعدادها ونوعياتها، ويجري ذلك على ضوء نتائج تصميم وتحليل العمل، أي العمل على تحديد واجبات ومسؤوليات وظائف المنظمة،

⁴⁹⁹ المادة الرابعة من مرسوم رقم 2-77-738 بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات، مرجع سابق

⁵⁰⁰ المهدي بنمير، "الحكامة المحلية بالمغرب وسؤال التنمية البشرية"، المجلة المغربية للإدارة والقانون والتنمية، سلسلة

اللامركزية والجماعات المحلية، الطبعة الأولى 2010، ص. 108

⁵⁰¹ عبد الخالق العلاوي، مرجع سابق

والمواصفات والشروط الواجب توفرها في من سوف يشغلها أو يعين فيها. لهذا فتخطيط الموارد البشرية يعتبر الجسر الذي يمكن من نجاح باقي العمليات والعناصر التدبيرية الأخرى للعنصر البشري من حيث تنميته وتأهيله عن طريق التكوين أو التحفيز من خلال مطابقة الدافع مع الحافز، أو العمل على تقييم أدائه عن طريق محاولة الوصول إلى كل المؤشرات والعناصر اللازمة والمساعدة على تقييم أداء العاملين⁵⁰².

⁵⁰² نفس المرجع: " تعد عملية قياس وتقويم الأداء من العمليات المهمة التي تمارسها إدارة الموارد البشرية، فعن طريق القياس والتقويم تتمكن المنظمة من الحكم على دقة السياسات والبرامج التي تعتمدها سواء كانت سياسات استقطاب واختيار وتعيين أو سياسات تدريب وتطوير ومتابعة لمواردها البشرية. كما يمكن أن تستخدم العملية إذا ما أجادت الإدارة في إنجازها، كوسيلة لجذب الموظفين الجدد. وقد تعكس عملية التقويم الصورة القانونية والاجتماعية والأخلاقية للجهاز الإداري ومستوى العاملين أنفسهم. وتعتبر عملية القياس والتقويم وسيلة يتعرف من خلالها الفرد العامل على نقاط القوة والضعف في أدائه وخاصة عند الإعلان عن نتائج تقويم الأداء من قبل الإدارة، وعن طريقها يتمكن الفرد من تطوير نقاط القوة ومعالجة نقاط الضعف. من هنا تظهر الأهمية الإستراتيجية لتقويم الأداء كوسيلة لرفع المردودية وإصلاح الجهاز الإداري، وإذا كان المرسوم الجديد المتعلق بتنقيط وتقويم أداء الموظفين قد حاول تجاوز اختلالات النظام القديم، فإنه على العكس من ذلك زاد من تفاقم الاختلالات والمشاكل مما أدى إلى حدوث شرخ كبير على مستوى الإدارة الجماعية، الأمر الذي أدى إلى دعوة كل النقابات إلى عدم تطبيق هذا النظام ومحاولة إيجاد نظام بديل أكثر عدالة وأكثر فعالية. من هنا جاء اهتمامنا لاقتراح بعض البدائل كمحاولة لتجاوز اختلالات ومشاكل تقويم الأداء الإداري بالإدارة الجماعية وتتمثل كالآتي:

- بالنسبة لمؤثرات قياس الأداء الإداري: فقد حددها المشرع في خمس معايير وذلك للإحاطة بكل ما يتعلق بالتقييم، لهذا فعلى المشرع أن يتبنى إطارا توضيحيا وتفصيليا لكل المعايير والمؤشرات أي أن يحدد الحدود والفروق بين المؤشرات، حتى يتم ضمان قياس عادل بين كل الموظفين.

كما يلاحظ أن خمس معايير تظل غير كافية لقياس الأداء الإداري، لذا لابد من إضافة معايير أخرى، كعلاقات الموظف أو العون، وتعاون مع الرؤساء والمرؤسين، وتقبله للمهام الصعبة... وإذا كانت عملية تحديد جميع العناصر ذات التأثير في أداء الموظف تكتسي صعوبة كبيرة، وخاصة في حالة استخدام نموذج موحد لعدد كبير من الوظائف، فإن الدكتور نادر أحمد أبوشيخة قد اقترح لتجاوز هذه الإشكالية، العمل على:

- تحديد عناصر كل وظيفة أو مجموعة وظائف.

- ترتيب هذه العناصر على حسب أهميتها.

- عرض هذه العناصر على الخبراء وعلى الموظفين الذين سيقوم أدائهم لبيان وجهة نظرهم في أهمية هذه العناصر لتقييم الأداء.

- اختيار عدد يتراوح بين عشرة عناصر وعشرين عنصرا لكل وظيفة أو مجموعة وظائف.

كما أن تحديد المشرع لنظام موحد لتنقيط وتقويم الأداء سوف يثير مشاكل كبيرة، نظرا للاختلافات على صعيد المستويات الإدارية والمهام، لهذا لابد من العمل على تنوع المؤشرات وفقا لمستويات العاملين، وبالتالي فتوزيع المؤشرات والأوزان أو الدرجات المعتمدة لتقويم رؤساء المصالح أو الأطر العليا، يختلف عن المؤشرات المعتمدة

لذا، فإن القاضي الإداري بصفته رقابة لا تركز فقط على المطابقة للقواعد القانونية وللمعايير الشكلية دون التحقق من النتائج والأهداف المقررة، أي أن الرقابة الحالية تقوم على رقابة الشرعية بدل رقابة المردودية، ولعل الإقتصار على الأولى دون الثانية، لن يساعد على تجنب الإنحرافات والخروقات التي تطبع سير المرافق العمومية⁵⁰³.

فإذا كان مبدأ التدبير الحر المنصوص عليه في الدستور يعطي المبرر لضرورة أن يكون هناك نظام أساسي للوظيفة العمومية الترابية⁵⁰⁴، فإنه كذلك يتطلب للإشتغال به أن تكون هناك رقابة للمردودية يمارسها القاضي الإداري، حيث إن لهذا النوع من الرقابة ثلاث أهداف، يتمثل الأول في الوقوف على الإنحرافات، أما الثاني فيتعلق بتشخيص الأسباب التي حالت دون تحقيق المرافق العمومية لمستوى المردودية والفعالية في ما تضطلع به من برامج وأنشطة، أما الهدف الثالث فيخص الخطوات التصحيحية التي من المفروض فيها أن تركز على مكامن القوة والنجاح وتتفادى أسباب الفشل⁵⁰⁵.

وتأسيساً على ذلك، فعكس رقابة المشروعية التي أصبحت شكلا تقليدي للرقابة، تعتبر رقابة القاضي الإداري على الوظيفة الترابية بمثابة مقياس من خلاله يمكن تحديد الفارق بين النتائج المتوخاة من الموظف الجماعي في تديره للمرافق العمومية والنتائج المحصل عليها من قبل هذا الأخير، ومن هنا تكون الأهمية لهاجس الارتقاء بأعمال الموظفين الجماعيين نحو الأفضل والأجود من الهاجس المحكوم بفرض الجزاءات والعقوبات⁵⁰⁶.

ومنه يتضح أن هدف رقابة القاضي الإداري على الوظيفة العمومية الترابية هو عصنة تدبير الموارد البشرية من أجل تلبية حاجيات المصالح العمومية وطموحات الموظفين والأعوان وإنتظارات المواطنين، بالرغم من وجود بعض المقتضيات القانونية غير ملائمة للوضعية الحالية، ولتطلبات

لتقييم أداء الموظفين العاملين في المستويات الوسطى والدنيا. والنموذج أدناه يوضح كيفية توزيع المؤشرات والدرجات في تقارير الأداء لأربع مستويات."

⁵⁰³ عبد الفتاح أعبيس، "حكمة تدبير المرافق العمومية من الحدود إلى التحديات – الوكالة الحضرية لسلطات نموذجاً"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الأول سطت، 2009-2010 ص.56

⁵⁰⁴ Jean Marie Aubie, op cité, p.50

⁵⁰⁵ عبد الفتاح أعبيس ص. 58

⁵⁰⁶ نفس المرجع نفس الصفحة

الفعالية والإنتاجية والتي يتأكد حضورهما يوما بعد يوم داخل الإدارة العمومية الترابية⁵⁰⁷.
هكذا أصبح القاضي الإداري هو صاحب الإختصاص في إنهاء مهام رؤساء المجالس الترابية فإذا إنقطع الرئيس بدون مبرر عن مزاولة مهامه قام عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه بإعذاره لإستئناف مهامه داخل أجل سبعة أيام بواسطة كتاب مع إشعار بالتسليم. إذا تخلف الرئيس أو رفض ذلك بعد انقضاء هذا الأجل، أحال عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه الأمر إلى القاضي الإستعجالي بالمحكمة الإدارية للبت في وجود حالة الإنقطاع أو الإمتناع داخل أجل 48 ساعة من إحالة القضية إليه. وهذا يتم بواسطة حكم قضائي نهائي وعند الإقتضاء بدون استدعاء الأطراف. وإذا أقر القضاء الإستعجالي بوجود حالة الإنقطاع أو الإمتناع، يحل المكتب ويستدعي المجلس داخل أجل خمسة عشر يوماً من تاريخ الحكم القضائي لإنتخاب رئيس جديد وباقي أعضاء المكتب⁵⁰⁸.

خاتمة

من خلال ما سبق وإذا سلمنا بأن الإدارة الإلكترونية ممكن أن تحقق استقلالية للجماعات الترابية، فإنه من غير الممكن التسليم بأن رقابة القاضي الإداري على الوظيفة العمومية الترابية ، لا يمكن أن تحقق استقلالية أكبر للجماعات الترابية ، كونها معرقلة منذ البداية؛ فرئيس الجماعة الترابية يجد نفسه مقيد إذا ما أراد الإعلان عن التوظيف، حيث أن جميع الأمور الإستراتيجية تتطلب التأشير المسبقة لتصبح قابلة للتنفيذ⁵⁰⁹ ، وبما أن التعيين من الأمور الإستراتيجية لأنه يتطلب المال لفتح مناصب شغل، وبالتالي يمكن القول أن الوظيفة العمومية الترابية تخضع للرقابة القبلية للسلطة المركزية لتبقى رقابة القاضي الإداري محدودة مسبقا.

⁵⁰⁷ عبد العزيز أشرفي " الحكامة الجيدة الدولية الوطنية الجماعية ومتطلبات الإدارة المواطنة" ، مكتبة دار السلام

للطباعة والنشر والتوزيع، 2009، ص. 197-198

⁵⁰⁸ المادة 21 من 113.14 ، مرجع سابق

⁵⁰⁹ المادة 118 من 113.14 مرجع سابق

دور الرقابة الداخلية والتدقيق في نجاعة القرار المالي الترابي

نورالدين نجيم

باحث بسلك الدكتوراه بكلية العلوم القانونية

والاقتصادية والاجتماعية أكadal الرباط

ملخص::

أهم ما يمكن رؤيته في نظام الرقابة التقليدي على مختلف المستويات هو تركيزه على جانب الشرعية ، أي احترام القوانين واللوائح، بغض النظر عن النتائج المحققة. يتبنى هذا النظام رؤية تقليدية لا تضمن بالضرورة التنفيذ الفعال للعمليات المالية الترابية. فالفلسفة التقليدية للرقابة ظلت وفية للمقاربة القائمة على الشرعية في إطار تدبير مالي أكثر تعقيدا ، ولا تزال ، في طبيعتها الرسومية ، بعيدة عن تحليل البيانات وفحص المؤشرات ورصد كفاءة وفعالية برامج ومشاريع التنمية الترابية، في وقت أصبح فيه الأداء المالي قائم على المساءلة وربط المسؤولية بالمحاسبة في أفق جديد للرقابة يعتمد على ادوات حديثة كالتدقيق والرقابة الداخلية حماية للتدبير المالي الترابي وتوجيهه نحو الاهداف التنموية ، دون إهمال الحاجة المستمرة للتوافق القانوني والتنظيمي

Abstract :

The most important thing that can be seen in the traditional control system at various levels is its focus on the legitimacy aspect, that is, respect for laws and regulations, irrespective of the results achieved. This system adopts a formal vision that does not necessarily guarantee effective implementation of territorial financial operations. The traditional philosophy of censorship remains simple under a more complex financial measure, and in its graphic nature it remains far from analysing data, examining indicators and monitoring the efficiency and effectiveness of land-based development programmes and projects, at a time when performance and accountability have become the new horizon of oversight without neglecting the constant need to examine legal conformity.

مقدمة:

يمكن القول أن الجانب المالي للجماعات الترابية يعد ضرورة وأحد الأولويات الملحة من أجل دفع الجماعات الترابية للقيام بأعمالها التنموية وفق ما جاءت به القوانين التنظيمية الجديدة ، لكن هذا لا يعني أنه ينبغي إهمال الجوانب الأخرى، كالجانب البشري والتدبري، إذ أن كل هذه الجوانب تعتبر مترابطة ومتكاملة فيما بينها، يجب العمل عليها جميعا من أجل تعزيز وتطوير دور الجماعات الترابية باعتبارها شريكا للدولة، وفق مقاربة حديثة قائمة على النتائج وقادرة على عقلنة تدخلاتها في ظل تعدد الاكراهات، مما يفرض عليها تبني نمط رقابي حديث وداخلي يساهم في توجيه الفعل العمومي الترابي نحو الغايات والاهداف المسطرة.

فالى جانب الاجهزة الرقابية الرسمية المخول لها ممارسة الرقابة وجب تبني نظام رقابي استباقي من شأنه رصد المخاطر المالية والتصدي لها كالرقابة الداخلية والتدقيق كونهم يشكلان آليتين حديثتين في حقل التدبير المالي نظرا لإيجابيتهما من خلال النتائج المحققة لفائدة التدبير المالي الحديث وخاصة في القطاع الخاص.

فإن إقامة نظام فعال لمواكبة المستجدات التديبيرية لتطوير الأداء المالي والمحافظة عليه والتأكد من تطبيقه يعد أمرا حتميا تقتضيه الإدارة الترابية الحديثة، لضمان حسن سير العمل بالجماعات الترابية وحماية ممتلكاتها، والاستخدام الاقتصادي الكفاء في إدارة المخاطر المالية الترابية (الفقرة الأولى)، ويعتبر التدقيق وسيلة لفحص وتقييم المراقبة الداخلية عن طريق التأكد من سلامة وفعالية نظام المراقبة الداخلية وتقييم النتائج (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : مكانة الرقابة الداخلية في إدارة المخاطر المالية الترابية

يعتبر نظام المراقبة الذاتية بمثابة العمود الفقري لمراقبة الجماعات الترابية في ظل القوانين التنظيمية الجديدة، ويرجع ذلك إلى الأهداف التي يحققها نظام المراقبة الداخلية الفعال والمتمثلة أساسا في حماية أصول الجماعات الترابية من السرقة وسوء الاستعمال وضمان نوعية ومصداقية المعلومات ودقتها، ورقم الكفاءة الإنتاجية والالتزام بما تفضي به السياسات الإدارية المحلية المرسومة⁵¹⁰.

فاعتماد منظومة المراقبة الداخلية من طرف المدبرين والمكلفين بتدبير ميزانياتها يساعد في رصد المخاطر القائمة المتجددة التي تطرأ على التدبير المالي للجماعات الترابية.

وفي هذا الإطار يتوجب على الجهة في مجال الجهوية المتقدمة، تحت إشراف رئيس مجلسها السهر لزوما وبصفة منتظمة وتلقائية على ووضع أنظمة وأدوات للمراقبة الداخلية لتدبير ماليتها،⁵¹¹ هذه الآليات تنصب على مراقبة والخدمات من خلال جرد وتحليل نوعية الأخطاء والاختلالات المتكررة والبحث في سبل درئها مستقبلا من أجل التحسين المستمر للأداء، في هذا الإطار تبرز آلية الجودة في الخدمات والتحليل المالي كآليتين حديثتين وللمراقبة الداخلية.

⁵¹⁰ أمنية عياد المراقبة في النظام الإداري الترابي المغربي اطروحة لنيل دبلوم الدكتوراه في القانون العام والعلوم

السياسية كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا سنة 2014.2015 ص 233

⁵¹¹ أمنية عياد المراقبة في النظام الإداري الترابي المغربي مرجع سابق ص 233

اولا : آلية الجودة في الخدمات

عرف مفهوم إرادة الجودة تطورا من حيث التأصيل المفاهيمي، فقد انتقل ومن نظرة تقليدية كانت تركز على جودة المنتج، ثم أصبحت تركز على إرضاء الزبون المرتفق، مع إعطاء الأهمية للسعر والوقت، لتصل إلى نظرة حديثة تستند على مفهوم إدارة الجودة الشاملة التي لا تهدف إلى إرضاء الزبون فقط بل إلى إغرائه، وبناء عليه لم تعد إدارة الجودة أمرا يخص فقط منشآت القطاع الخاص بل انتقلت إلى الفضاء العمومي وعنه إلى المحلي رغبة في تحقيق النجاعة الإدارية المحلية. وحيث أن إدخال مبادئ وآليات السوق على الإدارة المحلية سوف تحسن من كفاءة الخدمة وجودتها⁵¹².

وتطبيق هذه المواصفات النظرية التي ظهرت في القطاع الخاص على مستوى تدبير النفقات الترابية، يمكنها أن تفرز نفقات (مخرجات) ذات خصائص كجد مهمة كتفادي مخاطر تدبير النفقة والكشف عن العيوب، بالإضافة إلى الرقابة على العمليات⁵¹³، خصائص يمكن إجمالها في الاقتصاد والفاعلية والفعالية ونعني بالاقتصاد، تقليص تكلفة الموارد في نشاط معين مع مراعاة النوعية (الجودة) المناسبة، أي الحصول على الموارد بتكلفة أقل وبالكمية المطلوبة والجودة العالية وفي المكان والوقت المناسب⁵¹⁴.

ويقصد بالفاعلية تحقيق الأهداف المتوخاة عبر الاستعمال الأمثل للموارد المتاحة، بمعنى تحقيق الأهداف بالسرعة المطلوبة وبتكلفة أقل، أي وجود تناسب بين التكلفة المحتملة والنتيجة المحققة.

أما الفاعلية فهي ترتبط بالقيادة وتفيد أداء الأعمال الصحيحة بكيفية صحيحة، بمعنى أنها تتحقق عندما تكون هناك رؤية واستراتيجية واضحة وأهداف محددة.

ولا ينبغي أن ينظر للجودة بتحقيق الجودة العالية لأنها تتطلب تكلفة عالية وإنما ينبغي تحقيق الجودة المناسبة بأقل تكلفة⁵¹⁵.

⁵¹² نفس المرجع ص 236

⁵¹³ - مكاوي نصير : تدبير مالية الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص : 163.

⁵¹⁴ - مناهج وتقنيات الرقابة على المال العام، المبادئ التوجيهية الأوروبية المتعلقة بتطبيق معايير أنتوساي للرقابة.

⁵¹⁵ أمنية عياد المراقبة في النظام الإداري الترابي المغربي مرجع سابق ص 236

ثانيا : التحليل المالي كوثيقة استراتيجية

يعتبر التحليل المالي من التخصصات العلمية التي نشأت مفاهيمها ومناهجها التطبيقية داخل مجال التدبير المالي المقاولاتي، قبل أن تنتقل كأداة من أدوات تشخيص وتحليل المالية العمومية في إطار انفتاح التدبير العمومي الحديث على أدوات ومناهج التسيير المجربة في القطاع الخاص. وبالرغم من كون التحليل المالي يتميز بتعدد مقارباته ومناهجه⁵¹⁶، فإن الغلبة منه وتكمن في إجراء تقني وتحليلي، وفي نفس الآن حول الوضعية المالية العامة للهيئة موضوع التحليل، وذلك انطلاقا من مؤشرات تمكن من إجراء مقارنات محددة في الزمن، من خلال تتبع وتطور هذه المؤشرات زمنيا، وكذا القيام بجملة من المقارنات مع الهيئات المشابهة انطلاقا من معدلات ومعايير وطنية ومحلية.

وتقترن مقارنة التحليل المالي من الناحية النظرية بمفهومين متعارضين في دلالاتهما، مفهوم المردودية ومفهوم المخاطر، بحيث يتم تشخيص دقيق لمردودية الهيئة مع تقييم للمخاطر التي تهدد هذا الهدف العملي، وبالتالي يصبح التحليل المالي بمثابة مدخل مساعد على اتخاذ القرارات الاستراتيجية والعملية الرامية، إلى تطوير المردودية والتحكم في هامش المخاطر. ومن شأن التحليل المالي تقديم تشخيص أولي للبنية المالية في وضعها الراهن مع تحديد توقعي لتطوراتها الممكنة، وذلك انطلاقا من وضع السيناريوهات المحتملة وكذا اقتراح التوصيات التي قد يعتمدها المسيررون من اتخاذ قرارات مالية تتميز بمواصفات الواقعية والعقلانية. واستخدام التحليل المالي يشكل ضمانا لمعرفة الوضعية المالية للجماعة الترابية، سواء وفق تحليل للمراحل السابقة أو استشرافي يتطلع للمستقبل وذلك انطلاقا من المعطيات الواقعية لتنفيذ الميزانية.

ويمكن للأمر بالصرف المحلي طلب التقارير الخاصة بالتحليل المالي إما من مكاتب الدراسات الخارجية، أو طلب التحليل المالي من المحاسب العمومي المكلف بتنفيذ ميزانية الجماعة. ويمكن اعتبار أن التقارير التي يمكن أن ينجزها المحاسبون العموميون لها مصداقية أكثر لعدة عوامل أهمها هو أن المعلومة المالية المعتمدة في التحليل تستخرج من المحاسبة التي يمسكها في سجلاته ويقوم بتقديم الحساب للمجالس سواء الجهوية أو المجلس الأعلى هذا من جهة، ومن جهة

⁵¹⁶ - Hervé Hutin : toute la finance, édition d'organisation – 23 édition, 2005, p : 26.

ثانية تقاسم المحاسب للمسؤولية مع الأمر بالصرف في تنفيذ الميزانية، الأمر الذي يجعله مسؤولاً عن التحليل المقدم ليس الأمر بالصرف وإنما أمام المجلس ككل، لأنه يحضر جميع دورات المجلس التداولي وعلى الخصوص المتعلقة بالمداولة في الجانب المتعلق بالمالية.

وفي إطار تحديث آليات وطرق اشتغال الخزينة العامة انطلاقاً من الرؤية الاستراتيجية لمجال تدخلها في تنفيذ ومركزة جميع العمليات المحاسبية للدولة سواء المتعلقة بمالية الدولة أو الجماعات الترابية، فقد عملت على تطوير برامجها الموضوعية رهن إشارة المحاسبين العموميين، حيث أصبح بإمكانهم استخراج التحاليل المالية للجماعات التابعة لهم من النظام المعلوماتي الذي يعمل على إدماج جميع المعطيات المتعلقة بتنفيذ الميزانية، إما برسم السنة الجارية أو برسم السنوات السابقة

وباعتبار قرب المحاسبين العموميين من الجماعات الترابية من خلال تدبير الملفات المتعلقة بتنفيذ الميزانيات المحلية، فإن هذه النقطة تعتبر نقطة قوة من شأن صقلها بواسطة التكوين المستمر إعطاء دفعة قوية لترسيخ هذه الآلية كلوحة قيادة مالية في متناول الأمرين بالصرف المحليين، خاصة وأن التحليل المالي يمكنه أن يشكل أداة مساعدة في اتخاذ مجموعة من القرارات المحلية، سواء ذات الطابع التقني والعملي أو تلك المرتبطة بوضع التصورات والمخططات والبرامج المحلية، وبشكل إجمالي يمكن تلخيص أهمية "التحليل المالي" في التشخيص المالي التقني وكذا تحليل الأبعاد "السوسيو اقتصادية" للتدبير الميزانياتي⁵¹⁷.

وذلك كما يلي :

● التشخيص التقني يتجلى من خلال تقديم التحليل المالي لتشخيص بنية الميزانية وتوازنها من الناحية القانونية والشكلية، بالإضافة لإبراز التوازن من الناحية "البنوية" من خلال اقتراح توصيات علمية تمكن المسيرين المحليين من نهج سياسة "الانضباط الموازناتي"، عبر عقلنة التقديرات المتعلقة بالمداخل من خلال رسم توجه الموارد الذاتية التي تركز عليها الجماعات الترابية في تحديد هامش

⁵¹⁷ بوعنان مراد : دور المحاسب في الرفع من القدرات التدييرية للجماعات الترابية، بحث لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق

طنجة، 2012_2011، ص : 115.

⁵¹⁷ - نفس المرجع 115.

استقلالها المالي، ثم الموارد الاستثنائية التي تعوض الخصائص الموجودة في التمويل، كما أنها تمكن الجماعة من وضع تقديرات واقعية الاعتمادات المفتوحة بالميزانية⁵¹⁸، من خلال معرفة تكلفة النفقات بالنظر إلى الإمكانيات المالية للجماعة⁵¹⁹ وبالنظر إلى المردودية المالية للمشاريع المزمع إنجازها.

● أما التشخيص السوسيو اقتصادي فأهميته تتجلى في تقديم تحليل معمق، يتأسس على "المنظور الوظيفي" للميزانية المحلية كأداة تنشيط للتنمية المحلية، وذلك من خلال تمكين المسؤولين المحليين من تصور واضح حول الإجراءات الكفيلة بملائمة الميزانية المحلية وللرهانات والأهداف السوسيو - اقتصادية المرتبطة بها، من خلال استقراء "للمعطيات التقنية" وربطها بمختلف التحولات والمؤشرات التي تطبع "المحيط الخارجي" لتدبير الميزانية المحلية⁵²⁰.

إن أهمية التحليل المالي كمنهجية تعتمد على مجموعة من المؤشرات العلمية التي اعتمدها الخزينة العامة في نظامها تمكن الجماعات الترابية من الحصول على معلومات إخبارية ومقارنتية⁵²¹، كما تمكن من التحليل والاستشراف المالي، وتمنح بذلك للمسيرين، أدوات لتوجيه التحليل المالي في برامج الرقابة⁵²².

الفقرة الثانية : التدقيق الية لمواكبة الرقابة الادارية الحديثة

يعرف التدقيق على أنه عمل يستهدف تقويم بنيات المراقبة الداخلية وفق مرجعيات عملية مهنية دقيقة، من أجل تصحيح الاختلالات، بالسيطرة عليها والتنبيه بتطوراتها⁵²³.
فالتدقيق لا يقتصر على مجال بعينه ولا يهتم بجانب عضوي دون باقي الجوانب، بل إن المهام الرقابية لا تنحصر في شرعية الأعمال والتصرفات الإدارية والمالية، وإنما يطال رقابة الملائمة مع تميزه بالطابع الانتقادي وليس التقليدي الزجري أو العقابي⁵²⁴.

⁵¹⁸ - بوعنان مراد : دور المحاسب في الرفع من القدرات التدييرية للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص : 115.

⁵¹⁹ - مكايي نصير : تدبير مالية الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص : 150.

⁵²⁰ - بوعنان مراد : دور المحاسب في الرفع من القدرات التدييرية للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص : 116.

⁵²¹ - Fatima AKHABAR : les Ratios financières : quelle utilité ? lettre des collectivités locales – N° 13 – avril 2005.

⁵²² - محمد حركات : التدبير الاستراتيجي والمنافسة، مرجع سابق، ص : 152.

⁵²³ - محمد حركات : التدبير الاستراتيجي والمنافسة، رهانات الجودة الكلية بالمقاولات المغربية، 1997، ص : 170.

⁵²⁴ أمنية عياد المراقبة في النظام الاداري الترابي المغربي مرجع سابق ص 241

ولمقاربة أهمية التدقيق بالنسبة للمالية المحلية فإنه لابد من معالجة التدقيق الداخلي كركيزة أساسية للتدبير العمومي المحلي (الفقرة الأولى)، ثم استشراف آليات إنجاح عملية التدقيق بالجماعات الترابية، دون إغفال ما حملته في طياتها القوانين التنظيمية للحقل اللامركزي الترابي المغربي لسنة 2015، فيما يخص تدقيق العمليات المالية والمحاسبية للجهات والجماعات الترابية الأخرى (الفقرة الثانية).

اولا :الاهداف الوظيفية للتدقيق الترابي

يعتبر التدقيق الداخلي من الركائز الأساسية للتدبير العمومي المحلي، فهو تقنية حديثة تقدم الكثير من المزايا والإيجابيات للتحكم في عمل الجماعات الترابية، سواء في الجوانب المالية، أو المحاسبية أو التنظيمية، وبالتالي تحسين نظام المراقبة الداخلية التي تعتبر إحدى مقومات تأهيل الجهة والجماعات الترابية الأخرى.

إن التدقيق الداخلي سوف يخلق ثورة نوعية في تدبير الشأن العام المحلي، إذ يمكن المسؤولين المحليين بناء على المعطيات المدققة فيها من اتخاذ القرارات الملائمة وبالتالي التحكم في مناهج التسيير⁵²⁵.

ومن هذا المنطلق فإن هذه التقنية تمكن الجماعات الترابية من وسائل عمل جد هامة لاسيما⁵²⁶ :

- التحكم في المخاطر من خلال تقديم معلومات شفافة وملائمة في وقت مناسب؛
- ضمان سلامة الأموال المادية (الممتلكات العقارية، المنقولات)، وغير المادية (كالموارد البشرية)؛
- ضمان احترام التعليمات، ويتعلق الأمر في نفس الوقت بالمعايير والأنظمة المتأنية من الخارج (قوانين، مراسيم، دوريات...) والتوجهات السياسية المقدمة من قبل السلطة الإدارية التسلسلية؛
- تحفيز المراقبة الخارجية؛
- تثمين الموارد.

والى جانب هذه الفوائد، فإن من مزايا التدقيق كذلك تسهيل المهام على أجهزة الرقابة

⁵²⁵ - دحام عبد الرشيد : مراقبة تقويم الأداء العام، مفاهيم في المحاسبة والمراقبة والمسائلة العامة، مجلة الرقابة المالية،

العدد 2، دجنبر 1987، ص : 5.

⁵²⁶ - بويعقوب عبد الكريم : المحاسبة التحليلية، ديوان مطبوعات الجامعة، الجزائر، 1989، ص : 8 و 9.

الخارجية.

ولابد من الإشارة إلى أن المدقق الداخلي يقوم بتقييم نجاعة نظام المراقبة الداخلية للجماعة الترابية المعنية.

وتتحقق رقابة الكفاءة أو النجاعة في حالة قيام الجماعات الترابية بعمليات التخطيط والتنظيم بطريقة توفر الضمانات الأكيدة، بأن يتم تحقيق الأهداف الرئيسية والثانوية بكفاءة وبطريقة اقتصادية، ويلي ذلك التكامل بين المفاهيم والأنشطة والأشخاص بالطريقة التي تمكن من تحقيق الأهداف الموضوعة. فإذا تم تصميم النظام بطريقة مناسبة وتم تنفيذ الأنشطة كما هو محدد لها فإنه من الطبيعي أن تتحقق النتائج المتوقعة⁵²⁷.

وعند قيام المدقق الداخلي بفحص وتقييم مدى كفاءة نظام المراقبة الداخلية فإن السؤال الذي سيحاول الإجابة عنه هو هل عناصر المراقبة على العمليات ستوفر للأمرين بالصرف الضمانات الأكيدة بأن الموارد قد تم استخدامها بكفاءة ونجاعة وبطريقة اقتصادية من أجل تحقيق أهداف الجماعة ؟

وبالتالي سيتوجب على المدقق الداخلي القيام بتقييم مدى الاستخدام الاقتصادي والكفاء للموارد المتاحة للجماعة، عن طريق استخدام معايير القياس المناسبة، وهنا لابد من الإشارة أنه يتوجب على الجهة تحت إشراف رئيسها السهر لزوما وبصفة منتظمة وتلقائية على وضع أنظمة وأدوات ومعايير للافتحاص والمراقبة الداخلية للتدبير بواسطة إمكانياتها الذاتية⁵²⁸،

ويهدف المدقق الداخلي من وراء قيامه بفحص وتقييم نظام المراقبة الداخلية إلى تحديد مدى كفاءة أساليب المراقبة الداخلية بمختلف أنواعها وإظهار أوجه القصور ومواطن الضعف التي تعاني منها مع تقديم التوصيات والمقترحات التي تؤدي إلى المزيد من الاستخدام الاقتصادي والكفاء للموارد المتاحة.

إن قياس مدى مساهمة عمليات التدقيق والافتحاص في مجال مالية الجماعات الترابية يرتبط بالأساس بمجالات تدخل هذه الرقابة ونطاق ممارستها للاختصاصات الوظيفية المتعلقة بها ونتائج العملية.

⁵²⁷ - المؤتمر العربي الأول حول التدقيق الداخلي في إطار حوكمة الشركات، سنة 2005، ص : 191.

⁵²⁸ أمنية عياد المراقبة في النظام الإداري الترابي المغربي مرجع سابق ص 246

وإذا كانت هذه الآلية الرقابية حديثة العهد في مجال تدبير الشأن المحلي والترابي وبالرغم من الأهمية العملية التي يكتسبها هذا الأمر فإننا نلاحظ أن التطبيق العملي لهذه الرقابة يبقى جد محدود ويظل اللجوء إلى التدقيق بمختلف أصنافه خجولا، ولا يتعدى حالات معدودة إن لم نقل نادرة بل إن الحالات التي تم فيها اللجوء إلى هذه الآلية الرقابية كان بمبادرة من سلطات الوصاية وليس من الجماعات الترابية أو المسيرين الجهويين والمحليين.

فقد حاولت الوزارة الوصية أول الأمر تفعيل هذه الرقابة وإدخالها إلى الثقافة التديرية على مستوى الجماعات الترابية، ولجأت بالتالي إلى التدقيق التعاقدية (وفق عرض دولي) بناء على دفتر تحملات شمل محاور أساسية تركزت على مجالات الموارد المالية، الموارد البشرية ثم الممتلكات الجماعية⁵²⁹.

وبناء على ذلك تم تقديم تقارير التدقيق لسلطات الوصاية وحدها، وهو ما يخالف مبدأ الافتتاح والتدقيق الذي يؤكد على تقديم الخلاصات والتوصيات للهيئة الخاضعة للاستفادة منها، وقد تضمنت هذه التقارير مجموعة من الملاحظات والنواقص تهم بالأساس التدبير المالي، بحيث خلصت إلى ملاحظة عامة تتعلق بتركيز المدبرين المحليين على التطبيق الجامد والمسطري للقواعد القانونية، دون أي اهتمام يذكر بوضع استراتيجية تنموية ولو على المدى المتوسط (عمر المجلس المحلي مثلا) تكون أساس برمجة الميزانية والمشاريع المحلية كما تم التركيز في التقارير على ضعف الرقابة الداخلية داخل الجماعات الترابية وبصفة خاصة الرقابة السياسية التي يمارها المنتخبون والمجالس على الأمرين بالصرف على مختلف المستويات⁵³⁰.

إلا أنه، وبالرغم من حداثة التجربة وأهميتها لاقت هذه المبادرة انتقادا واسعا من قبل المهتمين بالشأن المحلي على اعتبار أن هذه العملية لم ترق إلى الشكل المطلوب ولم يعتبروا هذا الأمر بالعمل الإيجابي " بالنظر لهزالة نتائجها" مقارنة مع الحملة الإعلامية التي صاحبها آنذاك والإمكانات المالية التي رصدت من أجل تحقيق وتنفيذ هذا العمل الرقابي على هذا المستوى⁵³¹.

⁵²⁹ خضعت لهذه العملية 155 هيئة لامركزية تضم من بينها 74 جماعة حضرية و 33 جماعة قروية

⁵³⁰ Conclusion de la société conseil KPMG chargée de l'audit des collectivités locales » REMAD n°5, 1996, P :

⁵³¹ أبو نزار، إكراهات الرقابة المالية على الجماعات الترابية، مرجع سابق، ص: 53

إلا أنه وبالنظر إلى أن أهمية التقارير الرقابية التي تعدها هيآت الرقابية والفحص والتدقيق في هذا الصدد لا تقل عن الأهمية التي تكتسبها الرقابة ذاتها، كان يفترض بالأساس إحالة الملاحظات والتوصيات التي وضعتها هيئة التدقيق على الجماعات الترابية المعنية كما هي وبالتفاصيل التي تتضمنها حتى تتم الاستفادة منها.

فالتقارير الرقابية تعتبر في واقع الأمر خلاصة العمل الرقابي وجزءا حيويا من فعالية الرقابة ذاتها ومؤشرا على نجاح أو فشل الرقابة ذاتها فعند نهاية كل عمل رقابي يتجمع لدى المراقب أو المدقق من المعطيات والمعلومات والملاحظات ما يؤهله لاستنتاج الخلاصات الأقرب إلى الواقع الفعلي ولوضع توصيات أكثر فعالية.

ومبدئيا، بغض النظر عن واقع التدقيق الجماعي المغربي، يتعين أن تشمل التقارير الرقابية في مجال الافتتاح مجموعة من العناصر الأساسية التي تشكل قواعد نظرية وعملية في هذا الصدد، فالتقرير يجب أن يتسم كقاعدة بالحياد والموضوعية والاستقلالي (على غرار ممارسة المهام من قبل المدقق نفسه) وأن يتضمن المعلومات المعززة بالمعطيات والأدلة الرقابية الملائمة، وأن يتضمن تشخيصا واضحا لوضعية الجماعة المحلية المعنية وأن يخلص إلى تقديم أجوبة واضحة عن مشاكل التسيير والتدبير المالي المحلي، وفي الأخير أن يختتم بتقديم لتوصيات المتعلقة بمعالجة الإشكالات والاختلالات وتجاوز المخاطر وتطوير الأداء التدبير على مستوى النشاط المالي المحلي⁵³².

وبناء على هذه القواعد والأسس التي يجب أن تصاغ عليها تقارير التدقيق والافتتاح فإننا، نلاحظ بأن الافتتاح الذي خضعت له الجماعات الترابية كان عملا مبدئيا بقواعد التدقيق ومجرد محاولة لإرساء الافتتاح على مستوى الجماعات الترابية وتزليل تدريجي لهذه الآلية الرقابية، وقد جاءت تقاريرها بخلاصات ذات مدلولات واسعة وتضم معطيات تهم مجالات يمكن إجمالها كالآتي⁵³³:

- ✓ تدقيق النفقات وتحديثها بشكل أكثر وضوحا
- ✓ إرساء نظام للرقابة الداخلية بالجماعات الترابية
- ✓ تطوير المساعدات التقنية التي تقدمها الدولة لفائدة الجماعات الترابية

⁵³² دليل إعداد التقارير الرقابية، مرجع سابق، ص: 290

⁵³³ Conclusion de la société conseil KPMG... » op, cit, P: 57

✓ عقلنة عمليات التوظيف...

فإذا كانت عمليات التدقيق والافتحاص تمتاز بأنها عملية متخصصة، وإذا كانت التقارير الرقابية والخلاصات التي تتضمنها تعتبر ذات أهمية بالغة، فإن إرساء هذه الآلية الرقابية على مستوى الجماعات الترابية بالمغرب يعتبر أولوية في سياق تطوير الأداء والرقابة على تدبير النشاط والمالية المحلية.

وإذا كان تطوير وتحديث الرقابة على المالية المحلية قد اتخذ في واقع الأمر مسارا جديدا، وإن تميز بنوع من البطء والارتجال فإن العمل الرقابي نفسه مؤهل للتطور والتحديث في اتداه ترسيخ مفهوم التدقيق وتطبيق آلياته على المستوى المحلي ومتابعة النشاط الرقابي وأثاره ونتائجه والاستفادة من خلاصاته وتوصياته⁵³⁴.

إن التدقيق والافتحاص كرقابة إداري تعتبر بمثابة لغة رقابية عصرية تعتمد على قواعد مهنية ومتخصصة وتمتاز بتركيزها على المنهج الرقابي نفسه وتطبيق أخلاقيات المهام المتعلقة بالفحص والتدقيق وتجعل من الاستقلالية والحياد أساس ما يسمى " بالفحص التشاركي " الذي يعتمد بالأساس على ترسيخ علاقات الثقة والتعاون بين طرفي الرقابة والتدقيق⁵³⁵.

وبالنظر للأهمية الوظيفية والعملية التي يكتسبها التدقيق في تطوير الأداء ورقابة التدبير المالي المحلي، يعتبر إرساء هذه الآلية الرقابية وتطبيقها في مجال التسيير المحلي هدفا استراتيجيا يجب العمل على تحقيقه بالموازاة مع إحداث هيآت للرقابة والتدقيق الداخلي لدى الجماعات الترابية تواكب نشاطها المالي وتلائم الخصوصيات المحلية ومجالات التدبير الإداري والمالي المحلي⁵³⁶.

وإذا كان التدقيق والافتحاص بصفته رقابة إدارية لاحقة متطورة تختلف منهجيا وبنويها عما سواها من الأشكال الرقابية فإنها لا تتعارض مبدئيا مع وجود تلك الآليات الرقابية ولو بشكلها التقليدي كما أن الأهمية التي يكتسبها الافتحاص على مستوى المالية المحلية لا ينفي الأهمية التي تبقى لباقي أنواع الرقابة الإدارية اللاحقة على مالية الهيآت الرقابية.

⁵³⁴ تقرير البنك الدولي حول " دراسة تقييم تدبير أنظمة المالية العمومية " مرجع سابق، ص: 4

⁵³⁵ الصالحي (ي) " قراءة في كتاب : دليل الفحص الجماعي..." مرجع سابق/ص:9

⁵³⁶ الرقابة البعدية بدل الرقابة القبلية: أبرز إنجاز للمناظرة" جريدة شؤون جماعية عدد 9، يناير 1999

ثانيا : أهمية التدقيق بالنسبة للمالية الترابية

يعرف التدقيق على أنه عمل يستهدف تقويم بنيات المراقبة الداخلية وفق مرجعيات عملية مهنية دقيقة، من أجل تصحيح الاختلالات، بالسيطرة عليها والتنبؤ بتطوراتها⁵³⁷.

فالتدقيق لا يقتصر على مجال بعينه ولا يهتم بجانب عضوي دون باقي الجوانب، بل إن المهام الرقابية لا تنحصر في شرعية الأعمال والتصرفات الإدارية والمالية، وإنما يطال رقابة الملائمة مع تميزه بالطابع الانتقادي وليس التقليدي الزجري أو العقابي.

ولمقاربة أهمية التدقيق بالنسبة للمالية المحلية فإنه لابد من معالجة التدقيق الداخلي كركيزة أساسية للتدبير العمومي المحلي (الفقرة الأولى)، ثم استشراف آليات إنجاح عملية التدقيق بالجماعات الترابية، دون إغفال ما حملته في طياتها القوانين التنظيمية للحقل اللامركزي الترابي المغربي لسنة 2015، فيما يخص تدقيق العمليات المالية والمحاسبية للجهات والجماعات الترابية الأخرى (الفقرة الثانية).

يعتبر التدقيق الداخلي من الركائز الأساسية للتدبير العمومي المحلي، فهو تقنية حديثة تقدم الكثير من المزايا والإيجابيات للتحكم في عمل الجماعات الترابية، سواء في الجوانب المالية، أو المحاسبية أو التنظيمية، وبالتالي تحسين نظام المراقبة الداخلية التي تعتبر إحدى مقومات تأهيل الجهة والجماعات الترابية الأخرى.

إن التدقيق الداخلي سوف يخلق ثورة نوعية في تدبير الشأن العام المحلي، إذ يمكن المسؤولين المحليين بناء على المعطيات المدققة فيها من اتخاذ القرارات الملائمة وبالتالي التحكم في مناهج التسيير⁵³⁸.

ومن هذا المنطلق فإن هذه التقنية تمكن الجماعات الترابية من وسائل عمل جد هامة لاسيما⁵³⁹ :

⁵³⁷ - محمد حركات : التدبير الاستراتيجي والمنافسة، رهانات الجودة الكلية بالمقاولات المغربية، 1997، ص : 170.

⁵³⁸ - دحام عبد الرشيد : مراقبة تقويم الأداء العام، مفاهيم في المحاسبة والمراقبة والمسائلة العامة، مجلة الرقابة المالية، العدد 2، دجنبر 1987، ص : 5.

⁵³⁹ - بوعقوب عبد الكريم : المحاسبة التحليلية، ديوان مطبوعات الجامعة، الجزائر، 1989، ص : 8 و 9.

- التحكم في المخاطر من خلال تقديم معلومات شفافة وملائمة في وقت مناسب؛
- ضمان سلامة الأموال المادية (الممتلكات العقارية، المنقولات)، وغير المادية (الموارد البشرية)؛
- ضمان احترام التعليمات، ويتعلق الأمر في نفس الوقت بالمعايير والأنظمة المتأتية من الخارج (قوانين، مراسيم، دوريات...) والتوجهات السياسية المقدمة من قبل السلطة الإدارية التسلسلية؛
- تحفيز المراقبة الخارجية؛
- تثمين الموارد.

والى جانب هذه الفوائد، فإن من مزايا التدقيق كذلك تسهيل المهام على أجهزة الرقابة الخارجية، ولا بد من الإشارة إلى أن المدقق الداخلي يقوم بتقييم نجاعة نظام المراقبة الداخلية للجماعة الترابية المعنية.

وتتحقق رقابة الكفاءة أو النجاعة في حالة قيام الجماعات الترابية بعمليات التخطيط والتنظيم بطريقة توفر الضمانات الأكيدة، بأن يتم تحقيق الأهداف الرئيسية والثانوية بكفاءة وبطريقة اقتصادية، وبلي ذلك التكامل بين المفاهيم والأنشطة والأشخاص بالطريقة التي تمكن من تحقيق الأهداف الموضوعية. فإذا تم تصميم النظام بطريقة مناسبة وتم تنفيذ الأنشطة كما هو محدد لها فإنه من الطبيعي أن تتحقق النتائج المتوقعة⁵⁴⁰.

وعند قيام المدقق الداخلي بفحص وتقييم مدى كفاءة نظام المراقبة الداخلية فإن السؤال الذي سيحاول الإجابة عنه هو هل عناصر المراقبة على العمليات ستوفر للأميرين بالصرف الضمانات الأكيدة بأن الموارد قد تم استخدامها بكفاءة ونجاعة وبطريقة اقتصادية من أجل تحقيق أهداف الجماعة ؟

وبالتالي سيتوجب على المدقق الداخلي القيام بتقييم مدى الاستخدام الاقتصادي والكفاء للموارد المتاحة للجماعة، عن طريق استخدام معايير القياس المناسبة، وهنا لا بد من الإشارة أنه يتوجب على الجهة تحت إشراف رئيسها السهر لزوما وبصفة منتظمة وتلقائية على وضع أنظمة وأدوات ومعايير للافتحاص والمراقبة الداخلية للتدبير بواسطة إمكانياتها الذاتية، وسيكون المدقق الداخلي

⁵⁴⁰ - المؤتمر العربي الأول حول التدقيق الداخلي في إطار حوكمة الشركات، سنة 2005، ص : 191.

للجماعة مسؤول هنا عن تحديد ما إذا كانت :

- المعايير قد تم تحديدها لقياس الكفاءة والاقتصادية في استخدام الموارد؛
 - المعايير المطبقة واضحة ومفهومة وثم الالتزام بها؛
 - الانحرافات الناجمة عن المعايير قد تم تحديدها وتحليلها وإبلاغ رئيس الجهة بها لاتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة؛
 - الإجراءات التصحيحية قد تم اتخاذها.
- وبالإضافة إلى ما سبق فإن عمليات التدقيق الداخلي المرتبطة بتقييم الاستخدام الاقتصادي والكفاء للموارد يجب أن تحدد :
- الموارد والتسهيلات الغير المستغلة بالكامل؛
 - مواطن العمل غير المنتجة؛
 - الإجراءات التي تكلفتها لا تبرز العمل بها؛
 - الزيادة أو القصور في عدد الموظفين.

ويهدف المدقق الداخلي من وراء قيامه بفحص وتقييم نظام المراقبة الداخلية إلى تحديد مدى كفاءة أساليب المراقبة الداخلية بمختلف أنواعها وإظهار أوجه القصور ومواطن الضعف التي تعاني منها مع تقديم التوصيات والمقترحات التي تؤدي إلى المزيد من الاستخدام الاقتصادي والكفاء للموارد المتاحة.

وعموما لا يسع القول إلا أن العلاقة الجديدة أي الرقابة من منطلق النتائج عوض الوسائل ، مقارنة طموحة ، كونها تبنى الإطار العام لاشتغال الجماعة الترابية أسلوبا وأداء، وهو ما من شأنه أن يجعل الأجهزة الفاعلة في المالية الترابية تعلم ماذا تريد، وكيف تحقق ما تريد أو ما يرغب فيه المواطن بكفاءة واقتصاد ومسؤولية.

الخاتمة

إن أهم ما يمكن ملاحظته على نظام المراقبة التقليدي في مختلف المستويات هو تركيزه على جانب الشرعية، أي احترام القوانين والأنظمة بغض النظر عن النتائج المحققة، إذ يعتمد هذا النظام رؤية شكلية لا تضمن بالضرورة تنفيذا فعالا للعمليات المالية الترابية، فتجاوزات خطيرة في التسيير يمكن أن تظل دون متابعة في حين أن جميع القواعد المطبقة تم احترامها.

فالفلسفة التقليدية للمراقبة تظل بسيطة في ظل تدبير مالي يتجه نحو مزيد من التعقيد، وتبقى في طابعها المسطري بعيدة عن تحليل المعطيات ودراسة المؤشرات ومراقبة نجاعة وفعالية البرامج والمشاريع التنموية الترابية، في وقت أصبح الأداء والمحاسبة يشكلان الأفق الجديد للمراقبة دون إغفال الحاجة الدائمة إلى فحص المطابقة القانونية.

لذا، فإن الأساليب الحديثة المتضمنة في النظام القانوني الجديد، تمتاز بصفاتها التحليلية على مستوى تنفيذ المشاريع وتحقيق الأهداف، وتمنح للمراقبة أبعادا متطورة تهتم بالجانب التنموي عوض الاقتصاد على رقابة التنفيذ الإجرائي الجامد.

وعموما، تتأثر المناهج المعتمدة في المراقبة بصفة عامة بنمط التدبير المعتمد على النتائج، فكلما اهتم هذا التسيير بالوسائل أكثر من الاهتمام بالغايات والنتائج تميل المراقبات الممارسة إلى التحقق بشكل أساسي من أن القواعد تم احترامها وتطبيقها أكثر من اهتمامه بأن تلك القواعد تساهم في تحقيق الأهداف المرسومة، أي مراقبة مدى فعالية التدبير.

✓ إن ممارسة الجماعات الترابية لاختصاصاتها الذاتية والمشاركة والمنقولة لا يقتضي فقط توفر هذه الوحدات الترابية على موارد مالية أو تمكينها من هذه الموارد قصد قيامها بالمهام التي أناطها لها المشرع على أحسن وجه، بل تحتاج أيضا الى تدبير للموارد البشرية داخل الإدارة الترابية بصفة عامة، وإدارة المالية بصفة خاصة، بدءا من الاهتمام أولا بإعادة النظر في النصوص القانونية التي أصبحت لا تفي بالتطورات المصاحبة لتدبير الموارد البشرية وثانيا الاعتماد على منهجية موضوعية لتدبير هذه الموارد.

✓ إضافة الى ضرورة اعتماد منهجية متطورة في تتبع وتصحيح الأداء، تسمح بتطوير رقابة لاحقة مزدوجة و قوية، تتعلق من جهة بتقييم التنفيذ وتدقيق العمليات ومراقبة تحقيق الأهداف، وتهتم من جهة ثانية بتعزيز الرقابة القضائية التي تعتبر أهم الآليات الرقابية على الإطلاق،

باعتبار الضمانات التي تخولها والأدوار التقييمية والتصحيحية المفترضة فيها، خاصة وأن المجالس الجهوية للحسابات ستعزز مكانتها في ظل هذه المقاربة الجديدة للتدبير الترابي، لاسيما وأن المشرع يخولها عبر الاختصاص المتعلق بمراقبة التسيير إمكانية تقييم مشاريع وقرارات الأجهزة الخاضعة لرقابتها بناء على معايير الفعالية والكفاءة والاقتصاد.

الجماعات الترابية بالمغرب والشأن الرياضي Local communities and sport

سعيد ياسين SAID YASSINE

باحث بسلك الدكتوراه Phd Researcher

جامعة الحسن الأول سطات

Hassan I University, Settat

ملخص:

يسعى هذا المقال إلى إظهار اهتمام الجماعات الترابية الثلاث (الجهة والعمالات والأقاليم والجماعات) بموضوع الرياضة. وذلك من خلال الأدوار والاختصاصات الموكولة لهذه الجماعات الترابية. وكذلك تسليط الضوء على الإكراهات والمعوقات وتقديم رؤى الاهتمام بالرياضة كآلية لتحقيق التنمية.

الكلمات المفتاحية: الجماعات الترابية، الرياضة.

Abstract

This article seeks to show the interest of the three territorial groups (region, prefectures, regions and communes) in the subject of sports. This is through the roles and competences assigned to these Local communities. As well as highlighting the constraints and obstacles and presenting visions of interest in sports as a mechanism for achieving development.

Keywords: Local communities, sports,

مقدمة:

يعتبر المغرب من الدول النامية التي انخرطت مبكرا في تجربة اللامركزية، وشهدت المملكة قبل وأثناء الاستعمار الفرنسي بعض مظاهر الإدارة المحلية، لكن مباشرة بعد حصولها على الاستقلال سيعرف التنظيم المحلي نقلة نوعية بهدف تحقيق التنمية المحلية⁵⁴¹. ولبلوغ ذلك، كان لابد من رسم السكة الصحيحة لتمكين قطار الإصلاح من الانطلاق نحو هدفه الأساسي، القاضي بتأهيل منظومة الإدارة المحلية ومعها ترسانتها القانونية، حتى يتسنى لها مواكبة التطورات التي يعرفها المغرب في مجموعة من المجالات.

ومن بين المجالات التي باتت على وحدات اللامركزية المغربية مواكبتها ومتابعتها هو القطاع الرياضي. فالأخير أصبح من الميادين الأكثر تطورا وتفاعلا بشكل يومي مع مستجدات ومتغيرات العصر الحالي،

⁵⁴¹ - سعيد جفري: "التنظيم الإداري بالمغرب"، مطبعة تيسير، توزيع مكتبة الرشاد، سطات، الطبعة الأولى، 2006.

حيث أن الرياضة، اليوم، لم تعد وسيلة للترفيه أو التسلية، بل أصبحت قطاعا حيويا يحرك عجلات الاقتصاد والمجتمع والسياسة معا.

وبلغة الأرقام والاحصائيات فإن الرياضة⁵⁴²، أصبحت قطاعا اقتصاديا قائم الذات، فبالإضافة إلى المنتجات الرياضية هناك صناعات موازية مرتبطة أكثر بصناعة الفرجة والتسويق والاشهار والاحتضان وحقوق النقل التلفزيوني. إلى جانب ذلك فإن الرياضة، كممارسة، باتت تشكل آلية لترجمة قيم التعاون والتآزر بين الأفراد، وهي وسيلة لتحقيق الديناميكية الجماعية وروح الفريق وتقوية مشاعر الإحساس بالانتماء. كما أن المفعول القوي للرياضة واتساع رقعة متابعتها على الصعيد العالمي، دفع بالسياسة والسياسيين إلى الاهتمام بهذا المجال. الشيء الذي نسج بين الاثنين، في حالات عديدة، علاقة متلازمة بينهما، حيث أصبح كل واحد منهما مكمل للآخر خدمة لمصلحة كل طرف.

ونظرا لمكانة الرياضة اليوم، ونجاحها في إثارة انتباه جميع فئات المجتمع، وكذلك لدورها المؤثر في الشعوب، فإن غالبية الدول اختارت الاستثمار في قطاع الرياضة، سواء عن طريق صناعة البطل، الذي سيساهم في تحقيق نتائج تمكن راية البلد من أن ترفرف عاليا في المحافل الدولية، أو من خلال بناء المنشآت الرياضية العالمية لاحتضان الأحداث الكبرى، بهدف التعريف بالبلد، وتمكينه من جني مداخيل مهمة، باتت تنافس مداخيل قطاع السياحة.

والمكانة المتميزة للرياضة والأدوار التي باتت تلعبها دفعت بمنظمة الأمم المتحدة، سنة 2013، إلى إصدار قرار ينص على تحديد يوم السادس من أبريل من كل سنة كموعدا للاحتفال باليوم الدولي للرياضة من أجل التنمية والسلام⁵⁴³. إذ اعتبرت المنظمة الرياضة وسيلة فعالة لتعزيز التنمية والسلام في جميع أنحاء العالم، خاصة من خلال مساعدة الملايين في جميع أنحاء العالم على المشاركة في الألعاب الرياضية وغيرها من الأنشطة البدنية التي تشدد على رسالة التنافس الشريف.

والمغرب، هو الآخر من الدول التي أسست علاقة خاصة مع الرياضة منذ القدم، فقبل الاستعمار كانت تمارس رياضات تقليدية مثل "الشيرة"، "تكورت"، "المعازة"، الشريط، والجمباز التقليدي من خلال مجموعات احماد أو موسى. وفي عهد الحماية الفرنسية، سيتعرف المغاربة عن بعض الانواع العصرية من الرياضة من قبيل كرة القدم والسباحة وكرة اليد... إلخ. وعلاقة المغرب بالرياضة عرفت تطورا

⁵⁴² - عبد الرزاق العكاري: «الرياضة بالمغرب في أفق حكاية جيدة». مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الأولى، 2008، ص5

⁵⁴³ : أنظر موقع <http://www.un.org/ar>

ملموسا من خلال انخراط أعلى سلطة، في البلاد، وهو الملك، في دعم الرياضة والرياضيين. وفي عهد الملك محمد السادس، ستشهد الرياضة طفرة نوعية عندما اعترف الدستور الجديد بالرياضة كحق من حقوق المواطن، كما أفرد الدستور لموضوع الرياضة ثلاثة فصول وهي الفصول: 26 و31 و33⁵⁴⁴.

كما أن المخططات الحكومية هي الأخرى اهتمت بالمجال الرياضي وتنميته، وصور هذا الاهتمام من طرف الدولة تجلى في مؤسساتها كالوزارة الوصية والجامعات المهتمة. زد على ذلك، أن الترسنة القانونية المؤطرة للرياضة هي الأخرى شهدت بعض التعديلات من أجل مواكبة التطور الذي عرفته ولأزالت الرياضة.

وفي المغرب لم تبق الرياضة حبيسة الاهتمام العمودي أو المركزي، بل أصبحت تحظى باهتمام المستوى اللامركزي كذلك، والمتمثل في الجماعات الترابية الثلاث (الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات). وساهمت في هذا الاهتمام مجموعة من العوامل، أبرزها الدور الريادي الذي أخذت تلعبه الرياضة وطنيا ومحليا، إلى جانب تدشين مجموعة من الفضاءات والبنيات التحتية الرياضية. والعامل الآخر هو الترسنة القانونية التي تخول لهذه الوحدات الترابية مجال الانخراط في دعم وتشجيع الممارسة الرياضية. هذا كله نسج نوعا من العلاقة بين المستوى اللامركزي والرياضة.

وعليه سنطرح الموضوع وفقا محورين كالتالي:

المبحث الأول: الرياضة في مقتضيات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية

المبحث الثاني: واقع تدخل الجماعات الترابية في المجال الرياضي

⁵⁴⁴ دستور المملكة المغربية الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5964 بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق لـ 30 يوليوز 2011.

المبحث الأول: الرياضة في مقتضيات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية

المطلب الأول: موقع الرياضة في القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات

الفقرة الأولى: مكانة الرياضة في اختصاصات الجهات

أولاً: الاختصاصات الذاتية: حدد القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، انطلاقاً من المادة 81، الاختصاصات الذاتية للجهة في تلك الاختصاصات والأدوار الموكولة لهذه الأخيرة في ميدان معين، الشيء الذي يساعدها على أداء مهامها في حدود مواردها المالية وداخل نطاقها الترابي. وتتمثل هذه الأعمال والاختصاصات في مجالات التخطيط والبرمجة والإنجاز والتدبير والصيانة. وتمارس الجهة كل هذه الاختصاصات الذاتية من أجل تحقيق بعدين الأول هو التنمية الجهوية، في ميادين (التكوين المهني والتكوين المستمر والشغل، التنمية القروية، النقل، الثقافة، البيئة، والتعاون الدولي)، والبعد الثاني هو المساهمة في وضع التصميم الجهوي لإعداد التراب.

ويتضح من خلال منطوق المواد المتعلقة بالاختصاصات الذاتية، من المادة 82 إلى المادة 90، أن القانون التنظيمي للجهات لم يمنح لمجال الرياضة أي مكانة في الاختصاصات الأصلية الموكولة للجهات. ثانياً: الاختصاصات المشتركة: تمارس الاختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة بشكل تعاقدى، إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجهة. وتنص المادة 93 من القانون التنظيمي للجهات، على أن الجهة يمكنها، إما بمبادرة منها واعتماداً على مواردها الذاتية، أن تتولى تمويل أو تشارك في تمويل 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.

وعدد القانون التنظيمي للجهات مجالات الاختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة، في الميادين الاقتصادية والفلاحية والبيئية والثقافية والسياحية والاجتماعية، الأخير تضمن موضوع الرياضة. وعكس الاختصاصات الذاتية، فقد نص القانون التنظيمي للجهات في المادة رقم 91، على أن الجهة تمارس الاختصاصات المشتركة بينهما وبين الدولة في مجالات عدة، من بينها إنعاش الرياضة والترفيه.

ثالثاً: الاختصاصات المنقولة: هي تلك الاختصاصات التي تعتمد على مبدأ التفريع، (أي التدرج والتمايز)، في مجالات الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجهة. ويرتكز مبدأ التفريع على الانضباط للقاعدة الدستورية، التي تفيد أنه يتعين عند نقل كل اختصاص من الدولة إلى الجهات، تحويل الموارد المالية اللازمة التي تمكن الجهة من ممارسة الاختصاص المذكور. وتعد المادة 94 من القانون

التنظيمي رقم 111.14 الخاص بالجهات الميادين التي يمكن للجهات ممارسة الاختصاصات المنقولة، والمتمثلة في: التجهيز والبنيات التحتية ذات البعد الجهوي، الصناعة، الصحة، التجارة، التعليم، الثقافة، الرياضة، الطاقة، الماء والبيئة.

الفقرة الثانية: صلاحيات مجلس الجهة ورئيسه ذات الصلة بالرياضة

أولاً: صلاحيات مجلس الجهة: لا يشير القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات بشكل مباشر إلى اهتمام صلاحيات المجلس الجهوي بموضوع الرياضة. لكن من خلال منطوق المواد من 96 إلى 100، يستفاد أن صلاحيات المجلس تلامس مجال الرياضة، من خلال برنامج التنمية الجهوية، إن هو تضمن مشاريع ومنجزات رياضية. إضافة إلى إحداث شركات التنمية الجهوية، أو المساهمة في رأسمالها. كما يمكن للرياضة أن تكون حاضرة في اهتمامات المجلس الجهوي، من خلال تداول وثيقة الميزانية، التي تتضمن نفقات وموارد تخص الميدان الرياضي. إلى جانب توقيع مجلس الجهة لاتفاقيات التعاون والشراكة مع القطاعين العام والخاص. إضافة إلى مشاريع اتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزي م جماعات ترابية وطنية وأجنبية.

وفي إطار القوة الاقتراحية، تقوم السلطات العمومية باستشارة مجلس الجهة في السياسات القطاعية التي تهم الجهة، وكذا التجهيزات والمشاريع الكبرى، التي تخطط الدولة لإنجازها فوق تراب الجهة. ويمكن أن تكون ضمن هذه المشاريع مرافق وبنيات تحتية كبيرة متصلة بقطاع الرياضة. ثانياً صلاحيات رئيس مجلس الجهة: قبل الخوض في صلاحيات رئيس مجلس الجهة ذات الارتباط بمجال الرياضة، لا بد من الإشارة إلى أن أهم ما جاء به القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، هو منح صفة الأمر بالصرف لرئيس مجلس الجهة، حيث كانت في السابق في يد والي أو عامل مركز الجهة. ومن خلال الصلاحيات المخولة لرئيس المجلس الجهوي، يتجلى ارتباطه بموضوع الرياضة، من خلال إعداده وتنفيذه لبرنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب. والأمر نفسه بالنسبة للميزانية. كما منح المشرع لرئيس الجهة حق تدبير أملاك الجهة والحفاظ عليها. واعتبرت الفقرة الأخيرة من المادة 94 رئيس مجلس الجهة الأمر بقبض مداخل الجهة وصرف نفقاتها.

الفقرة الثالثة: الآليات التنظيمية للمجلس الجهوي وعلاقته بالرياضة

إن المقصود بالآليات التنظيمية هي تلك الهياكل السياسية والإدارية التي توضح الكيفية والوسيلة، التي تعتمد عليها الجماعات الترابية لدعم الرياضة والمساهمة فيها.

أولاً: الآليات السياسية: الآليات السياسية تتجلى في الأدوار التي يقوم بها المجلس التداولي، والأجهزة المساعدة له، ومدى اهتمامها بالرياضة بشكل مباشر أو غير مباشر. ودوره في دعم الرياضة والتعاطي معها. فبالنسبة للمجلس التداولي للجهة، هناك غياب واضح للرياضة في التشريع على أن المجلس التداولي والأجهزة المساعدة له فيمكن له أن يهتم بالرياضة من خلال برنامج التنمية الجهوي، الذي تتم المصادقة عليه بالأغلبية المطلقة من طرف المجلس التداولي. والأمر نفسه لإحداث شركات التنمية الجهوية، والشراكة مع القطاع الخاص. وإذا كان المشرع في القانون التنظيمي 111.14 خول للمجلس التداولي للجهة إحداث ثلاث لجان دائمة على الأقل وسبع لجان على الأكثر، فإن موضوع الرياضة يغيب صراحة في هذه اللجان وتسميتها.

ثانياً: الآليات الإدارية: تتلخص الآليات الإدارية في الأقسام والمصالح التي تشكل الهيكل التنظيمي لكل جماعة ترابية. ومجلس الجهة كباقي الوحدات الترابية يتوفر على هيكل تنظيمي، يضم مديريات وأقسام ومصالح. وهذا الهيكل التنظيمي يعد الآلية التنفيذية للمجلس التداولي ولجميع اختصاصاته وأدواره. لهذا نجد تفصيلاً لهذه الصلاحيات من خلال هذا الهيكل الإداري. وهناك بعض مجالس الجهات تخصص مكاناً للرياضة في هيكلها التنظيمي.

المطلب الثاني: موقع الرياضة في القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم

الفقرة الأولى: مكانة الرياضة في اختصاصات العمالات والأقاليم

تؤطر المادة 78 من القانون التنظيمي الخاص بالعمالات والأقاليم مهام وأدوار المجالس التداولية للعمالات أو الأقاليم. فالمادة المذكورة تعتبر مرجعاً أساسياً تستند عليه العمالات أو الأقاليم للنهوض بالتنمية الاجتماعية في كل من الوسط القروي والمجالات الحضرية، التي تهتم بدعم قدرات الفرد بقياس مستوى معيشتهم، وتحسين أوضاعه في المجتمع، وكذا مهام تعزيز النجاعة والتعاوض والتعاون بين الجماعات المتواجدة بتراب هذه الأخيرة. وتتمظهر أدوار العمالات أو الأقاليم من خلال ثلاثة اختصاصات هي: الذاتية والمشاركة والمنقولة.

أولاً: الاختصاصات الذاتية

لقد شكل ميدان التنمية الاجتماعية، الاختصاص المحوري للاختصاصات الذاتية للعمالة أو الإقليم، وتهتم الجوانب المتعلقة بالاختصاص المرجعي لهذه الأخيرة، أي النهوض بالتنمية الاجتماعية على المستوى الإقليمي. وتتجلى في مجالات: النقل المدرسي في المجال القروي، وإنجاز وصيانة المسالك

القروية، ووضع وتنفيذ برامج للحد من الفقر والهشاشة، وتشخيص الحاجيات في مجالات الصحة والسكن والتعليم والوقاية وحفظ الصحة، وتشخيص الحاجيات في مجال الثقافة والرياضة.
ثانيا: الاختصاصات المشتركة: تمارس العمالة أو الإقليم اختصاصات مشتركة بينها وبين الدولة. وقد حدد القانون التنظيمي (6) مجالات كبرى للاختصاص المشترك بين العمالة أو الإقليم والدولة، وتهم ميادين التأهيل والتنمية الاجتماعية على المستوى الإقليمي، وهي كالتالي:

- تأهيل العالم القروي في ميادين الصحة والتكوين والبنيات التحتية والتجهيزات،
- تنمية المناطق الجبلية والواحات،
- الاسهام في تزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب والكهرباء.
- برامج فك العزلة عن الوسط القروي،
- المساهمة في إنجاز وصيانة الطرق الإقليمية،
- التأهيل الاجتماعي في الميادين التربوية والصحية والاجتماعية والرياضية.

ثالثا: الاختصاصات المنقولة: تمارس العمالة أو الإقليم اختصاصات المنقولة إليها من الدولة. وتحدد المادة 89 من القانون التنظيمي مجال تدخل العمالة أو الإقليم في إطار الاختصاصات المنقولة، والمتمثلة في مجالي التنمية الاجتماعية، وإحداث وصيانة المنشآت المائية الصغيرة والمتوسطة خاصة في العالم القروي. ووفقا للمادة 90 من القانون التنظيمي، فإن هذه الاختصاصات تبقى محكومة بمراعاة كل من مبدأي التدرج والتمايز بين العمالات والأقاليم عند عمليات النقل. كما يمكن تحويل الاختصاصات المنقولة، إلى اختصاصات ذاتية للعمالة أو الإقليم أو العمالات أو الأقاليم المعنية، شريطة تعديل القانون التنظيمي.

الفقرة الثانية: صلاحيات مجلس العمالة أو الإقليم ورئيسه ذات الصلة بالرياضة

أولا: صلاحيات مجلس العمالة أو الإقليم: من خلال الاطلاع على المواد من 91 إلى 94 من القانون التنظيمي رقم 112.14، المتعلق بالعمالات والأقاليم، يتضح غياب مباشر للرياضة في صلاحيات المجلس الإقليمي أو العمالات. لكن يمكن القول إن صلاحيات المجلس تلامس مجال الرياضة، من خلال برنامج التنمية على المستوى الإقليمي، إن هو احتوى مشاريع ومنجزات رياضية. إضافة إلى إحداث شركات التنمية على المستوى ذاته، أو المساهمة في رأسمالها. كما يمكن للرياضة أن تكون حاضرة في اهتمامات المجلس، من خلال تداول وثيقة الميزانية، التي تتضمن نفقات وموارد تخص الميدان الرياضي. إلى جانب

توقيع مجلس العمالة أو الإقليم لاتفاقيات التعاون والشاركة مع القطاعين العام والخاص. إضافة إلى مشاريع اتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزي، مع جماعات ترابية وطنية وأجنبية.

ثانيا: صلاحيات رئيس مجلس العمالة أو الإقليم

الأمر نفسه، يسري على صلاحيات رئيس مجلس الإقليم أو العمالة، فالمرشح لم يحدد بشكل واضح تعاطي رئيس المجلس مع موضوع الرياضة. لكن من خلال الصلاحيات المخولة لرئيس مجلس العمالة أو الإقليم، يتجلى ارتباطه بموضوع الرياضة، من خلال إعداده وتنفيذه لكل من برنامج تنمية العمالة أو الإقليم والميزانية الخاصة بالمجلس. كما منح المشرع لرئيس المجلس حق تدبير أملاك العمالة أو الإقليم والحفاظ عليها. ثم إن مسؤوليته في تسيير المصالح الإدارية لهذه الوحدة الجماعية، يفسح له المجال في الاهتمام بموضوع الرياضة، من خلال مهمته في تعيين في جميع مناصب الإدارة الخاصة بالعمالة أو الإقليم.

الفقرة الثالثة: الآليات التنظيمية للعمليات والأقاليم وعلاقتها بالرياضة

أولا: الآليات السياسية: بالنسبة للمجلس التداولي للإقليم أو العمالة، يلاحظ غياب واضح للرياضة في الآليات السياسية، وهذا ما توضحه اللجان الدائمة والأجهزة المساعدة للمجلس. لكن يمكن لهذا الأخير أن يهتم بالرياضة من خلال برنامج التنمية. والأمر نفسه لإحداث شركات التنمية والمساهمة فيها، والشاركة مع القطاع الخاص. كما خول القانون التنظيمي 112.14 للمجلس التداولي للعمالة أو الإقليم إحداث ثلاث لجان دائمة يغيب عنها موضوع الرياضة.

ثانيا الآليات الإدارية: فيما يخص الهيكل التنظيمي للمجالس التداولية للعمليات والأقاليم، هناك بعض الوحدات التي تولي الاهتمام من خلال الهيكل الإداري للمجلس، من خلال تخصيص قسم أو مصلحة للشأن الرياضي، أو إلحاقه ببض المجالات القريبة منه مثل الشباب.

المطلب الثالث: الرياضة في القانون التنظيمي رقم 113.14 الخاص بالجماعات

الفقرة الأولى: مكانة الرياضة في اختصاصات الجماعات

أولا: الاختصاصات الذاتية: تعتبر الاختصاصات الذاتية، هي مجموع الأدوار الأصلية المنوطة بهذه الجماعات (التي كانت تعرف في القانون السابق بالجماعات الحضرية والقروية). ويخصص القانون التنظيمي المواد (من 78 إلى 86) لتحديد الاختصاصات الذاتية التي تقوم بها الجماعة في مجالات معينة، يحددها القانون التنظيمي الخاص بها. وترخص هذه الاختصاصات للجماعات الاشتغال في

المستويات الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية، بما يعزز من استقلالها الذاتي في ممارسة خدمات القرب. وتتفرع هذه الاختصاصات إلى مستويين إثنيين، الأول مرتبط بالتنمية المحلية والثاني يهتم بمجالي التعمير وإعداد التراب. وتسجل الاختصاصات الذاتية غياب الرياضة ضمن الأدوار الأصلية للجماعات.

ثانيا: الاختصاصات المشتركة: حدد القانون التنظيمي ثلاثة مجالات كبرى للاختصاص المشترك بين الجماعة والدولة، وهي: تنمية الاقتصاد المحلي وإنعاش الشغل، والمحافظة على خصوصيات التراث الثقافي المحلي وتنميته، والثالث القيام بالأعمال اللازمة لإنعاش وتشجيع الاستثمارات الخاصة، ولاسيما إنجاز البنيات التحتية والتجهيزات والمساهمة في إقامة مناطق للأنشطة الاقتصادية وتحسين ظروف عمل المقاولات.

وفي هذا الإطار تحضر الرياضة، تبعا للمادة 87 من القانون التنظيمي، من خلال الإمكانية التي منحها المشرع للجماعة، في المساهمة في:

= إحداث دور الشباب،

= إحداث المركبات الرياضية والميادين والملاعب الرياضية والقاعات المغطاة والمعاهد الرياضية،

= إحداث المساح وملاعب سباق الدراجات والخيول واليهجن.

ثالثا: الاختصاصات المنقولة: كما الاختصاصات الذاتية، فإن مثلها المنقولة عرفت غياب الرياضة. حيث حددت المادة 90 مجالين لتدخل المجالس الجماعية في باب الاختصاصات المنقولة، وهي:

= إحداث وترميم الآثار التاريخية والتراث الثقافي والحفاظ على المواقع الطبيعية.

= إحداث وصيانة المنشآت والتجهيزات المائية الصغيرة والمتوسطة.

الفقرة الثانية: صلاحيات مجلس الجماعة ورئيسه ذات الصلة بالرياضة

أولا: صلاحيات مجلس الجماعة: يلاحظ من خلال منطوق المادة (92)، من القانون التنظيمي رقم 13.114، الخاص بالجماعات، أنه لم يحدد صلاحيات واضحة للمجلس الجماعي بخصوص الرياضة. لكن من خلال القراءة المتأنية لهذه المادة، يلاحظ أن المشرع وضع بعض الصلاحيات التي يمكن للمجلس الجماعي أن يساهم من خلالها في دعم الشأن الرياضي. فعلى مستوى الصلاحيات المخولة للمجلس في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، يمكن للمجلس أن يلامس موضوع الرياضة من خلال:

= برنامج عمل الجماعة، إذ أن هذا الأخير يعتبر بمثابة خارطة الطريق، التي يعتمد عليها المجلس الجماعي لترجمة كل أدواره، واختصاصاته.

= "توزيع المساعدات والدعم لفائدة الجمعيات"، وهذا يفيد أن المجلس الجماعي يخصص نوعين من الدعم، الأول مادي، عن طريق توزيع المنح المالية السنوية للجمعيات، بما فيها المهتمة بالرياضة. والنوع الثاني من الدعم يكون عينيا، من خلال توفير وسائل النقل الجماعي للفريق والجمعيات الرياضية للتنقل والمشاركة في المسابقات الرياضية.

وفي إطار الصلاحيات المتعلقة بالمرافق والتجهيزات العمومية المحلية، فالمجلس يمكن له أن يهتم بالرياضة، من خلال "إحداث شركات التنمية المحلية، أو المساهمة في رأسمالها، أو تغيير غرضها، أو الزيادة في رأسمالها، أو تخفيضه أو تفويته". والنموذج شركة الدار البيضاء للتنشيط والتظاهرات⁵⁴⁵، وهذه الأخيرة تقوم بتنظيم وتبدير مجموعة من الأنشطة في مجالات الاقتصاد والثقافة والرياضة، والهدف الترويج لمدينة الدار البيضاء.

وإذا توقفنا عند الجانب المتعلق بالصلاحيات المرتبطة بالمالية والجبايات والأملاك الجماعية، سنجد أن الميزانية يمكن أن تشكل فضاء للتبويب للميدان الرياضي، سواء في الجانب الإنفاقي أو الإيرادي. ثم إن التنصيب على "تدبير أملاك الجماعة والمحافظة عليها وصيانتها"، يفيد أن المجلس الجماعي يمكن له أن يحافظ ويصون البنيات التحتية الرياضية التابعة لنفوذه الترابي. والرياضة ممكن أن تحضر في مجال التعاون والشاركة، من خلال إبرام اتفاقيات التعاون والشاركة مع القطاع العام والخاص. وأجراً اتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزي مع جماعات ترابية وطنية وأجنبية.

ثانياً: صلاحيات مجلس المقاطعة: حافظ المشرع المغربي في القانون التنظيمي رقم 113.14 على نظام المقاطعات في جماعات كل من مدن الدار البيضاء، والرباط، وطنجة، ومراكش، وفاس وسلا⁵⁴⁶. ووفقاً للتشريع الجماعي، فإن مجلس المقاطعة لا يتوفر على الشخصية الاعتبارية. ويتمتع فقط بالاستقلال المالي والإداري. ويمارس المجلس صلاحياته، لحساب مجلس الجماعة وتحت رقابة هذا الأخير⁵⁴⁷. ويستفاد من منطوق المادة 231 من القانون التنظيمي رقم 113.14، المتعلق بالجماعات، أن صلاحيات مجلس المقاطعات تكون لها علاقة بموضوع الرياضة، من خلال "القيام باتفاق مع مجلس الجماعة

⁵⁴⁵ [/http://casaevents.ma/ar](http://casaevents.ma/ar)

⁵⁴⁶ : المادتين 216 و217 من القانون التنظيمي رقم 113.14 م.س

⁵⁴⁷ : يستحسن مراجعة المواد من 216 إلى 268 من القانون التنظيمي رقم 113.14.

وبدعم منه، بصفته الخاصة أو بتعاون مع كل طرف يعنيه الأمر بكل الأعمال التي من شأنها إنعاش الرياضة. وإقامة تجهيزات، مع وضع برنامج لتهيئتها وصيانتها وطرق تسييرها، عندما تكون هذه التجهيزات موجهة أساسا إلى سكان المقاطعة. وتتمثل هذه التجهيزات في: دور الشباب، البنيات التحتية الرياضية، والملاعب الرياضية والقاعات المغطاة والمعاهد الرياضية والمساح.

كما نستشف من المادة 231 أن مجلس المقاطعة باستطاعته التعاطي مع موضوع الرياضة في إطار سهره على تدبير وصيانة الأملاك التابعة للملك العمومي أو الخاص المرتبطة بمزاولة صلاحياته والحفاظ عليها. وفي هذه الحال فإن البنيات التحتية والمرافق الرياضية والشبابية، الموجودة بتراب المقاطعة، تعنى بذلك.

وإذا كانت الصلاحيات السابقة، تدخل في إطار القضايا المتعلقة بالجوار، فإن المادة 236 منحت مجلس المقاطعة حق إبداء الرأي في مجموعة من القضايا، من بينها إبداء رأيه حول مبلغ الإعانات التي يقترح مجلس الجماعة منحها للجمعيات، التي تمارس نشاطها داخل المقاطعة فقط أو لفائدة سكان المقاطعة فحسب. وتشير المادة نفسها إلى أنه لا يمكن أن يترتب على رأي مجلس المقاطعة رفع المبلغ الإجمالي للاعتمادات المرصودة من لدن ميزانية الجماعة للجمعيات المذكورة. وتشكل الجمعيات الرياضية جزءا مهما من تلك الجمعيات التي تستفيد من المنح الجماعية.

ثالثا: صلاحيات رئيسي مجلسي الجماعة والمقاطعة

1/ صلاحيات رئيس المجلس الجماعي: عكس القوانين التنظيمية الخاصة بكل من الجهات والعمالات والأقاليم، فإن القانون التنظيمي رقم 113.14، المتعلق بالجماعات، استحضر موضوع الرياضة في اختصاصات رئيس المجلس الجماعي. حيث نصت الفقرة الخامسة عشرة من المادة (100) أن رئيس المجلس الجماعي يهتم بموضوع الرياضة، من خلال اتخاذ التدابير الخاصة لضمان السكنية العمومية في فضاءات عديدة، منها الميادين الرياضية والمساح. وماعدا هذه المادة، فإنه يمكن أن يتعاطى رئيس المجلس مع مجال الرياضة من خلال قيامه بإعداد وتنفيذ برنامج عمل الجماعة، وكذلك الميزانية. كما منح المشرع لرئيس المجلس الجماعي حق تدبير أملاك الجماعة والحفاظ عليها. كما أن الرئيس هو الذي يؤشر على صرف المنح والدعم المخصص للجمعيات والأندية والتظاهرات والأنشطة الرياضية.

2/ صلاحيات رئيس مجلس المقاطعة: يقوم رئيس مجلس المقاطعة بمجموعة من الصلاحيات، المستمدة أصلا من الاختصاصات الذاتية لرئيس مجلس الجماعة. كما يقوم رئيس مجلس المقاطعة

ببعض المهام التي يفوضها له رئيس المجلس الجماعي. حيث نصت المادة 240 من القانون التنظيمي للجماعات، على أنه "يمكن لرئيس مجلس الجماعة أن يفوض إلى رئيس مجلس المقاطعة، صرف نفقات التجهيز المتعلقة بمشاريع القرب، داخل تراب الدائرة الترابية للمقاطعة.

الفقرة الثالثة: الآليات التنظيمية وعلاقتها بالرياضة

أولاً: الآليات السياسية للمجلس الجماعي: فالجماعات كباقي الوحدات الترابية لها مجلس تداولي، يدبر شؤون الجماعة، وتساعد أجهزة أخرى، تتكون من أعضاء المجلس ذاته، من أجل ترجمة أدواره السياسية، فإلى جانب كاتب المجلس، يتم إحداث لجان دائمة تتراوح أعدادها بين لجنتين على الأقل وخمسة على الأكثر. غير أن العيب في هذه اللجان هو عدم تضمينها لموضوع الرياضة، عكس القانون السابق للجماعات رقم 17.08، الذي نص على إحداث لجنة تعنى بالتنمية والشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية. ورغم هذا الغياب، فإن الرياضة تكون حاضرة من خلال برنامج التنمية المحلية. والأمرف نفسه لإحداث شركات التنمية المحلية، والشراكة مع القطاع الخاص.

ثانياً: الآليات الإدارية للمجلس الجماعي: إن الآليات الإدارية، التي يمكن لها أن تترجم أدوار وصلاحيات المجلس الجماعي، هي ذلك الهيكل التنظيمي والإداري، الذي يضم مديرتين وأقسام ومصالح. لهذا نجد تفصيلاً لهذه الصلاحيات من خلال هذا الهيكل الإداري. وهناك بعض مجالس الجماعات تخصص مكاناً للرياضة في هيكلها التنظيمي.

المبحث الثاني: واقع تدخل الجماعات الترابية في المجال الرياضي

المطلب الأول: آليات التدخل الترابي في المجال الرياضي

الفقرة الأولى: الآليات السياسية والإدارية للتدخل الترابي

أولاً: على مستوى المجلس الجهوي: على الرغم من عدم تنصيب المشرع على لجنة دائمة لقطاع الرياضة أو ضمها إلى إحدى هذه اللجان، فقد توقفنا عند بعض الجهات، التي خصصت حيزاً لا بأس به لموضوع الرياضة في لجانها الدائمة، وحتى لو لم تتضمن بعض اللجان لكلمة رياضة، فإن التعريف الذي تقدمه مجالس الجهات لهذه اللجان نجدها تهتم بالميدان الرياضي. والأمرف نفسه يسري على كل من مجالس جهات: (الرباط – سلا – القنيطرة)، و(جهة الداخلة وادي الذهب). ومثال على ذلك مجلس جهة طنجة – تطوان – الحسيمة، الذي يهتم بالرياضة في إطار لجنة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية.

وعلى مستوى الهيكل الإداري، يستفاد أن المجالس الجهوية التسعة التي استقينا معلومات عنها، كلها تتوحد في تخصيص مصلحة للرياضة، أو ضمها لميدان الشباب.

الجدول رقم 7 : حضور الرياضة في اللجان الدائمة المجالس الجهوية⁵⁴⁸

الجهة	اللجنة
طنجة تطوان الحسيمة	لجنة التنمية الاجتماعية والثقافية والشؤون الرياضية. ⁵⁴⁹
جهة سوس ماسة	غياب الرياضة في اللجان الدائمة. والرياضة كانت حاضرة في الولاية السابقة في إطار لجنة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية.
جهة الشرق	الرياضة حاضرة في اهتمامات لجنة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية.(في الولاية السابقة: لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية).
جهة الدار البيضاء سطات	اللجنة الدائمة المكلفة بالعناية بشؤون الأسرة والمرأة والشباب والصحة والرياضة
جهة مراكش اسفي	الرياضة حاضرة في أهداف لجنة المرأة والطفولة والشباب
جهة العيون الساقية الحمراء	الرياضة حاضرة في أهداف لجنة التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الصحية و البيئة.
جهة الرباط سلا القنيطرة ⁵⁵⁰	لجنة التنمية الاجتماعية والشؤون الرياضية

⁵⁴⁸ هذه المعطيات حصلنا عليها من خلال المواقع الرسمية لهذه الجهات.

⁵⁴⁹ <https://www.crtta.ma/%d8%a7%d9%84%d8%ac%d9%87%d8%a9%d9%85%d8%ac%d9%84%d8%b3/%d8%a7%d9%84%d9%84%d8%ac%d8%a7%d9%86-%d8%a7%d9%84%d8%af%d8%a7%d8%a6%d9%85%d8%a9/>

⁵⁵⁰ <http://www.regionrsk.org/ar/%D8%A7%D9%84%D9%84%D8%AC%D8%A7%D9%86%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%A7%D8%A6%D9%85%D8%A9/> :

جبهة كلميم واد نون ⁵⁵¹	لجنة التعليم والصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية
جبهة فاس مكناس ⁵⁵²	لجنة المرأة والشباب والرياضة
جبهة درعة تافيلالت ⁵⁵³	الرياضة يتم الاهتمام بها من طرف لجنة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية
جبهة الداخلة وادي الذهب	غياب الرياضة في لجنة دائمة
جبهة بني ملال خنيفرة ⁵⁵⁴	الرياضة تهتم بها لجنة التنمية الاجتماعية والثقافية والتعليم والتكوين

ثانيا: على مستوى مجلس العمالة أو الإقليم: بالنسبة لمجالس العمال والاقاليم التي بحثنا على معلوماتها تبين لنا أن غالبية مجالس العمال أو الأقاليم تلتقي في وضع الرياضة في ذات اللجنة، وهي لجنة الشؤون الثقافية والرياضية والشباب. ماعدا عمالة مراكش التي ضمت الرياضة إلى أدوار واهتمامات لجنة الشؤون الاجتماعية والأسرة. ويبقى دور هذه اللجان هو الاجتماع لدراسة ملفات الجمعيات من أجل تمكينها من المنح وتسطير برامج إحداث المنشآت الرياضية ودعمها والمشاركة في إنجازها.

جدول يبرز حضور الرياضة في اللجان الدائمة لبعض العمال والاقاليم:

العمالة أو الإقليم	اللجنة الدائمة
إقليم الناظور	لجنة الشؤون الثقافية والرياضية والشباب
إقليم بني ملال	لجنة الشؤون الثقافية والرياضية والشباب
عمالة مراكش	لجنة الشؤون الاجتماعية والأسرة
عمالة وجدة أنكاد	لجنة الشؤون الثقافية والرياضية والشباب
عمالة الدار البيضاء	لجنة الشباب والرياضة

⁵⁵¹ : <http://noonpost.ma/10156.html>

⁵⁵² : [http://www.region-fes-](http://www.region-fes-meknes.ma/ar/%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%87%D8%A9/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3/%D8%A7%D9%84%D9%84%D8%AC%D8%A7%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%A7%D8%A6%D9%85%D8%A9/)

[meknes.ma/ar/%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%87%D8%A9/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3/%D8%A7%D9%84%D9%84%D8%AC%D8%A7%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%A7%D8%A6%D9%85%D8%A9/](http://www.region-fes-meknes.ma/ar/%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%87%D8%A9/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3/%D8%A7%D9%84%D9%84%D8%AC%D8%A7%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%A7%D8%A6%D9%85%D8%A9/)

⁵⁵³ : <https://machahid.info/119775.html>

<http://alakhbarmag.com/%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3-%D8%AC%D9%87%D8%A9-%D8%A8%D9%86%D9%8A-%D9%85%D9%84%D8%A7%D9%84-%D8%AE%D9%86%D9%8A%D9%81%D8%B1%D8%A9-%D9%8A%D8%B5%D8%A7%D8%AF%D9%82-%D8%A8%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%AC%D9%85%D8%A7/> ⁵⁵⁴ :

<http://alakhbarmag.com/%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3-%D8%AC%D9%87%D8%A9-%D8%A8%D9%86%D9%8A-%D9%85%D9%84%D8%A7%D9%84-%D8%AE%D9%86%D9%8A%D9%81%D8%B1%D8%A9-%D9%8A%D8%B5%D8%A7%D8%AF%D9%82-%D8%A8%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%AC%D9%85%D8%A7/>

<http://alakhbarmag.com/%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3-%D8%AC%D9%87%D8%A9-%D8%A8%D9%86%D9%8A-%D9%85%D9%84%D8%A7%D9%84-%D8%AE%D9%86%D9%8A%D9%81%D8%B1%D8%A9-%D9%8A%D8%B5%D8%A7%D8%AF%D9%82-%D8%A8%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%AC%D9%85%D8%A7/>

<http://alakhbarmag.com/%D9%85%D8%AC%D9%84%D8%B3-%D8%AC%D9%87%D8%A9-%D8%A8%D9%86%D9%8A-%D9%85%D9%84%D8%A7%D9%84-%D8%AE%D9%86%D9%8A%D9%81%D8%B1%D8%A9-%D9%8A%D8%B5%D8%A7%D8%AF%D9%82-%D8%A8%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%AC%D9%85%D8%A7/>

ثالثاً: على مستوى المجلس الجماعي: إذا كان القانون التنظيمي رقم 113.14 أغفل الاهتمام بالرياضة في اللجان الدائمة، عكس القانون السابق، الذي ألحق الرياضة بلجنة التنمية والشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية. فرغم ذلك فإن عدد كبير من المجالس الجماعية استحضرت الرياضة في لجانه الدائمة. ومن خلال اطلاعنا على نماذج لـ 15 جماعة من أصل 24، التي تتوفر على مديرية عامة للمصالح، وجدنا أن كل هذه المجالس الجماعية تستحضر الرياضة في لجانه الدائمة. وغالبيتها ضم الرياضة إلى جانب المجالين الاجتماعي والثقافي، ويعتبر مجلس جماعة مدينة مكناس هو الوحيد الذي وضع الرياضة إلى جانب الميدان الاقتصادي. وعلى مستوى المصطلحات والتسميات، فهناك سبع جماعات استعملت البعد التنموي في تسمية اللجنة، وأربع لجان استحضرت البعد التنموي البشري، وجماعة مدينة مراكش ضمت إلى لجنتها الدائمة قطاع المجتمع المدني، وهذا كله يوضحه الجدول الموالي.

الجماعة	اللجنة الدائمة
مكناس	لجنة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والرياضية
القنيطرة	اللجنة المكلفة بالتنمية البشرية والشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية
تمارة	لجنة التنمية الاجتماعية والشؤون الثقافية والفنية والرياضية
سلا	اللجنة المكلفة بالتنمية البشرية والشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية
الحسيمة	اللجنة المكلفة بالقطاعات الاجتماعية والثقافية والرياضية
الدار البيضاء	لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية والتنمية البشرية
تطوان	لجنة الشؤون الاجتماعية والتنمية البشرية وخدمات القرب
العيون	اللجنة المكلفة بالتنمية البشرية والشؤون الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والرياضية
الرباط	اللجنة المكلفة بالشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية
مراكش	اللجنة المكلفة بالشؤون الثقافية والرياضية والأنشطة الاجتماعية والمجتمع المدني
أكادير	لجنة الرياضة والشؤون الاجتماعية
وجدة	لجنة الشؤون الثقافية والاجتماعية والرياضية
فاس	لجنة الشؤون الثقافية والاجتماعية والرياضية
طنجة	لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية

وتبقى الإشارة إلى أن هذه اللجان تهتم بدراسة ملفات الجمعيات، بما فيها ذات الاهتمام الرياضي، من أجل دعمها ماديا ولوجيستيكيا لمساعدتها على تحقيق برامجها وانشطتها السنوية. كما يخول المشرع لهذه اللجان أن تبرم اتفاقيات شراكة مع الجمعيات من خلال برنامج عمل.

الفقرة الثانية: آليات التدخل المالي للجماعات الترابية في المجال الرياضي

تعتبر وثيقة الميزانية، هي الآلية المالية التي تكشف لنا عن درجة اهتمام كل جماعة ترابية بموضوع الرياضة. وبناء على بعض المعطيات التي حصلنا عليها، فإن وثيقة الميزانية من خلالها تظهر لنا درجة اهتمام المجالس الجماعية بمستوياتها الثلاث بالمجال الرياضي، وذلك من خلال ماهية مواردها ومصاريفها. وتختلف اهتمامات هذه الوحدات الترابية بموضوع الرياضة، من خلال وثيقة المالية، على مستويي الشكل والمضمون.

أولا: على المستوى الشكلي: إذا كانت التعاطي مع الرياضة يدخل في باب الشؤون الاجتماعية، فشكلا يمكن القول إن الرياضة حاضرة في بابي المصاريف والمداخيل، سواء مجالي التسيير أو التجهيز.

جدول يوضح بنية وثيقة الميزانية بالنسبة للجماعات الترابية الثلاث

الجزء	القسم الأول: المداخيل	القسم الثاني: المصاريف
الجزء الأول: التسيير	= مجال الإدارة العامة = مجال الشؤون الاجتماعية = مجال الشؤون التقنية = مجال الشؤون الاقتصادية = مجال الدعم = مجال تدعيم النتائج	= مجال الإدارة العامة = مجال الشؤون الاجتماعية = مجال الشؤون التقنية = مجال الشؤون الاقتصادية = مجال اندماج النتائج
الجزء الثاني: التجهيز	= مجال الشؤون الاجتماعية = مجال الشؤون التقنية = مجال الشؤون الاقتصادية = مجال تدعيم النتائج	= مجال الإدارة العامة = مجال الشؤون الاجتماعية = مجال الشؤون التقنية = مجال الشؤون الاقتصادية = مجال الدعم = مجال اندماج النتائج

إن الوحدات الترابية الثلاث تتوحد شكلا، من حيث التبويب، من خلال اهتمامها بموضوع الرياضة. فمن خلال مداخل التسيير، فالجماعات لها مدخول جبائي على مستوى الشكل فقط. في حين تتوحد هذه الوحدات في جزء مصاريف التسيير، من خلال تقديم الدعم والإعانات للجمعيات والأندية الرياضية. فيما لا تستفيد الجماعات ذاتها من أي سنتيم في قسم مداخل التجهيز. غير أنها تتوحد في مصاريف التجهيز من خلال تجهيز الملاعب والمركبات الرياضية.

جدول يبرز نقاط التشابه بين الجماعات الترابية الثلاث:

الجماعة الترابية	جزء التسيير	جزء التجهيز
	المداخل	المداخل
الجهة والعمالة أو الإقليم والجماعة	باب: الشؤون الاجتماعية فصل: السياحة والراحة والترفيه فقرة: مداخل ضريبية	لا شيء
	المصاريف	المصاريف
الجهة والعمالة أو الإقليم والجماعة	باب: الشؤون الاجتماعية فصل: مساعدات للرياضة والاستجمام فقرة: الجمعيات الرياضية: إعانات للجمعيات الرياضية	باب: الشؤون الاجتماعية فصل: الأنشطة الرياضية فقرة: الملاعب والمركبات الرياضية

وعلى مستوى الشكل نسجل تشابها بين بنية ميزانية العمالة أو الإقليم والجماعة، من

خلال الجدول التالي:

جزء التسيير	جزء التجهيز
<u>المداخل</u>	<u>المداخل</u>

لا شيء	باب: الشؤون الاجتماعية فصل: السياحة والراحة والترفيه فقرة: مداخل ضريبية - الرسم المفروض على تذاكر دخول المهرجانات الرياضية والمسابح الخاصة المفتوحة في وجه الجمهور فقرة: مداخل الأملاك - محصول استغلال الملاعب الرياضية - محصول استغلال المسابح
<u>المصاريف</u>	<u>المصاريف</u>
باب : الشؤون الاجتماعية فصل: الأنشطة الرياضية فقرة: الملاعب والمركبات الرياضية فقرة: المسابح فصل: الممتلكات المنقولة فقرة: تجهيز المنشآت الرياضية - عتاد المكاتب - عتاد الرياضة	باب: الشؤون الاجتماعية فصل: مساعدات الرياضة والاستجمام فقرة: الجمعيات والفرق الرياضية - إعانات للفرق الرياضية فقرة: ملاعب وقاعات ومركبات - المساهمة في مصاريف وتسيير القاعات والمركبات - شراء لوازم الرياضة باب: الشؤون التقنية فقرة: صيانة المنشآت الرياضية

يتضح من خلال الجدول أعلاه أن بنية الميزانية الخاصة بمجلسي الجماعة والعمالة⁵⁵⁵ يلتقيان من حيث الشكل في مجموعة من النقاط. فالرياضة يهتم بها المجلسان في جزء التسيير، من خلال قسسي المداخل والمصاريف، وجزء التجهيز في قسم المصاريف.

فمن خلال قسم مداخل التسيير، تشكل الرياضة موردا جباييا، من خلال الرسم المفروض على تذاكر دخول المهرجانات الرياضية والمسابح الخاصة المفتوحة في وجه الجمهور. إضافة إلى أنها، حسب شكل وثيقة الميزانية، تشكل مدخولا لعمليات استغلال الملاعب الرياضية والمسابح.

⁵⁵⁵ تم الاعتماد على نموذج ميزانيي الجماعة الحضرية لمدينة الدار البيضاء ومجلس عمالة الدار البيضاء (أنظر الملحق

وفي قسم مصاريف التسيير، فالرياضة تتوحد عند المجلسين في بابي الشؤون الاجتماعية والشؤون التقنية. ففي باب الشؤون الاجتماعية، يهتم المجلسان بالرياضة من خلال تقديم كل أشكال الدعم والإعانة للفرق والجمعيات الرياضية، إلى جانب المساهمة في مصاريف وتسيير القاعات والمركبات. وبالنسبة في باب الشؤون التقنية، تشير وثيقة الميزانية إلى أن كل من الجماعة والعمالة يقومان بأعمال الصيانة للمنشآت الرياضية. أما قسم مصاريف التجهيز، فيشير إلى تجهيز المنشآت الرياضية وتوفير العتاد المكتبي والرياضي. في حين قسم مداخل التجهيز لا يشير إلى موضوع الرياضة.

إن الوقوف عند نقاط التشابه التي تجمع الوحدات الترابية الثلاث، مكنتنا من رصد بعض التقاطعات التي تفرق فيما بين هذه الجماعات عند تناولها لموضوع الرياضة في وثيقة الميزانية. بالنسبة للجهة، فإنها تنفرد بجبايتها للرسم المفروض على رخص الصيد. فيما الجماعة الحضرية والعمالة، ينفردان بجباية الرسم المفروض على تذاكر المهرجانات الرياضية والمساح الخاصة المفتوحة في وجه الجمهور. ثانيا: على مستوى المضمون: إذا كانت المقاربة الشكلية مكنتنا من الوقوف عند نقاط التشابه والتقاطع بين الوحدات الترابية الثلاث، من خلال تناولها لموضوع الرياضة في وثيقة الميزانية المحلية. فإننا سنحاول رصد أوجه الاختلاف والتشابه بين اللامركزيات الثلاث، بناء على تعاطيها لموضوع الرياضة، من زاوية المضمون.

1: نقاط التشابه: تتقاطع الجماعات الترابية الثلاث، تلتقي وتتقاطع من حيث المضمون في نقاط نوردتها في الجدول التالي:

جدول يوضح نقاط التشابه بين الوحدات الترابية الثلاث:

جزء التسيير	جزء التجهيز
<u>مصاريف التسيير:</u>	
باب: الشؤون الاجتماعية	
فصل: مساعدات للرياضة والاستجمام	
فقرة: الجمعيات الرياضية	

بخلاف ما رصدناه في فقرة التحليل الشكلي لوثيقة الميزانية المحلية، فإن مضمونها يوضح العكس. فالجماعات الترابية الثلاث تلتقي، من حيث المضمون، في قسم مصاريف التسيير، وبالضبط في باب الشؤون الاجتماعية وبالضبط في نقطة إعانات الجمعيات الرياضية.

جدول يكشف نقاط التشابه بين مجلسي الجهة والجماعة:

جزء التسيير	جزء التجهيز
مصاريف التجهيز	
	باب: الشؤون الاجتماعية فصل: الأنشطة الرياضية فقرة: الملاعب والمركبات الرياضية

لإبراز نقاط التشابه بين مجلسي الجهة والجماعة، نجد أن الإثنين يلتقيان في قسم مصاريف التجهيز، في إطار باب الشؤون الاجتماعية، حيث يهتم الإثنين بتجهيز وبناء الملاعب والمنشآت الرياضية، وذلك دعماً للأنشطة الرياضية بالتراب الجغرافي التابع لهما.

جدول يوضح نقاط التشابه بين الجماعة والعمالة:

جزء التسيير	جزء التجهيز
مصاريف التسيير	
باب: الشؤون الاجتماعية فصل: مساعدات للرياضة والاستجمام فقرة: شراء لوازم الرياضة	

بناء على الجدول أعلاه، يتضح أن كل ما أثير حول تشابه ميزانية مجلسي الجماعة والعمالة من حيث الشكل، لا ينطبق بالواقع من حيث المضمون. حيث نجد أن الإثنين يلتقيان فقط في نقطة واحدة وهي شراء لوازم الرياضة التي يتضمنها قسم مصاريف التسيير.

2: نقاط الاختلاف: كما أسلفنا الذكر، فإن الإمعان في اهتمام الجماعات الترابية بواقع الرياضة من خلال المضمون، يجعلنا نقف عند تقاطعات هذه الوحدات الثلاث. فالجهة تتميز وتنفرد كونها الجماعة الترابية الوحيدة التي تشكل لها الرياضة مورداً جبايياً. وذلك من خلال فقرة مداخل ضريبية، التي تخول لها الحصول على الرسم المفروض على رخص الصيد. أما الجماعة، فإنها تنفرد، من خلال وثيقة الميزانية، باستفادتها من محصول استغلال الملاعب والمركبات وكذلك مدخول استغلال المسابح. إضافة إلى أنها تهتم بصيانة المنشآت الرياضية التابعة لترابها الجغرافي.

المطلب الثاني: اختلالات التدخل الترابي في الشأن الرياضي

سيظل تاريخ 11 أكتوبر من العام 2011، راسخاً في ذاكرة المهتمين بالشأن المحلي عموماً، وسكان مدينة الدار البيضاء خصوصاً، والمناسبة هو الخطاب الملكي للعاهل المغربي محمد السادس، الذي

ألقاه في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثالثة من الولاية التشريعية التاسعة بتاريخ 11 أكتوبر 2013، والذي انتقد من خلاله طريقة تسيير شؤون مدينة الدار البيضاء من قبل الهيئات المنتخبة، حيث دعاها، من خلال الخطاب، إلى ضرورة وضع خطة مستعجلة لإنقاذ الدار البيضاء، نظرا لمكانتها الاقتصادية في المغرب وفي القارة الافريقية. وهذا ما دفع بكل من والي الجهة ورؤساء مجالس الجهة والمدينة والعمالة إلى وضع خطة استعجالية لإنقاذ المدينة. وتضمنت الخطة، الإعلان برنامج يقضي بتنفيذ المشاريع الكبرى، وتحديد آجال الانتهاء منها. وسيتم تطبيق البرنامج وفق ثلاث محاور وذلك في إطار تنفيذ رؤية سنة 2030. وتضمن البرنامج الشق الرياضي، حيث قرر تخصيص مبلغ 30 مليون سنتيم لإعادة إصلاح وعصرنة مركب محمد الخامس. كما تناول البرنامج تحقيق حلم البيضاويين وهو بناء ملعب كبير.

واعترف مجلس جماعة الدار البيضاء، عبر موقعه الالكتروني، بأن طريقة تدبير شؤون العاصمة الاقتصادية عرفت مجموعة من الاختلالات، حيث اعتبر أن الخطاب الملكي شكل له خارطة طريق لبلورة الإصلاحات في إطار رؤية 2030.

الفقرة الأولى: اختلالات على مستوى الصلاحيات والتنظيم

أولاً: الصلاحيات والاختصاصات: يلاحظ من خلال الاختصاصات والصلاحيات المخولة للجماعات الترابية، بتشكيلاتها الثلاث، أن هذه الأخيرة تتوحد في الاهتمام بالرياضة في الاختصاصات المشتركة. فيما تنفرد مجالس العمالات والأقاليم بالاهتمام بالرياضة في الاختصاصات الذاتية، ومجالس الجهات تهتم بالرياضة كذلك في مجال الاختصاصات المنقولة. فيما يلاحظ أن المشرع غيب الرياضة في باب الاختصاصات الذاتية بالنسبة للمجلس الجماعي، عكس الميثاق الجماعي السابق، الذي كان يمنح للمجلس الجماعي مساحة مهمة للاهتمام بالشأن الرياضي، في إطار الاختصاصات الذاتية. سواء على مستوى المجالس الجماعية أو التجمعات الحضرية والمقاطعات. في حين نجد المشرع مكن المجالس الجماعية من الاهتمام بالميدان الرياضي في الاختصاصات المشتركة فقط. صحيح أن هذه الآلية التشاركية ستمكن المجالس الجماعية من إنجاز مشاريع وتجهيزات تتطلب موارد مالية مهمة، ستتوفر لها في إطار العلاقة التشاركية مع الدولة وجهات أخرى. غير أن غياب الرياضة من الاختصاصات الذاتية يبقى نقطة سلبية في التشريع الخاص بالجماعات.

ثانيا: على مستوى الهيكلين السياسي والإداري

1- الهياكل السياسية: أجمعت الترسنة القانونية للجماعات الترابية الثلاث على غياب اللجان الدائمة التي تعنى بالرياضة، مما يفسح باب الاجتهاد أمام هذه المجالس إلى إحداث لجان تهتم بموضوع الرياضة أو العكس. وإذا كان التشريع السابق للجماعات، أي الميثاق الجماعي، قد نص على وجود الرياضة في اللجان الدائمة: "اللجنة المكلفة بالتنمية البشرية والشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية". فإن القانون التنظيمي رقم 113.14، لم يول أي أهمية للموضوع، مما يعتبر في نظر المهتمين خلافا تشريعيا. وعلى الرغم من تدارك الأمر من بعض المجالس الجماعية الثلاثة وضمها للرياضة في لجانها الدائمة، فإن ذلك لم يصحح الخلل التشريعي.

2- الهيكل الإداري: إذا كان البعض يرى أن المذكرة، التي أرسلتها وزارة الداخلية، عن طريق مديرية الجماعات الترابية، بخصوص الاهتمام بمجالات الشباب والرياضة والثقافة في الهياكل التنظيمية لهذه الجماعات، قد أنقذت نسبيا التغييب الذي هم الرياضة في إطار اللجان الدائمة، فإن الأمر أكد بالفعل وجود اختلال التشريعي بالنسبة للقوانين المنظمة للجماعات الترابية. فأغلب الجماعات التي تمت دراسة هياكلها التنظيمية، إذ تخصص إما قسم أو مصالح أو خلية للتنشيط الرياضي. وإذا كانت غالبية المجالس الجماعية تخصص في هياكلها الإدارية إما أقساما أو مصالح للرياضة، فإن الجهات تخصص مصالح للرياضة، فيما العمالات والأقاليم، يهتم عدد قليل منها بالرياضة في إطار مصالح، أما غالبيتها فيترك الأمر للقسم الاقتصادي والاجتماعي، لارتباطه ببرنامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، لأن الأخير يهتم في برامجه بموضوع الرياضة محليا وجهويا.

الفقرة الثانية: اختلالات على المستوى المالي

بناء على دراستنا لوثيقة الميزانية لكل من مجالس الجهة والعمالة والجماعة لمدينة الدار البيضاء، اكتشفنا بعض العيوب على مستويي الشكل والمضمون سواء من خلال وثيقة الميزانية ومكوناتها، أو طريقة توزيع الدعم المخصص للميدان الرياضي.

أولا: على مستوى الشكل: أول ملاحظة تسترعي بالاهتمام، هي أن الوحدات الترابية الثلاث تتوحد من حيث البنية العامة للميزانية. فكل جماعة ترابية تعتمد على نفس الشكل في وضع الميزانية. ثم إن تبويب هذه الأخيرة يحدد اهتمام الجماعات الترابية الثلاث بموضوع الرياضة في باب الشؤون الاجتماعية، الذي يوجد على مستويي جزئي التسيير والتجهيز المتعلقين بالمداخيل والمصاريف. مع

الإشارة إلى أن المجلس الجماعي ينفرد بالتدخل في الميدان الرياضي من بوابة الشؤون التقنية، من خلال صيانة الملاعب والفضاءات الرياضية التابعة لنفوذها الترابي.

وعند استجلاء تفاصيل وثيقة الميزانية تظهر مجموعة من العيوب، أبرزها أن الوثيقة تتضمن لبعض التقسيمات والتبويبات لا وجود لها على أرض الواقع، ومثال ذلك فقرة المداخل الضريبية، التي يتضمنها باب الشؤون الاجتماعية التابع لقسم مداخل التسيير. فهذه الفقرة توجد في وثيقة ميزانية كل من المجلسين الجماعي والعمالاتي، لكن في واقع الحال لا أثر لها. فالمعطيات التي توقفنا عندها تفيد أن المجلسين الجماعي والعمالاتي لا يتوفران على أي مورد ضريبي من الرياضة. مما يعني أن وثيقة الميزانية المحلية مازالت تعتمد على القانون رقم 30.89 الخاص بالضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها⁵⁵⁶، الذي ينص على استخلاص الرسم المفروض على تذاكر دخول المهرجانات الرياضية والمساح الخاصة المفتوحة للجمهور. في حين أن التشريع الجبائي الجديد 47.06، الذي يؤثر المالية المحلية لا يحدد أي مدخول ضريبي لمجلسي العمالة والجماعة. فالأخير حذف هذا الرسم باعتباره من الرسوم ذات المردودية الضعيفة. فالمجلس الجهوي هو الوحيد الذي يخول له القانون المذكور موردا جبائيا من الرياضة، من خلال الرسم المفروض على رخص الصيد.

ومن العيوب الشكلية التي تحملها وثيقة الميزانية، هو أن بنية هذه الأخيرة تخول لمجلس العمالة أو الإقليم دعم القطاع الرياضي في مصاريف التجهيز، إلا أن واقع الحال يقدم العكس. بالمقابل فمجلسي الجهة والجماعة، هما الوحيدان اللذان يخصصان اهتماما للرياضة في باب مصاريف التجهيز. كما نسجل بأن المجلس الجماعي، هو الوحيد الذي له حق استخلاص محصول مداخل استغلال الملاعب الرياضية والمساح، في حين أن هذا الأمر غير مغول لمجلسي الجهة والعمالة، رغم وجوده في وثيقة الميزانية في باب مداخل التسيير.

ثانيا: على مستوى المضمون:

تبعا للمعطيات والأرقام التي رصدناها، يلاحظ وجود تفاوت بين الوحدات الترابية الثلاث، سواء من حيث دعم المجال الرياضي أو ما يشكله هذا الأخير كمورد لهذه الجماعات.

⁵⁵⁶ ظهر شريف رقم 1.89.187 صادر في 21 من ربيع الآخر 1410 (21 نوفمبر 1989) بتنفيذ القانون رقم 30.89 يحدد بموجبه نظام بالضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها. الصادر في الجريدة الرسمية عدد 4023 بتاريخ 1989/12/06 الصفحة 1573.

1: تفاوت في المصاريف: فمن خلال وثيقة الميزانية وما تتضمنه من أرقام، فإن الجماعات الترابية الثلاث تتوحد في نقطة دعم الجمعيات الرياضية ومنحها الإعانات المادية والعينية. وهذا المعطى تلخصه مصاريف التسيير لهذه الوحدات. كما سجلنا اتفاق مجلسي الجهة لمدينة الدار البيضاء والمجلس الجماعي لذات المدينة في تجهيز وبناء الملاعب والمنشآت الرياضية.

وبالعودة إلى تفاصيل أوجه صرف الدعم في هذا الباب، نجد أن الجماعات الترابية الثلاث تتوحد في تقديم إعانات ومساعدات مالية وعينية للفرق والجمعيات الرياضية. غير أن مجلس العمالة والمجلس الجماعي يلتقيان في باب المساهمة في مصاريف تسيير الملاعب والمركبات، وشراء لوازم الرياضة. في حين ينفرد المجلس الجماعي بتخصيص دعم سنوي لصيانة المنشآت الرياضية.

ويلاحظ أن غالبية الأنواع الرياضية تستفيد من المنحة الجماعية، إلا أنه تظهر غياب حكامه في توزيع هذه المنح. حيث أن أغلبها لا يعتمد على معايير موضوعية في تخصيص المنح. كما أظهرت آلية البحث تحكم العلاقات والمعارف والانتماءات والولاءات السياسية في رسم خريطة توزيع المنح. كما أن 16 مسؤول بجمعيات رياضية بمدينة الدار البيضاء⁵⁵⁷ أكدوا على أن المنح المقدمة غير كافية بتاتا لمساعدة هذه الهيئات على تدبير أمورها في السنة. موضحين أن منحة عشرة آلاف درهم لا يمكن لها أن تقدم أي إضافة للجمعيات الرياضية وحتى للقطاع الرياضي بتراب الجماعة. بالمقابل أفاد ثلاثة ممثلين للجمعيات والأندية بأن المنح المقدمة كافية.

2: غياب الحكامة الجبائية ومعضلة الباقي استخلاصه

يعتبر المجلس الجهوي هو الجماعة الترابية الوحيدة التي تتحصل مداخلها بشكل مضبوط. وذلك من خلال مورد رسم رخص الصيد، الذي يشكل المورد الوحيد في باب مداخل التسيير. لكن العيب في ذلك هو أن استخلاصه يتم من طرف المصالح الجبائية بالعمالة أو الإقليم، وهذه الأخيرة تحولها للجهة كل شهر. مما يعني حضور الوصاية وغياب استقلالية التحصيل الجبائي المباشر من قبل المجلس الجهوي. وما يتميز به رسم الصيد هو أنه لا يعاني من معضلة الباقي استخلاصه.

⁵⁵⁷ استجواب 20 ممثلا لجمعيات وأندية رياضية بمدينة الدار البيضاء.

وإذا كان مجلس العمالة أو الإقليم لا يتحصل على أي مورد، فإن المجلس الجماعي يعاني من هزلة مداخل التسيير بسبب معضلة الباقي استخلاصه. حيث عزا السيد عبد المالك لكحايلي، الرئيس السابق للجنة الدائمة المكلفة بالتنية البشرية والشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية بمجلس الجماعة الحضرية لمدينة الدار البيضاء،⁵⁵⁸ (عزا) ذلك تفاقم هذه المعضلة إلى غياب حكمة جيدة في الاستخلاص الجبائي. مؤكداً أن الصراعات التي عاشها المجلس التداولي لمدينة الدار البيضاء ساهمت في عدم إصدار القرارات الجبائية لاستخلاص مستحقات المجلس. المتمثلة في استخلاص واجبات استغلال الملاعب والمركبات الرياضية. ومداخل المساح.

وعلى مستوى مداخل التجهيز فإن الرياضة لا تشكل أي شيء بالنسبة للجماعات الترابية الثلاث. ورغم أننا اعتمدنا في دراستنا أكثر على الترسانة القانونية المؤطرة للجماعات الترابية ووثيقة الميزانية، إلا أن الوعاء القانوني المؤطر لمالية الجماعات الترابية لا يتضمن أي معايير موضوعية لدعم القطاع الرياضي. كما أن المشرع لا يحدد النسبة التي يجب تخصيصها لدعم الرياضة. المطلب الثالث: آفاق وسبل إصلاح سبل تدخل الجماعات الترابية في الميدان الرياضي

الفقرة الأولى: آفاق إصلاح الترسانة القانونية

لتطوير العلاقة القائمة بين الجماعات الترابية والشان الرياضي، لابد من إدخال إصلاحات جوهرية على الترسانة القانونية المؤطرة لهذه الوحدات. ويبدو أن القوانين التنظيمية الجديدة تعد فعلاً في هذه الخطوة بطرحه لمشروع قوانين للجهات والعمالات والأقاليم والجماعات. وذلك من خلال القانون التنظيمي رقم 111.14 الخاص بالجهة⁵⁵⁹، والقانون التنظيمي رقم 112.14 الخاص بالعمالة أو الإقليم⁵⁶⁰، والقانون المنظم للجماعات وجاء يحمل الرقم⁵⁶¹ 113.14. هذه الخطوة ينتظر منها المهتمون إصلاح الاختلالات التي عانت ولا زالت منها القوانين المؤطرة لهذه الوحدات، وخاصة في علاقتها بالجانب الرياضي. ولتأهيل الاهتمام الجماعي بالمشهد الرياضي نقدم هنا مجموعة من

⁵⁵⁸ عبد المالك لكحايلي: م.س

⁵⁵⁹ الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة

⁵⁶⁰ الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة

⁵⁶¹ الموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة

الخلاصات التي نراها كمقترحات للمساه في تطوير التعاطي مع الرياضة محليا. وجعل هذه الأخيرة رافعة لتحقيق التنمية المحلية.

الفقرة الاولى: القانون التنظيمي الخاص بالجهة:

جاء هذا القانون ليؤكد بأن الرياضة مازالت تعيش على الهامش. والدليل هو إخراجها من الاختصاصات الذاتية، كما هو موجود في القانون المنظم حاليا للجهة، ونقلها إلى الاختصاصين التشاركي والمنقول. حيث جاء في المادة 91 من الباب الثالث أن "الجهة تمارس الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة في المجالات التالية:

✓ إنعاش الرياضة والترفيه". مما يعني أن المجلس الجهوي مازال ينظر للرياضة كوسيلة للترفيه فقط وليس كآلية لتحقيق التنمية المحلية.

ومن جهة أخرى جاءت المادة 94 في إطار الاختصاصات المنقولة لتشير إلى "انه في إطار مبدأ التفرع فإن هناك مجالات تنقلها الدولة إلى الجهة، وتشمل هذه المجالات بصفة خاصة مجال الرياضة". غير أن هذا النقل يبقى مهما دون تقديم توضيحات تحدد طريقة تعامل المجلس الجهوي مع الشأن الرياضي. وهل هذا النقل يعني منح الجهة أدوار أخرى إلى جانب إنعاش الرياضة بتدبير المنشآت الرياضية وتسييرها.

وتأتي المادة 117 لتؤكد اهتمام المشرع بالآليات التشاركية للحوار والتشاور، وعلى ضوءها تنص المادة المذكورة على أن مجلس الجهة يمكن له إحداث "3 هيئات استشارية، من بينها هيئة استشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب". غير أنه كان على المشرع أن يتدارك أمر تغيبه لموضوع الرياضة وإضافتها ليصبح للمجلس اهتمامات بالقضايا الشبابية والرياضية، لأن الرياضة تهم جميع الفئات وكل الأجناس.

وإذا كان المشرع قد رأى بأن اهتمام المجلس الجهوي يأتي في إطار التشارك والتشاور فإن ذلك لم يرق إلى ما يصبوا إليه الفاعل الجماعي والرياضي.

ومن جهة أخرى جاء المشروع مغيبا من الرياضة في إطار اللجان الدائمة، حيث إهتم المشرع فقط بإحداث ثلاث لجان هي:

- الميزانية والشؤون المالية والبرمجة؛

- التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية؛

- إعداد التراب.

لهذا نرى أنه من الضروري إعادة النظر في القانون التنظيمي للجهة باعتماد لجنة دائمة تعنى بشؤون الرياضة والشباب معاً.

الفقرة الثانية: القانون التنظيمي الخاص بالعمالات والأقاليم:

تبعا للترسانة القانونية المنظمة حالياً للعمالات والأقاليم فإن الرياضة حاضرة في الاختصاصات الذاتية من خلال قيام المجلس بجميع الأعمال اللازمة لإنعاش الرياضة. وتتم ترجمة هذا الدور من خلال تقديم الدعم المادي، على شكل منح سنوية للجمعيات والأندية الرياضية. أو من خلال تقديم مساعدات عينية كالملابس واللوازم الرياضية.

ووفقاً للقانون التنظيمي الخاص بالعمالات والأقاليم، فإن الرياضة حافظت على مكانتها في الاختصاصات الذاتية عكس الجهة. حيث نصت المادة 78 على أن مجلس العمالة أو الإقليم يمارس اختصاصات ذاتية داخل نفوذه الترابي في الميادين التالية:

• **تشخيص الحاجيات في مجال الثقافة والرياضة:"**

ويستفاد مما سبق أن المشرع المغربي استعمل مصطلحين جديدين هما التشخيص والحاجيات. بمعنى أن دعم الرياضة من طرف مجلس العمالة أو الإقليم سيتم وفق الحاجيات بعد تشخيصه للواقع. إلا أن هذا المعطى يبقى غامضاً لترجمته على أرض الواقع في غياب آليات قانونية توضح طريقة التشخيص وتحدد معايير الحاجيات.

والجديد الآخر الذي جاء به مشروع القانون المنظم للعمالة والإقليم هو اعتماد المجلس على برنامج التنمية. وهو شبيه بالمخطط التنموي لمجالس الجماعات الحضرية والقروية. ونصت على هذه الفكرة المادة 80 من المشروع. ويأمل المتتبعون للشأن المحلي أن يكون هذا البرنامج بوابة لبرمجة مخططات للنهوض بالمجال الرياضي في النطاق الترابي للعمالة أو الإقليم.

كما استحضر المشروع الجديد موضوع الرياضة في الاختصاصات المشتركة، حيث نصت المادة 86 على أن العمالة أو الإقليم تمارس الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة في المجالات التالية:

• " التأهيل الاجتماعي في الميادين التربوية والصحية والاجتماعية والرياضية":

ويفهم من ذلك ان مجلس العمالة او الإقليم سيتقاسم مع المصالح الخارجية للدولة. بعض الاختصاصات عكس ما هو كائن اليوم. ويمكن اعتبار هذه النقطة إيجابية من طرف المشرع للاهتمام أكثر بالرياضة من لدن مجلس العمالة أو الإقليم. لكن المؤسف له هو أن المشرع أقحم الرياضة في المجال الاجتماعي إلى جانب ميادين التربية والصحة.

الفقرة الثالثة: القانون التنظيمي للجماعات

تمنح بنود الميثاق الجماعي قوة أكبر للمجلس الجماعي من أجل التدخل في الشأن الرياضي. حيث يشكل هذا الوعاء القانوني فضاء لاتخاذ القرارات والمساهمة في إنجاز وصيانة وتدبير التجهيزات الاجتماعية والثقافية والرياضية. والمشاركة في التنشيط الرياضي، وتشجيع المنظمات والجمعيات ذات الطابع الرياضي.

كما أن المجلس الجماعي يقوي علاقته بالشأن الرياضي إلى جانب الاختصاصات الذاتية بفضل الاختصاصين الانتقالي والاستشاري. كما أن تنصيب الميثاق على إحداث لجنة دائمة خاصة بالشؤون الثقافية والرياضية والاجتماعية. وهذا معطى قانوني يمنح هامشا واسعا للمجالس الجماعية الحضرية والقروية بدعم المجال الرياضي. ورغم ذلك وضع المشرع المغربي مشروعا جديدا خاص بتنظيم الجماعات الحضرية والقروية.

وجاء في القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات بأن الأخيرة هي أحد مستويات التنظيم الترابي للمملكة، وهي وحدة ترابية خاضعة للقانون العام، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي. ويضيف المشروع ان الجماعة تركز في تدبيرها لشؤونها على مبدأ التدبير الحر، الذي يخول بمقتضاه لكل جماعة، في حدود اختصاصاتها المنصوص عليها في القسم الثاني من القانون التنظيمي، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولها ومقرراتها، طبقا لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لتطبيقه.⁵⁶²

ويأمل عدد من المهتمين والمتابعين للشأن المحلي أن يهدف المشروع إلى توسيع دائرة الاهتمام الترابي بالشأن الرياضي. غير أن قراءتنا للمشروع سجلنا مجموعة من الملاحظات:

⁵⁶² القانون تنظيمي رقم 113.14 م.س

أولاً: ففي الوقت الذي كان من المؤمل أن يرقى المشرع بالرياضة ويمنح لجنة دائمة خاصة بها، نفاً في المشروع الجديد بتغييرها أصلاً من اللجان الدائمة. حيث نصت المادة 25 من المشروع على أن المجلس يحدث لجنتين دائمتين على الأقل يعهد إليهما على التوالي بدراسة القضايا التالية:

- الميزانية والشؤون المالية والبرمجة؛

- المرافق العمومية والخدمات.

وهذا المعطى يؤكد بالملحوس تراجع اهتمام المشرع بالمجال الرياضي على مستوى الهيكل التنظيمي السياسي. عكس ما هو منصوص عليه في القانون الحالي رقم 17.08 والذي ينص في المادة 14 بإحداث لجنة دائمة بتعة بالتنمية البشرية والشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية. كما أن محاولة المشروع تدارك الامر في المادة 25 التي تشير إلى أن النظام الداخلي للمجلس يرخص بإحداث لجان دائمة وتسميتها وتحديد غرضها. لكن القراءة البسيطة لهذا المنطوق تؤكد أن الرياضة لم تعامل معها المشرع بكونها من أولويات ما يجب أن يهتم به مسؤولو الجماعات الترابية. لذلك فإن المشرع بغمكانه تدارك الأمر بتخصيص لجنة دائمة منفردة للشأن الرياضي لما لهذا المجال من دور مهم في تحقيق التنمية المحلية وتحريك عجلة الاقتصاد المحلي.

ثانياً: إن القانون الجديد المنظم للجماعات لم يكتف بتغيير الرياضة من الهيكل السياسي بل غيها حتى على مستوى الاختصاصات الذاتية. ففي القانون السابق رقم 17.08 المغير والمتمم للميثاق الجماعي، نجد أن الرياضة حاضرة في الاختصاصات الذاتية، من خلال دفع المجلس التداولي بالمساهمة والتقرير في إنجاز وصيانة وتدير التجهيزات الرياضية. إضافة إلى بناء المركبات والمساهمة في كل الأعمال الضرورية لإنعاش المجال الرياضي. كما ان القانون نفسه منح المجلس الجماعي بالمشاركة في عملية التنشيط الرياضي وتشجيع كل الجهات ذات الطابع الرياضي. لكن القانون الجديد لم يشر لا من قريب ولا من بعيد إلى الرياضة في الباب الخاص بالاختصاصات الذاتية. فحتى برنامج العمل التنموي، الذي يقره القانون في المادة 78، لم يعر أي اهتمام بالشأن الرياضي. ثم إن إفراغ الاختصاصات الذاتية من انخراط المجلس الجماعي في بناء وتدير البنيات والتجهيزات الرياضية، يؤكد بالملحوس لما سبق الإشارة إليه كون المشرع لا ينظر الى القطع الرياضي بكونه آلية لتحقيق التنمية المحلية.

ومحاولة منه لتدارك أمر الغياب أو "التغيب" لموضوع الرياضة في الاختصاصات الذاتية للمجلس الجماعي، استحضره المشرع في الباب الخاص بالاختصاصات المشتركة بين الجماعة والدولة. حيث نصت المادة 87 من المشروع على أن المجلس الجماعي يقوم في إطار الاختصاصات المشتركة بينه وبين الدولة بالمساهمة في:

- إحداث دور الشباب؛
 - إحداث المركبات الرياضية والميادين والملاعب الرياضية والقاعات المغطاة والمعاهد الرياضية؛
 - إحداث المساح وملاعب سباق الدراجات والخيول والهجن.
- والملاحظ من المادة 87 هو أنها قيدت دور وصلاحيات المجلس الجماعي في إطار التشارك مع الدولة أو المؤسسات التابعة لها في البناء فقط، في حين لم تمنح للمجلس الجماعي حق تدبير المنشآت الرياضية، بحكم الجماعة هي الوحدة الترابية الأقرب للمواطنين.
- وحتى المادة 88 من القانون التي نصت على أن المجلس الجماعي يمارس هذه الاختصاصات وفق تعاقد بينه وبين الدولة، فإنها لا توضح أي إشارات كون المجلس الجماعي سيحظى بمهمة التدبير للمنشآت الرياضية. بالمقابل فإن القانون الحالي منح حق تدبير الفضاءات الرياضية ومنشآتها للمجالس الجماعية. وفق المادة 41 من القانون رقم 17.08.
- ثم إن القانون الجديد أفرغ الاختصاصات المنقولة من أي اهتمام للمجالس الترابية بالرياضة. والمشروع نفسه لم يمكن المجلس الجماعي من القوة الاقتراحية التي يحفظها له القانون الجاري به العمل.

وأبقى القانون التنظيمي الجديد في المادة 92 على أن يتكفل المجلس الجماعي، في إطار صلاحياته، بتوزيع المساعدات والدعم لفائدة الجمعيات. لكن بدون أن يقن المشرع هذا الدعم ووفق أي دفتر تحملات سيتم منح الجمعيات والاندية الرياضية الدعم.

الفقرة الثالثة: اعتماد حكمة التدبير الجيد للشأن الرياضي على المستوى المحلي

انطلاقاً من المعطيات والأرقام والإشكالات التي عالجنها في هذا البحث، اتضح لنا باللموس بأن الحل الأنسب لتطوير علاقة الجماعات الترابية الثلاث بالميدان الرياضي هو اعتماد مبادئ الحكامة، حتى نصل إلى حكمة تديرية جيدة للقطاع. وبناء على ذلك سجلنا مجموعة من الحلول والمقترحات ندرجها في النقاط التالية:

1/ **التنظيم:** بناء على دراستنا للهيكل التنظيمي لمجالس الجهات والعمالات والإقليم والجماعات الحضرية والقروية، تبين لنا ضرورة اعتماد المقترحات التالية:

- إحداث لجنة دائمة تهتم بالشأن الرياضي على مستوى الوحدات الترابية الثلاث؛
- إنشاء مجالس ترابية خاصة بالنشاط الرياضي، تضم المنتخبين من المجالس الترابية الثلاث، إضافة إلى ممثلين عن الجمعيات الرياضية والمصالح الخارجية بالنطاق الترابي، وذلك بهدف منح حيوية ونشاط للهيكل التنظيمية السياسية والإدارية للمجالس الترابية؛
- إلزامية إحداث أقسام ومصالح بمقرات الجماعات الترابية، يشرف على تسييرها موظفين ترابيين أو ملحقين من القطاع الرياضي، وذلك خدمة لتدعيم وتشجيع الفعل الرياضي المحلي؛
- تقوية الاختصاصات الذاتية لخدمة الرياضة.
- إن المشرع مطالب بإضافة الرياضة إلى الهيئة الاستشارية الجهوية المكلفة بدراسة قضايا الشباب، أو تخصيص لجنة أخرى تهتم بقضايا الرياضة لوحدها.
- إحداث مصلحة خاصة بالرياضة والتربية البدنية بالجماعات الترابية إسوة بالتجربة الفرنسية. وإعادة النظر في المنظومة القانونية المؤطرة للشأن الرياضي⁵⁶³.

2/ التخطيط والرؤية الاستراتيجية:

الخلاصة الوحيدة التي خرجنا بها هي غياب تنصيب واضح في القانون المنظم للجماعات الترابية يلزم مجالسها التداولية بوضع مخطط أو مخططات تروم النهوض بالشأن الرياضي. فكل من الجهة والعمالة والإقليم والجماعات الحضرية والقروية يمنحها القانون إمكانية وضع مخططات تنموية تكون مواضيعها محددة في مجالات اقتصادية واجتماعية. مما يعني أن الرياضة لا تشكل أوليات بالنسبة لهذه الوحدات بإعداد مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهة، وذلك وفق التوجهات والأهداف المعتمدة في المخطط الوطني للتنمية. لهذا يلاحظ بأنه بات من الضروري اعتماد موضوع الرياضة في المخططات التنموية. وتبقى الجماعة الحضرية لمدينة أكادير الوحيدة التي اهتمت بالرياضة في مخططها التنموي الممتد ما بين 2012 و2016.

3/ **الشراكة:** لاجراً مفهوم الحكامة على أرض الواقع لا بد من اعتماد مبدأ الشراكة. وهذه الآلية لمسناها أكثر عند المجالس الجهوية والجماعية، ونسبياً عند مجالس العمالات والإقليم خاصة في

⁵⁶³ عبد المالك لكحايلى. مرس

موضوع الرياضة. كما سجلنا ضعف عدد الشراكات التي تمت بين المجالس الجماعية فيما بينها (مثال مدينة الدارالب البيضاء) أو بينها وبين بعض الجمعيات والأندية الرياضية. حيث بلغ العدد خمس شراكات من اصل 68 شراكة في قطاعات مختلفة. وجهة تازة تاوانات الحسيمة، أبرمت شراكتين في موضوع الرياضة من اصل 26 شراكة.

غير ان التدخل الملكي بالنسبة لمدينة الدارالب البيضاء فرض على الأخيرة اعتماد مخطط استعجالي يروم أجراة مجموعة من البرامج التنموية من بينها الرياضة. هذه المعطيات السابقة تفرض مأسسة العلاقة التشاركية بين المجالس الجماعية وباقي الفاعلين سواء العموميين أو الخواص أو المجتمع المدني.

ويتضح مما سبق أنه بات مفروضا على الجماعات الترابية الانخراط كشريك أساسي في الأنشطة الرياضية بشكل سنوي بهدف إشاعة الممارسة الرياضية بالتراب الجغرافي، التابع لكل وحدة. وفي ندوة نظمها النادي الفلاحي الهواري⁵⁶⁴، بتنسيق مع مكتبي جهة سوس ماسة درعة للرابطة المغربية للصحافيين الرياضيين والجمعية المغربية للصحافة الرياضية، نص على العمل احداث شراكات مع مختلف نيابات وزارة التربية الوطنية بالجهة قصد استغلال المرافق الرياضية بالمؤسسات التعليمية بالجهة والدفع بالرياضة المدرسية لاستعادة توجهها وتالفها على المستويين الجهوي والوطني.

4/ الشفافية: توقفنا في هذا البحث عند بعض مظاهر الشفافية في التعاطي مع موضوع الرياضة من طرف الجماعات الترابية. وكان ابرزها جهة تازة تاوانا الحسيمة، التي نشر مجلسها التداولي عبر بوابتها الإلكترونية الرسمية، هيكلها التنظيمي ومخططاتها التنموية والأنشطة الرامية غلى دعم وتشجيع النشاط الرياضي بالمنطقة. كما كانت الجماعة الحضرية لمدينة تطوان نموذجا في النزاهة والشفافية، من خلال نشر ارقام ومعطيات المنح الموجهة للجمعيات والأندية التابعة لنفوذها الترابي.

وانطلاقا مما سبق فإنه كما ينص المشرع على ضرورة تعليق ونشر نتائج مجالس الجماعات الترابية، حتى يتسنى للمواطنين الإطلاع عليها. فإن المشرع ذاته مطالب بفرض مسطرة قانونية على الوحدات الترابية للكشف بكل شفافية عن تعاملاتها المالية ومن بينها الموجهة للمجال الرياضي.

⁵⁶⁴ جريدة المساء العدد 1475 بتاريخ 25 يونيو 2011

5/ التدبير الرياضي: طيلة خطوات البحث كنا دائمين البحث عن جواب لسؤال عريض وهو هل المجالس الجماعية تقوم فعلا بما يسمى بالتدبير الرياضي؟ وللجواب على ذلك السؤال كان لابد لنا من دراسة مجموعة من المعطيات. فخلصنا إلى وجود تدبير إداري لبعض البنيات التحتية الرياضية التابعة لنفوذ الجماعة الترابية. ومثال على ذلك المركب الرياضي محمد الخامس بمدينة الدار البيضاء، الذي تدبر شؤونه الجماعة الحضرية للعاصمة الاقتصادية عن طريق موظفين جماعيين. غير أن هذا التدبير يبقى مجرد عمل يومي روتيني، من خلال تنظيم استعمال زمن استفادة الأندية والفرق من المنشأة الرياضية التابعة للجماعة الترابية. في أي غياب التدبير الاستشرافي للبنيات التحتية بهدف تدبير جيد للبنيات التحتية الرياضية.

كما نسجل هنا ضرورة منح المشرع المجالس الترابية حق تدبير المنشآت الرياضية بشكل واضح، يقنن حدود تدخل مصالحها.

وهناك رأي مع منح المجالس الجهوية صلاحيات أكبر لدعم الرياضة وتدبير شؤونها في إطار تدبير عقلائي مستقل أو في إطار شراكات هادفة تماشيا مع التطور المقبل للجهة بالمغرب.

6/ الحكامة المالية: عندما نتحدث عن الحكامة يعني ذلك اتوماتيكيا اعتماد القانون بغية بلوغ الحكم الرشيد والتدبير الجيد. وتأسيسا لما سبق ذكره في هذا البحث، وخاصة على مستوى مالية الجماعات الترابية وعلاقتها بدعم الرياضة، خالصنا إلى المقترحات التالية:

- إعادة النظر في الدعم الذي توزعه الجماعات الترابية على الجمعيات وخاصة الأندية، مثل الرجاء والوداد، التي تتعامل بالملايير في ميزانيتها السنوية. والاهتمام أكثر بدعم الأندية الفقيرة والجمعيات التي في حاجة ماسة للموارد المالية:

- تحديد كوة لدعم الجمعيات والأندية، مع الاحتكام لدفتر التحملات لتقديم الدعم ماديا او عينيا؛

- يجب تحديد نسبة من الميزانية السنوية للقطاع الرياضي سواء في مصاريف التسيير أو التجهيز؛

- تبني آلية جديدة للقضاء على معضلة الباقي استخلاصه؛

- التفكير في إحداث رسوم جبائية جديدة تشكل موردا قاريا للجماعات الترابية من

الرياضة؛

- تطوير الموارد الضريبية المحولة من طرف الدولة إلى الجماعات الترابية، وذلك بالرفع من النسبة المخصصة حالياً؛
 - تعميم توزيع نسبة الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات على الجماعات الترابية الثلاث. لأن الجهة هي الوحيدة التي تستفيد من هذا المدخول الضريبي؛
 - على الأندية والجمعيات التقدم بمشاريع وبرامج تشاركية هادفة إلى خدمة الشأن الرياضي كعميل لدعم مادي ومعنوي من طرف الجماعات الترابية؛
 - التفكير في إحداث صندوق جهوي لتنمية الرياضة، يتشكل من ممثلين للجماعات الترابية ومجموعاتها والمصالح الخارجية، وخاصة مصالح وزارة الشباب والرياضة، وكذلك الغرف الصناعية وكل أطراف القطاع الخاص، بهدف توزيع دعم مالي للجمعيات والأندية ذات البرامج الهادفة، ويساهم في بناء وتجهيز المنشآت الرياضية ذات صبغة القرب؛
 - تنفيذ إلزام المصالح المختصة بتنفيذ القرارات الجبائية لاستخلاص الباقي استخلاصه واستخلاص الديون المرتبطة باستغلال الفضاءات الرياضية التابعة للجماعة الحضرية⁵⁶⁵؛
 - أجراً المراقبة البعيدة من طرف سلطات الوصاية لمصاريف المنح المالية المقدمة للجمعيات والأندية الرياضية.
- 8/ حلول أخرى: ونظراً للمكانة التي باتت تحظى بها الرياضة وطنياً ومحلياً، اتضحت لنا من خلال آلية البحث ومتابعة مجموعة من التطورات على المستوى الميداني مجموعة من الملاحظات:
- إحداث مجلس جهوي للرياضة إسوة بالمجلس الجهوي للسياسة⁵⁶⁶. واعتبره محمد الزحزوقي، المدير التقني السابق للجامعة الملكية المغربية لكرة السلة، بأنه سيشكل دفعة قوية في تدعيم المجال الرياضي جهوياً. وخاصة أن المغرب مقبل على تقسيم جديد للجهات؛
 - تكوين الموارد البشرية التابعة للجماعات الترابية في ميدان التدبير الرياضي؛

⁵⁶⁵ مقترح قدمه السيد عبد المالك لكحيل. م.س.

⁵⁶⁶ محمد الزحزوقي: المدير التقني السابق للجامعة الملكية المغربية لكرة السلة "ومدير سابق لمؤسسة فندقية عالمية بالمغرب. في إطار حوار تلفزيوني ببرنامج "بالواضح" على قناة الرياضية الثلاثاء مارس 2015.

- إحداث شركات للتنمية في مجال الرياضة وانخراطها في الشركات الرياضية للأندية. ويرى محمد رهين، عضو المجلس التداولي للجماعة الحضرية لمدينة الدار البيضاء⁵⁶⁷، أن إنشاء مثل هذه الشركات سيساهم في الرفع من قيمة الاهتمام بالجانب الرياضي؛
- إحداث هيئة محلية للرقابة والمنافسة والشفافية بهدف مراقبة طريقة تقديم المنح المالية للجمعيات والأندية. والهدف من هذه الفكرة، التي اقترحها عبد الرحيم المبشور⁵⁶⁸، مستشار جماعي، هو قطع الطريق على بعض المنتخبين ورؤساء المجالس التداولية لاستغلال مناصبهم من أجل استمالة أصوات الناخبين عن طريق ملفات المنح السنوية. وبالتالي ضمان فرصة الاستفادة من الدعم المادي لجميع المتدخلين، شريطة الالتزام بدفتر تحملات دقيق تضعه السلطات المسؤولة؛
- الأحزاب السياسية، التي تشرف على تدبير المجالس التداولية، مطالبة بالاهتمام بموضوع الرياضة في برامجها الانتخابية. وتكون ذات بعد مجالي؛
- خلق شراكات مع المجتمع المدني للتدبير المشترك للفضاءات الرياضية.

⁵⁶⁷ محمد رهين، مستشار جماعي بالمجلس التداولي للماعة الحضرية لمدينة الدار البيضاء. في لقاء مع الباحث على هامش

يوم دراسي بمجلس الجهة حول دور الجهة في التنمية المحلية شهرين 2013.

⁵⁶⁸ عبد الرحيم المبشور، مستشار جماعي بالمجلس التداولي للماعة الحضرية لمدينة الدار البيضاء. في لقاء مع الباحث على

هامش يوم دراسي بمجلس الجهة حول دور الجهة في التنمية المحلية شهرين 2013.

الجهوية المتقدمة ورهان التنمية بين إشكالية التخطيط وتحديات التنزيل

شيماء بوسيف

باحثة بسلك الدكتوراه في القانون العام

بكلية العلوم القانونية والسياسية بسطات، جامعة الحسن الأول

مقدمة:

لقد عرف المسلسل اللامركزي تحولا مهما بعد حصول المغرب على الاستقلال، وذلك بدءا من ظهور 16 يونيو 1971⁵⁶⁹ الذي نص على إحداث الجهات الاقتصادية، ليأتي دستور 1992⁵⁷⁰ الذي أكد في فصله 94 على أن الجماعات المحلية هي: الجهات والعمالات والأقاليم ثم الجماعات القروية والحضرية، وصولا إلى القانون رقم 47.96⁵⁷¹ الذي أعطى للجهات الشخصية الاعتبارية وكل من الاستقلال الإداري والمالي.

إلى جانب ذلك، فإن الجهوية بمفهومها الواسع حظيت أيضا باهتمام كبير من المؤسسة الملكية، وذلك يظهر من خلال العديد من الخطب كخطاب 6 نونبر 2006 حيث جاء فيه "... إننا عازمون على توطيد الجهوية بمنظور للتنمية الجهوية المتوازنة لا يختزلها في مجرد هياكلها وأبعادها الإدارية والمؤسسية والثقافية، بل يعتبرها فضاء خصبا للتنمية الشاملة والمتواصلة بالجهة...". وبعد مرور سنتين أكد من جديد الملك محمد السادس على أهمية الجهوية المتقدمة⁵⁷²، من خلال خطاب 6 نونبر 2008، حيث أعلن على فتح صفحة جديدة في نهج الإصلاحات المتواصلة من خلال إطلاق مسار جهوية متقدمة ومتدرجة. وفي 3 يناير 2010 بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة، أكد

⁵⁶⁹ ظهور شريف رقم 1.71.77 بتاريخ 22 ربيع الثاني 1391 (16 يونيو 1971)، المتعلق بإحداث المناطق، الجريدة الرسمية عدد 3060 بتاريخ 29 ربيع الثاني 1391 (23 يونيو 1971)، ص 1352.

⁵⁷⁰ دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.155 بتاريخ ربيع الآخر 1413 (9 أكتوبر 1992)، الجريدة الرسمية عدد 4172 بتاريخ 16 من ربيع الآخر 1413 (14 أكتوبر 1992)، ص 1247.

⁵⁷¹ القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.97.84 بتاريخ 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997)، الجريدة الرسمية عدد 4470 بتاريخ 3 أبريل 1997، ص 556.

⁵⁷² الجهوية المتقدمة هي تعبير عن توزيع السلطات بين الإدارة المركزية والجهات، بحيث أن هذه الأخيرة تصبح لها شخصية اعتبارية وكل من الاستقلال المالي والإداري، الشيء الذي سيمكنها من ممارسة اختصاصاتها بالشكل المطلوب، ويمكن اعتبارها أيضا تحديث في بنية هياكل الدولة والإدارة فهي تعيد النظر في العلاقات بين السلطات المركزية والمتخيين، سعيا نحو الانتقال من علاقة السلطات العمومية المفترنة بالوصاية، إلى علاقات التشاور والتدبير التشاركي والتعاون.

جلالته من جديد على أن الجهوية ليست بإجراء تقني أو إداري، بل توجهها حاسما لتطوير وتحديث هياكل الدولة، والنهوض بالتنمية المندمجة.

ولعل هذا الاهتمام الرسمي بالجماعات الترابية وعلى رأسها الجهات، نابع من كون الجهة ذلك الفضاء الترابي الأنسب لتحقيق تنمية شاملة، وهو ما جعلها تحظى بمكانة متميزة ضمن مقتضيات دستور 2011⁵⁷³ الذي أعطاه مكانة الصدارة على باقي الجماعات الترابية الأخرى، بحيث اعتبر أن التنظيم الترابي للمملكة يقوم أساسا على الجهوية المتقدمة، كما أنه تضمن مقتضيات مهمة ترتبط أساسا بالتدبير الجهوي والتنمية المندمجة والحكامة الترابية، وأحال في فصله 146 على صدور قانون تنظيمي لتنزيل هذه المقتضيات، وبالفعل فقد تم إصدار القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات⁵⁷⁴، إلى جانب القانون التنظيمي 112.14 للعمالات والأقاليم⁵⁷⁵ ثم القانون التنظيمي 113.14 للجماعات⁵⁷⁶.

إن الغاية الأساسية من إحداث اللامركزية⁵⁷⁷ هي تكريس الديمقراطية المحلية، عبر إشراك المواطنين والمواطنات في تسيير الشأن العام المحلي، والنهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، من خلال

⁵⁷³ دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011)، ص 3600.

⁵⁷⁴ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق ل 07 يوليوز 2015.

⁵⁷⁵ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق ل 07 يوليوز 2015.

⁵⁷⁶ القانون التنظيمي رقم 111.13 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق ل 07 يوليوز 2015.

⁵⁷⁷ هناك شكلان للامركزية الإدارية: اللامركزية المرفقية بحيث ظهر هذا النوع من اللامركزية نتيجة تعدد وظائف الهيئات المركزية وتشبعها واتساع أنشطتها، حيث أصبح من المستحيل تلبية حاجيات المواطنين في مختلف ربوع المملكة من العاصمة، وتنطبق اللامركزية المرفقية على المؤسسات العمومية وتتحقق عند تخويل مرفق عمومي الشخصية الاعتبارية كمرفق الصحة، التعليم، الماء والكهرباء، النقل...، حيث تتم إدارة هذه المرافق من قبل هيئات محلية بشكل مستقل إداريا وماليا عن السلطات المركزية، مع خضوع هذه الهيئات لإشراف ورقابة السلطة المركزية، وغالبا ما يتم تعيين الساهرين على تدبير هذه المرافق وفق شروط منها الكفاءة والتجربة والمروءة بدلا من انتخابها.

اللامركزية الترابية: تبنى اللامركزية الترابية على بعد جغرافي بعد تقسيم إحدى أقاليم الدولة إلى وحدات ترابية متمتعة بالشخصية الاعتبارية، تعمل على إدارة شؤونها بنفسها واختيار مجالسها عن طريق الاقتراع العام المباشر، ولهذا يعتبر عنصر الانتخاب محددًا أساسيًا وشرطًا جوهريًا للتجسيد الفعلي للامركزية الترابية.

مجالس منتخبة تتمتع بنوع من الاستقلالية عن الإدارة المركزية في تدبير شؤونها، وإذا كانت هذه القوانين التي سبق ذكرها قد قامت بتعزيز اللامركزية الإدارية، وتوسيع اختصاصات الجماعات الترابية عامة والجهات خاصة من خلال مبدأ التفريع، وعملت على تمكينها من كل الوسائل والآليات التي ستمكّنها من ممارسة ذلك، إلى جانب اعتراف المشرع بالشخصية الاعتبارية وكل من الاستقلال الإداري والمالي لهذه الوحدات الترابية، فإن هذا يبقى غير كافٍ من أجل تحقيق لامركزية فعالة، والتي لا يمكن تجاوز معيقاتها في ظل ما تعرفه من ضعف على مستوى الإمكانيات، إضافة إلى التفاوتات المجالية وغياب تخطيط تنموي شمولي، وارتهاق الميزانية الجهوية بالتمويل الخارجي الذي يتقلب بتقلب الوضعية الاقتصادية للبلاد، الشيء الذي سيشكل معضلة أمام الممارسة التنموية للجهات، خصوصا في ظل تطور اختصاصاتها.

لكل هذا تطرح الإشكالية التالية:

مما لا شك فيه أن القوانين الدستورية والتنظيمية تضمنت العديد من المستجدات التي منحت للوحدات الترابية وعلى رأسها الجهات، العديد من الصلاحيات على مستوى تحقيق ورش الجهوية المتقدمة والتنمية الترابية، غير أن هذا الانتقال لن يتحقق في ظل تواضع الإمكانيات التدييرية والبشرية والمالية المتاحة لهذه الوحدات، وما السبل الكفيلة لتجاوز هذه الإكراهات؟

إن مقارنة موضوع الجهوية المتقدمة في علاقته بالتنمية الترابية على ضوء القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، ستتم من خلال مطلبين أساسيين: حدود وإكراهات التنمية الجهوية بالمغرب (المطلب الأول)، ثم آليات وسبل تحقيق التنمية الجهوية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حدود وإكراهات التنمية الجهوية بالمغرب

لقد جاء ورش الجهوية المتقدمة امتثالا للإرادة الملكية السامية، باعتبارها أهم سياسة عمومية تراهن عليها المملكة في الوقت الحالي، بحيث أن هذه السياسة جاءت بمجموعة من الأهداف كان أولها تقليص الفوارق الجهوية، وتصحيح الاختلالات المترتبة عن إهمال العدالة الترابية وتفاوت الثروات، وذلك عن طريق تحقيق تنمية مجالية متناسقة ومتوازنة بين مختلف جهات المملكة، ولبلوغ هذه الأهداف، كان من الضروري منح هذه الجهات مجموعة من الموارد المالية والبشرية التي ستمكّنها من ممارسة اختصاصاتها بالشكل المطلوب، إلا أن الواقع العملي أبان عن مجموعة من الإكراهات، كضعف استقلالية الموارد المالية للجهات، بحيث يلاحظ طغيان التمويل المركزي مقابل ضعف الموارد

المالية الذاتية (الفقرة الأولى)، ثم هناك إكراهات أخرى تتعلق بالأداء السياسي لمنتخبها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إكراهات تدبير الميزانية الجهوية وضعف الموارد المالية

- إشكالية استقلالية الميزانية الجهوية:

تعد الرقابة ركنا من أركان اللامركزية الإدارية، بحيث أن الدولة تمارسها على الجماعات الترابية بهدف حماية المال العام والحفاظ على وحدة الدولة وضمان استمراريتهما وممارستها على المستوى الترابي، وتتم عن طريق ممثلي السلطة الحكومية حسب مقتضيات الفصل 145 من الدستور 2011 في شخص والي الجهة وعامل العمالة أو الإقليم حيث منحهم مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات المتعلقة بتأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية، ويقومون بتنسيق أنشطة مختلف المصالح اللامركزية على المستوى الترابي.

وبالرجوع إلى المادة 202 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، نجد على أن الميزانية الجهوية تعرض على تأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو من يمثلها (والي الجهة)، وهذا بعد التأكد من مدى مطابقتها واحترامها للقوانين والأنظمة المعمول بها، وذلك بهدف تفادي الأخطاء المالية التي يمكن أن تقع خلال إعداد هذه الميزانية وتصحيحها قبل وقوعها، كما أن المادة 42 من نفس القانون التنظيمي تمنح للوالي الحق في أن يقترح إدراج أي نقطة في دورات المجلس لاسيما التي تكتسي طابعا استعجاليا، وهذا يعتبر تدخلا مباشرا في تدبير شؤون هذه المجالس، خاصة عندما يتم اقتراح نقط تتعلق بمشاريع أو اتفاقيات فيها إلزام مالي لهذه الجماعات الترابية.

بالإضافة إلى هذا، فإن العمليات المالية والمحاسبية للجهة تخضع أيضا إلى تدقيق سنوي تنجزه بشكل مشترك المفتشية العامة للمالية، باعتبارها جهاز رقابي يقتصر دوره في الشؤون المالية، بحيث يراقب كافة الوثائق والرسوم والبيانات، ويبحث في الخدمات المقدمة والبضائع المشتراة ومدى مطابقتها لخصوصية السوق، ثم نجد المفتشية العامة للإدارة الترابية، بحيث أن هذه الأخيرة تقوم بأعمال التفتيش بشكل دوري أو في إطار أعمال التفتيش الاستثنائية التي يقررها وزير الداخلية كلما توفرت أدلة على وجود اختلاسات أو اختلالات، وينجز لهذه الغاية تقرير تبلغ نسخة منه إلى كل من رئيس مجلس الجهة ووالي الجهة ثم السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، إلى جانب المجلس الجهوي

لحسابات الذي يتخذ ما يراه مناسباً طبقاً للتشريع المتعلق بالمحاكم المالية⁵⁷⁸. وبالتالي فبالرغم من التنصيب الدستوري والتنظيمي على الاستقلال المالي للجهات، فإن الواقع العملي يجعل من الهيئات الترابية مجرد هيئات لا تملك سوى الاقتراح دون إقرار التنفيذ، لأن تعدد أجهزة الرقابة في ظل غياب التنسيق سيضعف من فعاليتها ويحد من بلوغها الأهداف المتوخاة، كما أنه سيقضي على استقلالية هذه الوحدات الترابية وينقص من شخصيتها الاعتبارية. لهذا وجب إعادة النظر في كل ما سبق ذكره، والحفاظ على المال العام وترشيده دون المساس باستقلالية هذه الهيئات.

• ضعف الموارد المالية وإشكالية العدالة المجالية:

تشكل الموارد المالية والبشرية أساس اللامركزية ووسيلة تطويرها، على اعتبار أن نجاح أي تجربة من تجارب اللامركزية يتوقف على مدى استفادة الوحدات الترابية من موارد مالية كافية للقيام بالاختصاصات المنوطة بها، وكل خلل أو ضعف في مآليتها ينعكس بشكل سلبي على مستوى التدبير الإداري والمالي الجماعات الترابية سواء من حيث التسيير أو الاستثمار⁵⁷⁹. وبالرغم من توفر الجهات على موارد مالية ذاتية تشمل الموارد الجبائية المتمثلة في الرسوم والضرائب المأذون لها بتحصيلها بمقتضى القانون، ثم موارد مالية غير جبائية والتي تضم موارد الأملاك العامة والخاصة التي تتوفر عليها الجهات، إلى جانب موارد مالية مرصودة من الدولة⁵⁸⁰، إلا أن مجموع هذه الموارد لا يغطي القدر الكافي من نفقاتها ولا يتماشى بتاتا مع الهدف المتوخى من الجهوية المتقدمة، فلا يعقل أن نكون أمام وحدات مستقلة على المستوى المالي والتمويل المركزي لأزال يمثل أزيد من 50% من ميزانيتها، في حين أن الجبايات الجهوية لا تتعدى 37% من مجموع الموارد الذاتية.

بالإضافة إلى ذلك، فإن أكبر تحدي تواجهه الجهات هو إشكالية العدالة المجالية، بحيث أنه بفعل التوزيع اللامتكافئ للثروات والخيرات على المجال الجغرافي تظهر لنا مجموعة من الفوارق المجالية والتباينات، فبالرجوع إلى المادة 4 من القانون رقم 47.06 المغير والمتمم بالقانون رقم 07.20، فإنه تحدث لفائدة الجهات 3 رسوم متمثلة في الرسم على رخص الصيد البحري، الرسم على استغلال المناجم ثم الرسم على الخدمات المقدمة بالموانئ، إلا أنه ليست كل الجهات تتوفر على مناجم وموانئ

⁵⁷⁸ المادة 227 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

⁵⁷⁹ علي أمجد، الموارد المالية والبشرية: مقومات أساسية للامركزية الجهوية ووسيلة لتطويرها، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 74، ماي-يونيو 2007، ص 107.

⁵⁸⁰ المادة 186 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.

الشيء الذي أدى إلى بروز جهات تنموية مهمة وأخرى لازالت تعاني من التهميش، ولعل زلزال الحوز خير مثال على ذلك، بحيث أن ما رأيناه هو بمثابة ناقوس ينهنا إلى أننا لا زلنا لم نتقدم كثيرا في تنفيذ مشروع الجهوية المتقدمة، خاصة على مستوى تحقيق العدالة المجالية وإرساء آليات التعاون الجهوي، وتفعيل صندوق التعاون بين الجهات الذي نص عليه الفصل 142 من الدستور، باعتباره يهدف إلى ضمان التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليل من التفاوتات بين الجهات.

لا يمكننا أن ننكر الدور الذي تلعبه الرقابة الممارسة على هذه الوحدات الترابية في حماية المال العام من التبذير والإسراف غير المعقلن والمبرر، وكذلك أهمية الإمدادات والتحويلات المالية للدولة، إلا أن لكل هذا أوجه سلبية تؤثر بطريقة أو بأخرى على استقلالية ونجاعة هذه الوحدات، وتعيق من تعزيز مسلسل اللامركزية وتنزيل ورش الجهوية المتقدمة وتحقيق التنمية.

الفقرة الثانية: إشكالية النخب الجهوية

إذا كانت الميزانية الجهوية من الناحية الشكلية، عبارة عن مجموعة من الأرقام والمعطيات الحسابية بناء على تقديرات معينة تغطي سنة مالية للجهات، فإنها من جهة ثانية تعبر عن خيارات وتوجهات تنموية في شكل برامج ومشاريع، تضعها المجالس المنتخبة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الجهوي⁵⁸¹. لذلك فإنه من المفترض أن يتوفر مختلف الفاعلين في إعداد ومناقشة وتنفيذ هذه الميزانية على دراية جيدة بمختلف تقنيات التسيير المالي.

إن الدور المنوط بالمنخب المحلي في إطار تدبير الشأن المحلي هو ذلك المحرك الرئيسي والعمود الفقري للتنمية المحلية، غير أن القيام بذلك يتطلب منه التوفر على مؤهلات وإمكانات تساعد على ضمان تسريع عملية التنمية، تحقيقا للمردودية المطلوبة والفعالية، إلا أن ذلك يصدم بواقع ضعف المستوى الثقافي للمنخب المحلي وخاصة الجهوي، وذلك بالرغم من الإصلاحات القانونية التي همت الجماعات الترابية، والتي أقرت نظاما أساسيا للمنخب المحلي، وما تضمنته من مقتضيات تهدف إلى تحسين وضعية المنتخب والرفع من مردوديته، إلا أن دوره لازال محدودا نتيجة لضعف مؤهلاته الثقافية والعلمية⁵⁸²، وقلة تجربته وخبرته وتكوينه كشروط أساسية يستوجب استحضارها في تدبيري

⁵⁸¹ سعيد الدحماني، مبدأ التدبير الجوهري للاستقلال المالي الترابي، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، 2015/2014، ص 50.

⁵⁸² سميرة جيايدي، الحكامة الجيدة وتدبير الشأن العام المحلي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة المولى اسماعيل، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مكناس، 2014/2013، ص 158.

الشأن العام الترابي.

فبالرغم من المزايا التي جاءت بها اللامركزية الإدارية فيما يتعلق بتقريب الخدمات العمومية للمرتفقين والسرعة في اتخاذ القرار دون الرجوع إلى الإدارة الأم في كل كبيرة وصغيرة، إلا أنها أظهرت لنا في شقها الترابي مجموعة من العيوب تتمثل أساسا في نخب محلية أقل خبرة أكثر إسرافا وتبذيرا للمال العام، لكونها تفرز عن طريق الاقتراع العام المباشر دون أي شرط من الشروط السالفة ذكرها. إلى جانب ذلك فإن واقع الممارسة العملية دائما ما يتبث ضعف الكفاءة والتكوين للمنتخبين، إلى جانب إهدار الوقت والطاقت الإدارية في دوامة النزاعات الشخصية والحزبية الضيقة، الشيء الذي ساهم في خلق جماعات ترابية ضعيفة الإنتاج والمردودية بما في ذلك الجهات⁵⁸³، وبالتالي، فإن تنامي الاختصاصات الموكولة إلى الجهة، يفرض على المنتخبين وعيهم بالمركز الذي أصبحوا يمثلون على مستوى تطوير الديمقراطية المحلية، فارتباط هؤلاء المنتخبين في اختصاصاتهم بعدد من المساطر والميكانيزمات التي تتدخل فيها عناصر وأجهزة أخرى، تلزمهم بالمعرفة الدقيقة وبالدور المنوط بهم وبحقوقهم وواجباتهم وكذا بالقوانين التي تؤطر عمل الجهة، كما أن التشابك والتعقيد المتزايدين للتحديات التي تواجه الجهة في سعيها الحثيث نحو خلق شروط التنمية المستدامة، تتطلب التوفر على الخبرة والكفاءة اللازمين لتحقيق التنمية الترابية⁵⁸⁴، فتعديل القوانين وتحسينها وعصرنتها، كلها لا تكفي بما يتلاءم مع رسم سياسة عمومية ترابية مندمجة من أجل تحقيق التنمية على الصعيد الترابي، إذ يستلزم الأمر تأهيل المنتخبين وخضوعهم لدورات تكوينية، لأن ضعف التدبير العمومي الترابي الذي ميز التجارب السابقة للمجالس الجهوية، يرجع في جزء أساسي إلى المنتخب المحلي الذي كان غير مؤهل للقيام بمهامه كما سبقت الإشارة، وعليه فالتكوين هو السبيل الناجع لتحسين العمل الجماعي ليرقى إلى الطموحات المستقبلية⁵⁸⁵.

⁵⁸³ حجيبة زيتوني، الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد الثالث، الطبعة الأولى 2011، مطبعة طوب بريس، الرباط، ص 144.

⁵⁸⁴ فتيحة بشتاوي، التسويق الترابي ودينامية المجال، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية، السنة الجامعية 2014/2015، ص 382.

⁵⁸⁵ ياسر عاجل، تحديات تحديث الإدارة الجهوية في تدبير السياسات العمومية الترابية بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 15، الطبعة الأولى 2019، مطبعة الأمنية بالرباط، ص 129.

المطلب الثاني: آليات وسبل تحقيق التنمية الجهوية

إن تشخيص الواقع العملي للجهات أبان عن محدودية استقلالية مجالسها، الشيء الذي يثير العديد من الملاحظات حول مدى تفعيل مبدأ التدبير الحر، ثم ضعف الموارد المالية الذاتية، وغياب سلطة جبائية حقيقية تمكنها من فرض رسوم جهوية تراعي الخصوصية الطبيعية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية لكل جهة، بالإضافة إلى ضعف أداء المنتخبين السياسيين، الأمر الذي سيؤثر على العملية التنموية. كل هذا بات يفرض أكثر من أي وقت مضى، إعادة النظر في منطق التعامل مع آليات تعزيز الخيار اللامركزي، بحيث يجب تقوية الموارد الذاتية للجهات وتفعيل دور مجالسها (الفقرة الأولى)، ثم تفعيل مرامي ميثاق اللاتمرکز الإداري باعتباره أساس الجهوية المتقدمة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تقوية الموارد المالية للجهات وتفعيل دور المجالس أساس التنمية

إن متطلبات التنمية الجهوية وضرورات التوازن الجهوي، يستوجب دعم الموارد المالية للجهة من خلال الاستغلال الجيد للإمكانيات الجبائية الذاتية وتقويتها، وذلك عبر إصلاح النظام الجبائي المحلي الذي أصبح لا يساير التطورات التي عرفت اللامركزية الترابية، بحيث أنه أصبح من الضروري اعتماد أوعية جبائية موحدة وقيمة ومرنة تستجيب للتحولات التي تعرفها الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، وذلك من خلال تكريس جبايات جهوية لكل جهة على حدة تراعي خصوصيتها الطبيعية والأنشطة الممارسة بنفوذها الترابي، وذلك بهدف خلق أكبر قدر ممكن من الموارد المالية الذاتية التي ستمكّنها من ممارسة اختصاصاتها وإنجاز مشاريعها التنموية، إلى جانب تحقيق استقلال مالي حقيقي يتوافق مع مبدأ التدبير الحر، ويستجيب للانتظارات المتوخاة من ورش الجهوية المتقدمة كرافعة للتنمية الجهوية المندمجة

ولهذه الغاية وجب تفعيل التوصيات التي جاءت بها اللجنة الاستشارية للجهوية، بحيث أنها أوصت على ضرورة توسيع تطبيق الضرائب المحلية والرسوم الشبه الضريبية لصالح الجهات، كتضريب المطارات، الطرق السيارة، وإحداث كذلك ضريبة بيئية، إلى جانب الأجور عن الخدمات المقدمة على المستوى الجهوي...⁵⁸⁶، بالإضافة إلى ضرورة استحضار توصيات المناضرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة، خاصة تلك المتعلقة ببحث الدولة على مواصلة مبادراتها لدعم قدرات الجهات في مجال الحکامة والتدبير المالي، والعمل على تنويع مصادر تمويل الجهات عبر حلول مبتكرة من أجل تمويل

⁵⁸⁶ تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الثاني: تقارير موضوعاتية، ص 132

برامجها الاستثمارية⁵⁸⁷.

وخلاصة القول، فنجاح ورش الجهوية المتقدمة كخيار استراتيجي تراهن عليه المملكة وتحقيق التنمية، رهين بالقضاء على الفوارق المجالية، وإرساء آليات التضامن الجهوي باعتباره أحد مرتكزات الجهوية المتقدمة مع ضرورة دعم الجهات الغنية للجهات الفقيرة أو المهمشة، (تفعيل المقتضيات الدستورية المتعلقة بالتنصيص على صندوق التضامن بين الجهات) من خلال إنجاز مشاريع مشتركة، مع الأخذ بعين الاعتبار إصلاح النظام الجبائي، باعتباره يركز على أوعية قديمة وغير عادلة وبطيء التطور، إلى جانب كونه موزع بشكل غير متكافئ ولا يراعي الاختصاصات الكبيرة والأدوار التنموية التي أصبحت تناط بها هذه الوحدات الترابية.

إن نجاح التجربة الجهوية بالمغرب، لا يقتضي فقط وجود موارد مالية كافية، وإنما يتطلب وجود أجهزة ومؤسسات جهوية فاعلة وديموقراطية، فلا يمكن أن ننكر أن المجالس الجهوية تشكل فاعلا حقيقيا في التنمية، إلا أن تحقيق هذه الأخيرة يتطلب وجود موارد بشرية ذات كفاءة وقدرة على مواكبة تطورات اللامركزية والارتقاء بها، فالعنصر البشري هو الذي يضع الرؤية الاستراتيجية للمسلسل التنموي القائم بالأساس على أدوار للمنتخبين الذين يسيرون الشؤون الترابية، لذلك أصبح من الضروري اشتراط المستوى الدراسي الأكاديمي الخبرة الميدانية لهذه الهيئات، لأن في غيابه ستظل هذه الوحدات مجرد ساحة للتنافس السياسي، تخضع بطريقة أو بأخرى إلى الأغلبية المهيمنة، لذلك فتكوين المنتخب معناه اكتساب معارف جديدة تتناسب مع المهام التي يمارسها داخل المجلس، واكتساب أيضا مؤهلات في ميادين مختلفة التي يكتشفها أثناء الممارسة، حتى يكون على دراية تامة بما له من سلطات وما عليه من واجبات⁵⁸⁸.

وترتبا عليه، فإن تجاوز هذه الأزمة يحتاج إلى هيئات منتخبة ذات تأهيل وتكوين عال، غايتها الأساسية هي تحقيق المصلحة العامة وليس العكس، مع تزويدها بموارد مالية كافية لممارسة الاختصاصات الموكولة لها، ومنح هذه المجالس التداولية هامش أكبر من الاستقلالية والحرية، في إعداد وتنفيذ ميزانياتها بعيدا عن منطق الرقابة والتأشير المفرط، الذي يظهر من خلال القانون التنظيمي 11.14، خاصة في المادة 115 منه حيث نجد على أنه "لا تكون مقررات المجلس التالية

⁵⁸⁷ توصيات المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة، المنعقدة بأكادير يومي 20 و 21 دجنبر 2019.

⁵⁸⁸ ياسر عاجل، تحديات تحديث الإدارة الجهوية في تدبير السياسات العمومية الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص 128.

قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل أجل عشرين يوما من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس..."، وهذه المادة كافية لكي تجسد واقعيا وقانونيا، الرقابة المفروطة على هاته الوحدات الترابية، الشيء الذي يجعلنا نتساءل هل نحن أمام جهات تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، أم نحن أمام وسيلة لتمير القرارات؟

الفقرة الثانية: اللاتمركز الإداري رافعة للجهوية المتقدمة

لقد أسهمت الجهة بشكل كبير وملحوظ في إغناء تجربة اللامركزية الإدارية بالمغرب، حيث حظيت باهتمام خاص من المسؤولين، كما كانت موضوع دراسات كثيرة من الدارسين والباحثين والمهتمين بالتجربة الجهوية، وهو نفس المقتضى الذي كرسه المشرع المغربي من خلال الترسانة القانونية التي خصها في هذا المجال ومن أبرزها ما تم التنصيب عليه في ميثاق اللاتمركز الإداري الذي يعتبر مدخلا أساسيا للجهوية المتقدمة⁵⁸⁹، بحيث أنه جاء بمجموعة من من الأهداف، كان أولها التطبيق الأمثل للتوجهات العامة لسياسة الدولة على المستوى الجهوي والإقليمي ثم مواكبة التنظيم الترابي للمملكة باعتبارها تنظيم لا مركزي يقوم على الجهوية المتقدمة، وتفعيل آليات الشراكة والتعاون⁵⁹⁰.

قد جاء لميثاق اللاتمركز الإداري بمرتكزين أساسيين، الأول يعتبر الجهة ذلك الفضاء الترابي لبلورة السياسة الوطنية للاتمركز الإداري، بالنظر لما تحتله من صدارة في التنظيم الإداري للمملكة، بما يجعلها مستوى ببنيا لتدبير العلاقة بين الإدارات المركزية للدولة وبين ممثلها على المستوى الترابي، ثم المرتكز الثاني الذي يتعلق بالدور المحوري لوالي الجهة باعتباره ممثلا للسلطة المركزية على المستوى الجهوي، في تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية، والسير على حسن سيرها ومراقبتها، تحت سلطة الوزراء المعنيين، الأمر الذي ينعكس إيجابا لا محالة على تحقيق النجاعة والفعالية والالتقائية المطلوبة، وبالتالي تحقيق التنمية الاقتصادية للجهات⁵⁹¹، في إطار التنسيق والانسجام بين السلطة الإدارية (والي الجهة) والسلطة المنتخبة (رئيس الجهة).

⁵⁸⁹ غزلان بوعبدلي، ميثاق اللاتمركز الإداري بين رهان التحديث ومتطلبات الجهوية المتقدمة، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، مطبعة الأمنية بالرباط، الطبعة الأولى 2019، ص 181.

⁵⁹⁰ المادة 5 من المرسوم رقم 2.17.618، الصادر في 18 من ربيع الآخر 1440، 26 ديسمبر 2018، بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري.

⁵⁹¹ المادة 5 من الميثاق الوطني للاتمركز الإداري.

إذن، فاللامركزية الإدارية يمثل خيارا استراتيجيا سياسيا بالنسبة لتعزيز ورش الجهوية المتقدمة، للانتقال من الصيغة التي كان فيها مستوى العمليات والأقاليم يشكل محور تجميع الاختصاصات اللامركزية، إلى صيغة متقدمة تخول الجهة مركز الصدارة في تنسيق الاختصاصات اللامركزية لمصالح الدولة، مع حصر أدوار الإدارة المركزية في بلورة التصور وتأطير السياسات والبرامج العمومية على المستوى الوطني، وتقييم وتتبع نجاعة أداء المصالح اللامركزية، وتنسيق أنشطتها من خلال إحداث إدارات جهوية مشتركة وقوية تكون قادرة على إنجاز المشاريع الجهوية التي تستوجب تدخل مصالح وزارية على المستوى الترابي⁵⁹².

وبالتالي فالجهة تعتبر حلقة أساسية في الديمقراطية المحلية ومجالا خصبا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وفضاء فسيحا للتفكير والتخطيط في إطار واسع لمستقبل أفضل في التعاون والانسجام مع الوحدات الترابية الأخرى، باعتبارها أداة توحيد وعنصر إلتحام، على اعتبار أن اللامركزية لا يمكن أن تحقق الأهداف المتوخاة منها، إلا إذا واکمها مسلسل عدم التركيز الذي يقضي بنقل اختصاصات الإدارة المركزية إلى مندوبيها المحليين، فنجاح أي مشروع للتنمية الترابية والاقتصادية والاجتماعية رهين بتبني البعد الجهوي⁵⁹³، وبالتنزيل الأمثل لمقتضيات الميثاق الوطني للامركزية الإدارية، لأنه بالرغم من المستجدات المهمة التي جاء بها، إلا أن تنزيله تعثره مجموعة من العراقيل كضعف ومحدودية الموارد البشرية، بحيث تتطلب هذه الأخيرة تكوين وتأهيل مستمر، إلى جانب ذلك فهناك ضرورة ملحة من أجل تمكين هذه المصالح اللامركزية من اعتمادات مالية مهمة تمكنها من ممارسة اختصاصاتها بالشكل المطلوب، مع وجود رقابة لا تتجاوز التوجيه والمساعدة والمواكبة وتقييم النتائج، أي رقابة لاحقة للتدبير وغير سابقة له.

⁵⁹² سعيد نكاوي، ميثاق اللامركزية الإدارية والتدبير اللامركزية للاستثمار، دار الآفاق المغربية، مطبعة أمنية بالرباط،

طبعة 2019، ص 148.

⁵⁹³ غزلان بوعبدلي، ميثاق اللامركزية الإدارية بين رهان التحديث ومتطلبات الجهوية المتقدمة، مرجع سابق، ص 186.

خاتمة:

إن تطور اللامركزية بالمغرب مرتبط بطبيعة الأدوار الموكولة للوحدات الترابية ونوعية الرهانات المنتظرة منها، بالإضافة إلى حجم الإمكانيات والوسائل المرصودة لصالح الجماعات الترابية، والتي تمكنها من تحقيق الرهانات المتوخاة منها، فإذا كان المغرب قد قطع أشواطاً لا بأس بها في مجال تعزيز مسلسل اللامركزية عبر تحديث التأطير القانوني لهذه الأخيرة، وإعطاء مكانة الصدارة للجهات في مجال تحقيق التنمية الجهوية، فإن الواقع العملي لازال لم يصل إلى متطلبات الجهوية المتقدمة من جهة، وطموح تحقيق التنمية الجهوية من جهة أخرى، إذ يلاحظ على أن الجهات لازالت تتخبط في مجموعة من المشاكل التي جعلتها لا تواكب الجدولة الزمنية لتفعيل الجهوية المتقدمة، خصوصاً في ظل استمرار ضعف الموارد الذاتية وغياب سلطة جبائية تمكنها من تعزيز هذه الأخيرة، وتغنيها عن تبعيتها لمالية الدولة عبر حصتها من الضرائب الوطنية والإعانات والإمدادات التي تضخها الدولة في الميزانيات الجهوية.

وإلى جانب ضعف الموارد المالية، فالجهات تعاني أيضاً من التدخلات المفرطة التي تمارسها الإدارة المركزية في شخص الوالي، بحيث أن مقررات المجلس الجهوي لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية. بالإضافة إلى هذا هناك أيضاً إشكالية النخب المكونة للمجالس الجهوية وتواضع أدائها الوظيفي، بحيث أنه يجب أن ترقى إلى جعل تحقيق المصلحة العامة محور أي ممارسة سياسية على المستوى الجهوي وليس العكس، لأن المنتخب الجهوي يعد بمثابة حجر الزاوية في إرساء نموذج للجهوية المتقدمة القائم على جعل التنمية محور العملية السياسية.

إن الحديث اليوم عن ورش الجهوية المتقدمة كخيار استراتيجي تراهن عليه المملكة، وتسعى من خلاله إلى تحقيق تنمية ترابية شاملة، لن يستقيم دون الاعتماد على ما يلي:

- منح هذه الوحدات استقلال إداري ومالي حقيقي، بحيث يجب إصلاح النظام الجبائي المحلي من خلال تنويع الوعاء الجبائي بشكل يتماشى مع خصائص كل جهة، والقضاء على الفوارق المجالية.

- إعادة النظر في نمط اقتراع رؤساء المجالس الجهوية، وتفعيل شرط المستوى التعليمي الجامعي للمترشحين لرئاسة هذه المجالس وقدر محدد من الخبرة والتجربة في مجال التدبير، وذلك حتى تواكب هذه النخب متطلبات الجهوية المتقدمة ورهان التنمية الترابية.
- تفعيل مرامي ميثاق اللاتمركز الإداري وما تضمنه من مستجدات، باعتباره رافعة لتوطيد الجهوية المتقدمة.
- جعل العلاقة بين المعين (الوالي) والمنتخب (رئيس الجهة) علاقة انسجام وتناغم وتعاون لا علاقة تدافع وتباعد في كل ما يتعلق بتنزيل الأوراش التنموية على المستوى الجهوي.

الميثاق الوطني للامركز الإداري والجهوية المتقدمة بالمغرب

محمد دحاني، MOHAMED DAHHANI

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية

من كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال – الرباط

البريد الإلكتروني mohamed.dahhani86@gmail.com

الملخص: تعتبر محدودية أداء مصالح الدولة على المستوى المحلي من بين العراقيل التي تحول دون بلوغ النموذج الترابي غاياته، وهذا ما يدفع الدولة إلى إقرار سياسات متعاقبة، ترفع شعار الإصلاح والتحديث. وطالما أن هذه السياسات، لا تعالج عمق الإشكاليات التي تواجهها الإدارة العمومية المحلية، فسنظل نعيش نفس الواقع ونواجه نفس التحديات والإشكاليات. السياسة العمومية في مجال اللامركزية الإدارية، كما هي محددة من خلال الميثاق الوطني للامركز الإداري الصادر سنة 2018، لا يمكن اعتبارها تقدم حلا، بل يمكن القول بأنها تكرر واقعا ترابيا يتجه نحو مزيد من التركيز الترابي للسلطة في يدي ممثلي الدولة. الكلمات المفتاحية: ميثاق اللامركزية الإدارية – مصالح الدولة الترابية – ممثل الدولة.

Abstract: The limited performance of state departments at the local level is one of the obstacles that prevent the territorial model from achieving its goals, and this pushes the state to adopt successive policies that raise the slogan of reform and modernization.

As long as these policies don't address the depth of the issues facing local public administration, we will continue to live in the same reality and face the same challenges and issues.

Public policy in the field of administrative decentralization, as defined by the National Charter for Administrative Decentralization issued in 2018, cannot be considered a solution. Rather, it can be said that it dedicates a territorial reality that tends to further concentrate power in the hands of state representatives.

Keywords: Decentralization Charter - Decentralized State Administrations - State Representative.

السياق العام.

يرتكز تفعيل مشروع الجهوية المتقدمة على عنصرين أساسيين، والمتمثلان في كل من الإصلاح الترابي اللامركزي الذي يشكل ظاهريا جوهر وعمق هذا المشروع. غير أن نجاح هذا الإصلاح يبقى رهين بدرجة كبيرة بإصلاح يمس الجوانب المتعلقة بالعنصر الثاني لهذا المشروع. ويتعلق الأمر بإصلاح منظومة اللامركز الإداري، عبر إعادة النظر في هذا البناء الإداري المحوري في تنزيل وإدارة تدخلات الدولة على المستوى الترابي.

فاللامركزية واللامركزية يشكلان عنصرا أساسيان، في إطار السعي نحو تنزيل وأجريت

التصورات المتعلقة بمشروع الجبهوية المتقدمة، فلا يمكن لهذا الورش تحقيق الطموحات والآمال المنتظرة، في ظل الإكراهات القانونية والمادية التي تعاني منها مختلف مصالح الدولة اللامركزية. وبالتالي المساهمة في الحد من فاعلية ونجاعة تدخلات الدولة ترابيا على مستوى مختلف قطاعاتها.⁵⁹⁴ تأسيسا على ذلك، فقد حضي موضوع اللاتمركز الإداري باهتمام بالغ من لدن المؤسسة الملكية من خلال العديد من الخطب⁵⁹⁵ والرسائل⁵⁹⁶. التي تؤكد على أهمية تشييد نظام جديد لعمل مصالح الدولة، ولا سيما من خلال تمتيع هذه المصالح بالسلط والموارد اللازمة لجعلها قادرة على معالجة القضايا المحلية. كما يؤهلها لأن تكون مخاطبا حقيقيا لمختلف الفاعلين الترابيين. وقد منح تقرير اللجنة الاستشارية الخاصة بالجبهوية المتقدمة أهمية اللغة لهذا الموضوع،⁵⁹⁷ في إطار الدفع بمنظومة اللاتمركز الإداري لمواكبة الإصلاح الترابي المنتظر، باعتباره شرط أساسيا لإنجاح هذا الإصلاح.

ويظل هذا النجاح مرتبط بمدى انخراط السلطات المركزية في القيام بنقل فعلي للسلطات والموارد من المركز إلى المحيط، عوض الاكتفاء بإجراءات شكلية تقتصر على تفويض التوقيع في بعض المجالات المحدودة.⁵⁹⁸

هذا ما كان دفعا للعديد من المؤسسات الرسمية، من أجل الدعوة إلى ضرورة التعجيل باعتماد لاتمركز فعلي، يتجاوز التلكؤ الذي يؤثر على مسار الإصلاح الترابي في شموليته، وذلك سعيا لاستكمال عناصر وشروط إنجاح مشروع الجبهوية المتقدمة.⁵⁹⁹

⁵⁹⁴ - رشيد الخلافي، الجبهوية المتقدمة ورهان تحقيق التنمية: دراسة مقارنة مع تجربة المجموعات المستقلة الإسبانية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 127، سنة 2019، ص 292.

⁵⁹⁵ - خطاب افتتاح السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة بتاريخ 8 أكتوبر 2016.

⁵⁹⁶ - الرسالة الملكية الموجهة للمشاركين في أشغال الملتقى البرلماني الثالث للجهات بتاريخ 19 دجنبر 2018.

⁵⁹⁷ - تقرير اللجنة الاستشارية الخاصة بالجبهوية المتقدمة، الكتاب الأول: التصور العام، الصفحة 42 وما بعدها.

⁵⁹⁸ - متطلبات الجبهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة ذاتية رقم 22 سنة 2016، ص 22 وص 81.

⁵⁹⁹ - لجنة النموذج التنموي، التقرير العام، أبريل 2021، ص 58.

- تقرير حول مساهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بخصوص النموذج التنموي الجديد للمغرب، سنة 2019، ص 105.

- رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول متطلبات الجبهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، إحالة ذاتية رقم 2016/22، ص 10.

الإشكالية:

تتمحور الإشكالية المركزية لهذه الدراسة، حول مدى مساهمة مقتضيات الميثاق الوطني للامركز الإداري، في تأهيل وتطوير منظومة مصالح الدولة الترابية، ولا سيما على المستوى الجهوي؟ والتي تتفرع عنها عدد من الأسئلة منها ما يلي:

- ما هي أبرز المستجدات والمتغيرات التي تضمنها الميثاق الوطني للامركز الإداري؟
- كيف يمكن أن تنعكس هذه المتغيرات على مستوى بنية الإدارات الترابية اللامركزية؟
- كيف يمكن العمل على تجاوز الإكراهات الفعلية التي يعاني منها التدبير الحكومي للامركز الإداري، بما يسهم في تأهيل هذه الإدارات للاضطلاع بأدوارها، كمخاطبين جديين للفاعلين الترابيين، وفي مقدمتهم مجالس الجهات ورؤسائها؟

فرضية البحث:

جاء الميثاق الوطني للامركز الإداري بعدد من المقتضيات والمتغيرات التي من شأنها أن تساهم في الرفع من أداء منظومة اللامركز الإداري، وذلك من خلال ضمان توفر هذه الأخيرة على الاختصاصات والصلاحيات اللازمة. بالإضافة إلى تمكينها من الموارد الكافية ماليا وبشرياً، بما يمكنها من الاضطلاع بأدوارها الترابية، من جهة. ومن جهة أخرى الرفع من قدرتها على مواكبة الدينامية الترابية لمختلف الفاعلين الترابيين، وعلى رأسهم مجالس الجماعات الترابية والجماعة الجهوية على وجه التحديد.

المنهج العلمي:

بحكم تموقع هذه الدراسة في حقل القانون الإداري، فسيكون من البديهي الاعتماد على المنهج القانوني. بالإضافة إلى المنهج الاستقرائي، نظراً لكون الدراسة ستستند على استقراء المتغيرات على مستوى النصوص القانونية ذات الصلة بموضوع الدراسة. بالإضافة إلى ذلك، سيتم الاعتماد على المنهجين الوصفي التحليلي، فضلاً عن المنهج المقارن، باعتبارها مناهج مساعدة ومتكاملة، للمساهمة في الإحاطة بمختلف جوانب الدراسة.

التصميم:

ستتم معالجة موضوع الدراسة، وفقاً للتصميم الثنائي التالي:

المبحث الأول: واقع الإدارة اللامركزية بالمغرب.

المبحث الثاني: مناهج تطوير الإدارة اللامركزية بالمغرب.

المبحث الأول: واقع الإدارة اللامركزية بالمغرب.

يمكن اعتبار الإدارة اللامركزية بمثابة الحلقة الأضعف على مستوى التدبير العمومي الترابي، نتيجة عدة عوامل، ترتبط أساسا بطبيعة البنية المتمركزة للدولة من جهة، وعقليات الساسة والمسؤولين الحكوميين من جهة أخرى. ويتجلى هذا الضعف في التوزيع غير العادل للموارد والكوادر بين الإدارة المركزية ومصالحها الترابية.

مما يحد من حجم مساهمة هذه المصالح في تحسين مستويات إدارة السياسات والبرامج الحكومية. كما يشكل هذا الضعف، عاملا معرقلا على مستوى تحقيق الالتقاء بين التدخلات العمومية والتدخلات الترابية.

ولعل هذا ما دفع بالمؤسسة الملكية، إلى التأكيد في غير ما مرة على ضرورة مواكبة المشاريع الإصلاحية في مجال اللامركزية، بنهج يقوم على اللاتمركز الواسع،⁶⁰⁰ من أجل البلورة الأمثل للنموذج المغربي للجهوية المتقدمة.

انطلاقا من ذلك، سنخصص هذا المبحث للحديث عن واقع اللاتمركز الإداري وأبرز إشكالياته في المطلب الأول. أما المطلب الثاني فسنحاول من خلاله دراسة ونقد السياسة الحالية للدولة في مجال اللاتمركز الإداري، خاصة فيما يتعلق بالتوجه نحو مزيد من التمكين لمؤسسة والي الجهة، في علاقته بمصالح الدولة ومرافقها اللامركزية.

المطلب الأول: الإدارة اللامركزية: الواقع ومناهج التغيير.

سنحاول معالجة عنوان هذا المطلب من خلال فقرتين. نخصص الفقرة الأولى، للحديث عن بعض الإكراهات التي تعاني منها منظومة اللاتمركز الإداري بالمغرب، على أن نخصص الفقرة الثانية لاستعراض بعض المناهج والأفكار التي تشكل محددات، تؤطر سياسة السلطة المركزية في مجال تطوير منظومة التدبير اللامركزية.

الفقرة الأولى: بعض مظاهر قصور الإدارة اللامركزية.

لقد ظل السعي نحو تأسيس إدارات لا ممركة فاعلة ومأثرة، مسألة حاضرة في النقاشات العمومية والمجتمعية المتعلقة بإصلاح الإدارة وتعزيز مردوديتها، سواء في ما يتعلق بالنقاشات المرتبطة

⁶⁰⁰ - الخطاب الملكي بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية بتاريخ 3 يناير 2010، الموقع الإلكتروني للمديرية العامة للجماعات الترابية www.collectivites-territoriales.gov.ma تاريخ زيارة الموقع 10 غشت 2023 على الساعة 00:27.

بمستوى الخدمات العامة المقدمة لعموم المواطنين، أو حينما يتصل الأمر بمستوى أداء المرافق العمومية المرتبطة بشكل أو بآخر بالاستثمار والمستثمرين.

وهو النقاش الذي ازدادت وثيرته، في سياق التأسيس لمنظومة تدبير جهوي، تقوم على الجهة باعتبارها الفضاء الترابي الأمثل لتزليل وتنسيق تدخلات الجماعات الترابية من جهة. ومن جهة أخرى، تدخلات مصالح الدولة اللامركزية.

وهذا يقتضي توفر مسألتين أساسيتين لتحقيق هذا المبتغى. تتمثل الأولى في تمتيع مصالح الدولة اللامركزية بالصلاحيات والموارد الكافية، أما الثانية فتتصل بابتكار آليات لتحقيق الإلتقائية والانسجام بين تدخلات مختلف القطاعات الحكومية اللامركزية وباقي الفاعلين الترابيين.

وعلى مدار عدة عقود، ورغم إيجابية الخطوات التي خطاها المغرب في مجال اللامركزية، ظل إصلاح الإدارة اللامركزية يراوح مكانه، ما يستدل عليه بمالات كل من المرسوم الصادر سنة 1993 المتعلق باللاتركيز الإداري، والرسوم الصادر سنة 2005⁶⁰¹ المتعلق بقواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري.⁶⁰² هذا ما دفع بالمؤسسة الملكية للدعوة إلى إصدار ميثاق للاتمركز الإداري⁶⁰³ من أجل تجاوز العراقيل التي تسم الإدارة العمومية نتيجة هذا التأخر الذي يعرفه مسار اللاتركيز الإداري. وما يؤكد ضعف انخراط الإدارة المركزية في مسألة تطوير منظومة اللاتمركز الإداري، هو البطء المسجل في التجاوب الحكومي مع الدعوة الملكية، مقارنة بدعوات ملكية مماثلة وخاصة تلك المتعلقة بميثاق الاستثمار.

فقد استغرقت الحكومة 10 سنوات من أجل إصدار الميثاق الوطني للاتمركز الإداري. بينما كان مستوى تفاعلها مع الدعوة الملكية المتعلقة بإصلاح ميثاق الاستثمار أكثر دينامية. حيث لم تتطلب عملية استصدار الميثاق الجديد سنة واحدة. فقد دعت المؤسسة الملكية لضرورة إعادة النظر في ميثاق الاستثمار⁶⁰⁴ خلال خطاب ألقى بمناسبة افتتاح السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية

⁶⁰¹ - مرسوم رقم 2.93.625 صادر في 4 جمادى الأولى 1414 (20 أكتوبر 1993) في شأن اللاتركيز الإداري، ج.ر.ع 4227 بتاريخ 3 نوفمبر 1993، ص 2209.

⁶⁰² - مرسوم 1369-05-2 صادر في 29 من شوال 1426 (2 ديسمبر 2005) بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتمركز الإداري، ج.ر.ع 5386 بتاريخ 12 يناير 2006.

⁶⁰³ - الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى 33 للمسيرة الخضراء بالعيون بتاريخ 6 نوفمبر 2008.

⁶⁰⁴ - القانون-الإطار رقم 18.95 بمثابة ميثاق للاستثمارات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.95.213 بتاريخ 14 من جمادى الآخرة 1416 (8 نوفمبر 1995)، ج.ر.ع 4335 بتاريخ 29 نوفمبر 1995، ص 3030.

الحادية عشر،⁶⁰⁵ ثم تم إصدار القانون الإطار المتعلق بالاستثمار في الجريدة الرسمية بتاريخ 12 ديسمبر 2022.⁶⁰⁶

وإذا تم استحضار أن النص المتعلق بالميثاق الوطني للامركز الإداري يتعلق بمرسوم، في حين أن إصدار الميثاق الجديد للاستثمار تم في شكل قانون إطار مع فارق المسطرتين. يمكن ملاحظة أن الأمر لا يرتبط بصعوبة في المساطر والإجراءات والشكليات. وإنما الأمر يتصل بشكل مباشر بمدى توفر الإرادة السياسية اللازمة من قبل مختلف الأطراف المتدخلة.

فبنيّة الدولة المغربية المتمركزة، تقاوم وترفض مسألة التفريط في الصلاحيات والموارد. إما لترسبات ذهنية لدى الساسة والمسؤولين، أو في إطار التشبع ببنية النظام الشديد التمرکز. والتي تجعل من التفريط بالصلاحيات والسلط مسألة غاية في الصعوبة، بل إن المركز يسعى دائما إلى استرجاع ما سبق له أن فوضه من صلاحيات وسلط.⁶⁰⁷ رغم أن مسألة الإصلاح الإداري وفي القلب منه إصلاح منظومة اللامركزية الإداري لازمة لخطاب جميع الحكومات المغربية المتعاقبة.⁶⁰⁸

فالأمر يرتبط بإرادة الفاعل السياسي. فرغم الخطب الملكية المتواترة والتصاريح والبرامج الحكومية المتعاقبة، التي تعتبر هذا الإصلاح ذو أهمية بالغة في مسلسل إنجاح ورش الجهوية المتقدمة، إلا أن لا شيء يتحرك إلى الأمام.

وهذا ما أكدته تقرير لجنة النموذج التنموي الذي وصف مسار هذا الإصلاح بكونه يأتي في سياق التلكؤ المتصل بتنزيل ورش الجهوية المتقدمة،⁶⁰⁹ وهي عبارة تفيد معنى إرادي للفاعل المركزي في عدم

⁶⁰⁵ - الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة الأولى من الولاية التشريعية الحادية عشر بتاريخ 14 أكتوبر 2021.

⁶⁰⁶ - ظهير شريف رقم 1.2276 صادر في 14 من جمادى الأولى 1444 (9 ديسمبر 2022) بتنفيذ القانون الإطار رقم 03.22 بمثابة ميثاق الاستثمار، ج.ر.ع 7151 بتاريخ 13 ديسمبر 2022، ص 7900.

⁶⁰⁷ - محمد الرعاو، مدخل لدراسة السلطة الرئاسية من خلال سلطة القرار في الإدارة المغربية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية التابعة لجامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء، السنة الجامعية 2002-2003، ص 64.

⁶⁰⁸ - Najat ZARROUK, la place de la déconcentration dans la réforme administrative, revue marocaine d'administration locale et développement, N° 28, 1999, P 40.

⁶⁰⁹ - تقرير لجنة النموذج التنموي، مرجع سابق، ص 118.

السير في هذا الاتجاه، مع ما يقتضيه ذلك من التفريط في صلاحيات وسلط اختصاصات، وليس مجرد تفويضات في التوقيع كما جرت العادة على ذلك.

كما يرتبط جزء أساسي من الإشكاليات المرتبطة باشتغال مصالح اللاتركيز، بمنهجية عمل هذه الأخيرة. فإلى جانب خضوع هذه المصالح إلى السلطة الرئاسية للسلطة المركزية، فهي تخضع بشكل أو بآخر لسلطة ترابية جهوية تتمثل في مؤسسة الوالي. انطلاقا مما أتاحة المشرع الدستوري والنصوص القانونية والتنظيمية لوالي الجهة، من صلاحيات في هذا الباب من وظائف وأدوار. تتراوح بين تدبير المصالح اللامركزية وفق صياغة النص الدستوري لسنة 1996، وتنسيق أعمالها والسهر على حسن سيرها، وفقا لمقتضيات دستور 2011.

وبحكم محورية أدوار مؤسسة والي الجهة في مجال عمل مصالح اللاتركيز الإداري نتيجة لاعتبارات تاريخية وسياسية وأمنية، فإن أي مقارنة تستهدف إعادة تشكيل أو بناء هذه المنظومة بهدف الرفع من أداءها، ستنتقل بالضرورة من إعادة رسم أدوار هذه المؤسسة ومستوى تأثيرها في سير الإدارات الجهوية، وهذا ما سنحاول أن نقاربه من خلال الفقرة الموالية.

الفقرة الثانية: مناهج تطوير تدبير الإدارة اللامركزية.

حينما تتوفر مؤسسة ما، على صلاحيات وسلط واسعة وقابلة للتوسع، بالإضافة إلى تمتعها بموارد مالية ورمزية، تمكنها من التعبئة والقيادة والفعل، داخل مختلف الانساق السياسية والإدارية والتنمية الترابية. استنادا إلى تراكمات تاريخية ووظائف أمنية وسياسية واعتبارات اجتماعية، وإلى عوامل ترتبط بطبيعة بنية الدولة الشديدة التمرکز. فإن هذه المؤسسة التي تمثل الدولة على مستوى الجهة أو العمالة أو الإقليم، تعتبر المتحكم والضابط الرئيسي لمختلف أوجه النشاط العمومي والخاص بمجال نفوذها الترابي.

وبالتالي، فمن المفترض أن تتحمل هذه المؤسسة الجزء الأكبر من المسؤولية عن مستوى أداء مختلف المصالح والمرافق العمومية العاملة ترابيا.

لكن وفي ظل الانتقادات التي توجه لعمل هذه المصالح وما تعانيه من تشتت وعدم تناغم بل وتعارض في بعض الأحيان. خاصة تلك الانتقادات التي وجهت في هذا الإطار من طرف أعلى سلطة في

البلاد.⁶¹⁰ يسائل نصيب مؤسسة ممثل الدولة "السلطات المركزية" بالجهة "والي الجهة" من هذه الانتقادات والملاحظات، نظرا لحجم المسؤوليات التي تضطلع بها، واستنادا إلى المبدأ الدستوري القاضي بربط المسؤولية بالمحاسبة.

هذا ما يقتضي من الفاعلين السياسيين وضع تصورات تتعلق بإصلاح منظومة اللاتركيز الإداري، تعيد النظر في أدوار مؤسسة ممثل الدولة في مجال اللاتركيز الإداري، عبر إيجاد صيغ بديلة للمنهجية السابقة، التي أثبتت محدودية نتائجها على مستوى تحقيق الإلتقائية والاندماج بين تدخلات القطاعات والمرافق العمومية ترابيا.

غير أن الملاحظ هو طرح أفكار وتصورات تنحو إلى تعزيز وتقوية أدوار مؤسسة ممثل الدولة أو السلطة المركزية وفقا لتأويل موسع لمقتضيات دستور 2011، في مجال اللاتركيز الإداري. وقبل ذلك لا بد من التعرض لموقف اللجنة الاستشارية الخاصة بالجهوية المتقدمة، حيث تطرح اللجنة من خلال تقريرها، مسألة ضرورة تمكين ولاية الجهات من صلاحيات واضحة في مجال تنسيق أنشطة مصالح الدولة اللامركزية والتأكد من حسن سيرها. كما يؤكد التقرير على ضرورة اعتبار ولاية الجهات المخاطبين المباشرين لرؤساء مجالس الجهات باسم الدولة.⁶¹¹

أما لجنة النموذج التنموي، فمن خلال تقريرها، ورغم عدم تفصيلها في طبيعة وشكل اللاتمرکز الإداري المطلوب، إلا أنها شددت على مسألة وجوب الشروع في اعتماد لا تركز فعلي، يستند على ولاية الجهات، دون تدقيق في طبيعة هذا الاستناد.⁶¹²

أيضا نجد تصريح رئيس الحكومة المغربية الذي أكد على أن مؤسسة والي الجهة، تعد مرتكزا أساسيا لسياسة اللاتمرکز الإداري باعتباره "ممثلا للسلطة المركزية على المستوى الجهوي، وفاعلا مركزيا في تنسيق أنشطة المصالح الخارجية للوزارات والساھر على حسن سيرها ومراقبتها"،⁶¹³ تماشيا

⁶¹⁰ - الخطاب السامي الذي ألقاه جلالة الملك في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة، بالرباط في 14 أكتوبر 2016.

⁶¹¹ - تقرير اللجنة الاستشارية الخاصة بالجهوية المتقدمة، الكتاب الأول: التصور العام، مرجع سابق، ص 56.

⁶¹² - تقرير لجنة النموذج التنموي الجديد، مرجع سابق، ص 27.

⁶¹³ - جواب رئيس الحكومة المغربية خلال جلسة المسائلة الشهرية بمجلس المستشارين بخصوص السؤال المحوري "ميثاق اللاتمرکز الإداري وهران العدالة المجالية والاجتماعية، بتاريخ 20 يونيو 2023.

مع منطوق المادة 5 من ميثاق اللاتمرکز الإداري.

كما شكل الدستور المغربي لسنة 2011 مناسبة لدسترة مؤسسة الوالي، كممثل للإدارة المركزية على مستوى ولايات الجهات، عوض صيغة عامل العمالة مركز الجهة، رغم احتفاظ النص الدستوري لهذه المؤسسة بأغلب وظائفها وأدوارها. مع إقرار بعض المتغيرات الشكلية التي لا يمكن القول بأنها تؤثر على موقع ومكانة ولاية الجهات، اللهم ما تعلق بالعلاقة مع مجالس الجهات ورؤسائها، من خلال نزع الصلاحية التنفيذية ومنحها لرئيس مجلس الجهة.

وهمت هذه التغيرات الشكلية، الانتقال من تمثيل الدولة إلى تمثيل السلطة المركزية. والانتقال من تدبير مصالح الدولة الترابية إلى تنسيق أنشطتها وضمان حسن سيرها. ومن ممارسة الوصاية على المجالس الترابية إلى وظيفتي المراقبة الإدارية والمساعدة. يضاف إلى ذلك تغيرات على مستوى آليات تعيين الولاة والعمال.

ولم تكن لهذه التغيرات أثر كبير على مستوى حضور ووظائف هذه المؤسسة على مستوى العمل الترابي، في ظل عدم مراجعة باقي النصوص القانونية التي توطر تدخلات هذه المؤسسة في جميع الشؤون الترابية.

وكان أبرز موقف يذهب في اتجاه تعزيز مكانة والي الجهة، ما جاء ضمن توصيات المناظرة الوطنية الأولى حول الجهوية المتقدمة المنعقدة بأكادير في دجنبر 2019. حينما تمت المطالبة بـ "توضيح دور الوالي من أجل تمكينه من لعب دوره المحوري لتحقيق الإلتقائية على مستوى العلاقات التعاونية والتعاقدية بين الجماعات الترابية من جهة، واللامركزة من جهة ثانية، بتخويله اختصاصات ذات وقع مالي؛"⁶¹⁴

ونظرا لما سبق ذكره، وما تتمتع به هذه المؤسسة من صلاحيات وسلط تساعد في تحقيق الإلتقائية بين السياسات والتدخلات العمومية. يطرح تساؤل حول موطن الخلل، بخصوص الإشكاليات التي تعاني منها السياسات الحكومية القطاعية وتدخلات الجماعات الترابية والمؤسسات والمقاولات

⁶¹⁴ - التقرير العام لأشغال المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة المنعقدة بأكادير في 20 و 21 دجنبر 2019، منشورات جمعية جهات المغرب، ص 142.

الحكومية على المستوى الترابي، من تدني مستويات الالتقائية والتكامل وعدم الانسجام، بل بالتعارض والتناقض في بعض الأحيان.

إن عمق الإشكال، يرتبط باستمرار مراهنة الفاعلين السياسيين على هذه المؤسسة لقيادة العمل العمومي على المستوى الجهوي. رغم ما يتم تسجيله من مستويات متدنية من الالتقائية بين مختلف السياسات العمومية الترابية، والتي كانت موضع انتقاد من طرف مختلف الهيئات والمؤسسات الرسمية، وعلى رأسها المؤسسة الملكية.

فكيف يمكن تصور وضع سياسات لمعالجة هذه الإشكاليات، تركز على نفس المؤسسة، بل تذهب في اتجاه تعزيز مكنتها، بمزيد من الصلاحيات والإمكانيات. ولا سيما تلك التي لها وقع مالي. ثم يراد لهذه السياسات أن تحقق نتائج مختلفة. ما سيؤدي في نهاية المطاف إلى إعادة إنتاج نفس المنظومة، بل يمكن أن تؤدي إلى مركزة قوية للسلطة جهويا بيد مؤسسة والي الجهة.

وقد سبق أن نبه المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي إلى هذا، حينما أشار إلى إمكانية إعادة إنتاج واستنساخ البنيات المركزية على المستوى الجهوي حول مؤسسة والي الجهة،⁶¹⁵ ما يمكن أن يفاقم من ضعف مستويات إلتقائية إنتاج وتنزيل السياسات العمومية. خاصة في ظل عدم توضيح مسؤوليات رؤساء المصالح الخارجية إزاء والي الجهة مع استحضار المسؤولية القانونية والسياسية للوزراء إزاء هذه المصالح ورؤسائها.⁶¹⁶

وهو ما تتجه التدابير والسياسات الحكومية المعلنة إلى تكريسها، من خلال إسناد مؤسسة والي الجهة بآليات وبنيات إدارية تمكنه من تعزيز تموقعه على رأس الهرم الإداري جهويا. وهذا ما سنحاول التطرق إليه من خلال المطلب الثاني.

المطلب الثاني: ميثاق اللاتمرکز الإداري والتمكين المؤسساتي لوالي الجهة.

يعتبر الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري لسنة 2018، الإطار المحدد لسياسة الدولة في مجال اللاتركيز الإداري، من خلال تحديده لأهداف ومبادئ اللاتمرکز الإداري وآليات تفعيله. بالإضافة إلى

⁶¹⁵ - رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول متطلبات الجبهة المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، مرجع سابق، ص 10.

⁶¹⁶ - تقرير اللجنة الاستشارية الخاصة بالجبهة المتقدمة، الكتاب الأول: التصور العام، مرجع سابق، ص 56.

تحديده قواعد تنظيم مصالح الدولة اللامركزية وكيفية توزيع الاختصاصات بين هذه الأخيرة والمصالح المركزية، فظلا عن تحديده القواعد المنظمة لعلاقة تلك المصالح بولاية الجهات.⁶¹⁷ وسنخصص الفقرة الأولى لاستعراض مرتكزات الميثاق الوطني للامركز الإداري، أما الفقرة الثانية، فنعالج من خلالها البنيات والهيكل المستحدثة لمساعدة والي الجهة، وتمكينه من الاضطلاع بمهامه المرتبطة بالسهر على حسن سير مصالح الدولة اللامركزية.

الفقرة الأولى: مرتكزات الميثاق الوطني للامركز الإداري

استنادا إلى أحكام المادة 5 من الميثاق الوطني للامركز الإداري، فقد تم تأسيس سياسة الدولة في مجال الإدارة اللامركزية على مرتكزين أساسيين، الأول يتجلى في الجهة، باعتبارها جماعة ترابية تحتل مكانة الصدارة الترابية من جهة، ومن جهة أخرى تشكل الفضاء الأمثل والملائم، لبلورة السياسة الوطنية في مجال اللامركز الإداري. أما الثاني، فيقوم على أساس تكريس الدور المحوري لوالي الجهة، باعتبار مهامه في مجال تنسيق أنشطة مصالح الدولة اللامركزية والساخر على حسن سيرها ومراقبتها. ومهمة المراقبة هاته تعتبر من مستجدات هذا الميثاق، رغم خلو النص الدستوري المحدد لأدوار ووظائف هذه المؤسسة من أي إشارة إليها.

ومن بين المستجدات التي حفل بها الميثاق، ما نص عليه من اعتبار تمثيلية الإدارة المركزية على مستوى الجهات، تشكل مستوى يبني في تنظيم العلاقة بين المستوى المركزي والمستويات الأخرى. بحيث يشكل رؤساء التمثيليات الجهوية سلطة رئاسة على التمثيليات الإدارية ما دون المستوى الجهوي.⁶¹⁸ بما قد تعنيه من سلطة رئاسية لمثل وزارة الداخلية على المستوى الجهوي الوالي على عمال العمالات والأقاليم، والتي ستستثني ما يتعلق بالشرطة الإدارية والمراقبة الإدارية التي يباشرها العمال على الجماعات الترابية.⁶¹⁹

بالإضافة إلى إمكانية إحداث بنيات إدارية لامركزية مشتركة بين قطاعين وزارين أو أكثر، يوجد بينها نوع من التكامل والانسجام،⁶²⁰ وذلك في إطار تحقيق نوع من الإنصاف والعدالة في تغطية

⁶¹⁷ - المادة الأولى من المرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري، ج.ر.ع 6738 بتاريخ 27 ديسمبر 2018، ص 9787.

618- المادة 8 من المرسوم رقم 2.17.618.

619- نبیه محمد، الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللامركز، الطبعة الأولى، 2019، ص 265.

620- البند الأول من المادة 9 من المرسوم رقم 2.17.618.

التراب الوطني، عبر التوزيع الجغرافي المتكافئ والعادل لمصالح الدولة اللامركزية.⁶²¹ بما يضمن تحسين الولوج للخدمات العمومية التي تقدمها الدولة والرفع من جودتها وعقلنة تكلفتها.

كما تم تمتيع والي الجهة بصلاحيات واسعة في مجال الإشراف على سير أعمال مصالح الدولة وتتبعها ومراقبتها. من خلال تمكينه من اتخاذ التدابير اللازمة لضمان تنفيذ هذه المصالح للمشاريع والبرامج العمومية. وتوجيه تقارير للوزراء، يقترح من خلالها التدبير والإجراءات الكفيلة بتجاوز الإشكاليات والعراقيل التي تعترض هذا التنفيذ، أو كل تدبير إداري أو تقني يمكن من الرفع من أداء هذه المصالح وتحسين جودة خدماتها.⁶²² كما يتمتع بصلاحيات اقتراح إحداث تمثيلات جهوية مشتركة بين قطاعين وزاريين أو أكثر، بالإضافة إلى إشراف الولاة على تنظيم العلاقة بين مصالح اللامركز الإداري ومجالس الجهات ورؤسائها في ظل اعتبارهم المخاطب المباشر لهذه المجالس باسم الدولة.⁶²³

ويبد أن المشرع المغربي كان أكثر واضحا في تحديد والي الجهة كمخاطب رسمي باسم الدولة إزاء المجالس الجهوية، في حين يوجد على مستوى التجربة الفرنسية، نصين يتطرقان لمسألة تدبير العلاقة ما بين الجماعات الترابية ومصالح الدولة بالجهة. ففي حين ينص ميثاق اللامركز الإداري على أن الإدارات اللامركزية تتكفل بتدبير علاقة الدولة بالجماعات الترابية،⁶²⁴ نجد المرسوم الرئاسي المتعلق بسلط ممثلي الدولة « les préfets » في تنظيم وعمل مصالح الدولة في الجهة والأقاليم، يؤكد على أن ممثل الدولة بالجهة، يعد المخاطب الوحيد للجماعات الترابية باسم الدولة.⁶²⁵

وأمام هذا الحضور القوي لمؤسسة والي الجهة بالمغرب، فإن الميثاق المذكور، قام بتغيب مؤسسة رئاسة المجلس الجهوي بشكل تام، رغم المطالبات التي أكدت على ضرورة إشراك الجهات ومجالسها في التصور الجديد للميثاق الوطني للامركز الإداري.⁶²⁶

621- البند الأول من المادة 8 من المرسوم رقم 2.17.618.

622 - المادة 28 من المرسوم رقم 2.17.618.

623 - المادتين 11 و 27 من المرسوم رقم 2.17.618.

624 - Alinéa 4 de l'article 1, Décret n° 2015-510 du 7 Mars 2015 portant charte de la déconcentration

625 - Article 59, Décret n°2004-374 du 29 Avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, JORF n° 0068 du 21 Mars 2002.

626 - متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مرجع سابق، ص 23.

ما كان على معدي هذا الميثاق أن يستدركوه، من خلال إحداث آلية للتشاور بين المجالس الترابية ومصالح الدولة اللامركزية. أو على الأقل التنصيب على عضوية رؤساء مجالس الجهات باللجنة الجهوية للتنسيق. حتى يواكبوا النقاشات والمشاريع التي يتم التداول بشأنها، والتي هم معنيون بالانخراط في إنجازها. كما ستشكل هذه العضوية مناسبة لطرح تصورات ووجهات نظر المجلس الجهوي، حينما يتعلق الأمر بقضاياهم برامج ومشاريع مجلس الجهة.

وهنا تجب الإشارة إلى أن المرسوم الجديد المتعلق بمنهجية إعداد برامج التنمية الجهوية، أشار إلى أن رئيس مجلس الجهة يستطلع رأي لجنة التنسيق الجهوية بخصوص مشروع برنامج التنمية الجهوية،⁶²⁷ والغاية من ذلك حسب معدي هذا النص، هو تمكين اللجنة من الاضطلاع بأدوارها، وليس مساعدة رئيس مجلس الجهة.

وفي إطار استحضار التجارب المقارنة من خلال التجربة الفرنسية، فنشير إلى أن ميثاق اللامركز الإداري الفرنسي، كان موضع مرسوم صادر سنة 2015.⁶²⁸ وباستقراء مضامينه يمكن القول بأن هناك العديد من نقاط التشابه ونقاط التباين، التي يمكن عرضها من خلال خلاصات ثلاث.

الأولى، تتعلق باعتبار هذا الميثاق يتأسس أيضا على ركيزتين أساسيتين، على غرار النموذج المغربي، من خلال اعتبار الفضاء الجهوي الإطار الأمثل لتنشيط وتنسيق السياسات العمومية.⁶²⁹ بالإضافة إلى الدور المحوري لممثل الدولة بالجهة في مجال اللامركز الإداري.

الخلاصة الثانية، فعلى خلاف النموذج المغربي أقام ميثاق اللامركز الإداري نوع من الفصل الواضح شيء ما، بين مهام واختصاصات الإدارات المركزية، التي حددها في تصور وتنشيط السياسات العمومية ودعم مصالح اللامركز وتوجيهها ومراقبتها إضافة إلى المهام ذات الطابع الوطني.⁶³⁰ أما الإدارات اللامركزية، فقد تم التنصيب على منحها السلط والموارد وصلاحيات المبادرة في تنشيط وتنسيق وتنزيل السياسات العمومية الترابية، كما تم تحديدها وطنيا.⁶³¹

⁶²⁷ - المادة 12 من المرسوم رقم 2.22.475 صادر في 17 من ربيع الآخر 1445 (2 نوفمبر 2023) بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتبعية وتعيينه وتقييمه، الجريدة الرسمية عدد 7248 بتاريخ 16 نوفمبر 2023، ص 9136.

⁶²⁸ - Décret n° 2015-510 du 7 Mars 2015 portant charte de la déconcentration, JORF n° 0107 du 8 Mai 2015, p 23.

⁶²⁹ - Article 5, Décret n° 2015-510 du 7 Mars 2015 portant charte de la déconcentration.

⁶³⁰ - Article 4, Décret n° 2015-510 du 7 Mars 2015 portant charte de la déconcentration.

⁶³¹ - Article 1, Décret n° 2015-510 du 7 Mars 2015 portant charte de la déconcentration.

الخلاصة الثالثة، ترتبط بموقع ممثل الدولة على مستوى الجهة بين التجريبتين من حيث الصلاحيات القانونية، حيث يتمتع ممثل الدولة بفرنسا بصلاحيات أوسع، على غرار إمكانية تفويضه تدبير الوضعية الفردية للعاملين بإدارات الدولة المدنية الجهوية، وإمكانية اتخاذ قرار بتجميع مصالح الدولة اللامركزية، وصلاحيات تكليف إدارة جهوية معينة، بأداء مهام إدارة أخرى جزئيا أو كليا، بالإضافة إلى اعتباره أمر ثانوي بالصرف بالنسبة لاعتمادات المصالح الترابية.

ومع ذلك، فهذه الصلاحيات التي لا يتمتع بها ولاية الجهات بالمغرب، لا تعني بأن حضورهم على المستوى الترابي أقل من نظرائهم الفرنسيين. بل بالعكس من ذلك، فحضور والي الجهة يستمد قوته من كفاءات ومساوئ تعيينه، باعتباره ممثلا لجلالة الملك، إضافة إلى حجم صلاحياته المهمة على مختلف المجالات الأمنية والسياسية والانتخابية والاقتصادية والإدارية.

هذا فضلا عن كون ممثل الدولة بفرنسا يرتبط وظيفيا بالوزير الأول، رغم اعتباره موظف تابع لوزارة الداخلية، علا خلاف الحالة المغربية، حيث تظل علاقة الولاية برئيس الحكومة المغربية يشوبها الكثير من عدم الوضوح.

كما أن تعيين ممثلي الدولة بالجهات بفرنسا، يتم بشكل مشترك بين كل من الوزير الأول ووزير الداخلية. أما الحالة المغربية، فهي تبني تراتبية المبادرة والاقتراح بين وزير الداخلية ثم رئيس الحكومة.⁶³² غير أن هذا ليس العنصر الوحيد، فممثلي الدولة بالجهة يعتبرون ممثلين للوزير الأول، وكل وزير في ما يخصه.⁶³³ كما يخضعون لمساوئ من التقييم القبلي والدوري المرتبط بأداء وظائفهم ومهامهم، من خلال منهجية معقدة يشرف عليها المجلس الأعلى للدعم الترابي والتقييم، من بينها القيام بمقابلات لعدد مهم من المتعاملين مع ممثل الدولة على مدار مدة زمنية معينة لتقييم قدراته وكفاءته في الاضطلاع بالمهام والمسؤوليات المطلوبة في المنصب، وقد أحدث هذا المجلس على مستوى وزارة الداخلية الفرنسية منذ سنة 2000،⁶³⁴ على خلاف الحالة المغربية التي يجهل فيها كيفية تقييم

⁶³² - Article 1, décret n° 64-805 du 29 Juillet 1964 fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets, JORF Du 5 Aout 1964, p 1756.

⁶³³ - Article 1 décret n°2004-374 du 29 Avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

⁶³⁴ - le site électronique du ministère de l'intérieur et des outre-mer française, www.interieur.gouv.fr, date de visite le 28 Juillet 2023 à 01 :20.

ومراقبة أداء ولاية الجهات، أما مسألة محاسبتهم، فتكاد تكون شبه معدومة، اللهم بعض الاستثناءات، كحالة عامل إقليم الحسيمة وعامل عمالة الصخيرات تمارة، حيث كان المحاسبة والعقاب إداريين فقط.

الفقرة الثانية: الهياكل المستحدثة لمساعدة لوالي الجهة في مجال اللاتركيز الإداري.

باستقراء مضامين الميثاق الوطني للاتمركز الإداري، يمكن استجلاء الموقع المحوري لمؤسسة والي الجهة، حيث تم تعزيز أدواره وتكريسها من خلال ما سبق عرضه في الفقرة السابقة، وهذا ما استلزم تمكينه من هياكل للإشراف على مصالح الدولة ومرافقها اللاتمركزة. والمتمثلة في كل من اللجنة الجهوية للتنسيق "أولا" والكتابة العامة للشؤون الجهوية "ثانيا".

أولا: اللجنة الجهوية للتنسيق.

تعتبر اللجنة الجهوية للتنسيق بمثابة نموذج تم استقاؤه من تجربة اللجنة التقنية الجاري بها العمل على مستوى العمالات والأقاليم. وذلك بهدف تقديم المساعدة لوالي الجهة في ممارسة الاختصاصات الموكولة له في مجال تنسيق أنشطة المصالح اللاتمركزة للدولة ومؤسساتها العمومية على مستوى تراب الجهة.

وتحدث هذه اللجنة على مستوى جميع جهات المملكة تحت رئاسة والي الجهة، وتضم في عضويتها كل من عمال العمالات والأقاليم الواقعة بالنفوذ الترابي للجهة. بالإضافة إلى الكاتب العام للشؤون الجهوية بالجهة، ورؤساء مصالح الدولة اللاتمركزة والمسؤولين الجهويين عن المراكز الجهوية للاستثمار والمؤسسات العامة العاملة بتراب الجهة.⁶³⁵

كما يمكن لوالي الجهة دعوة كل شخص اعتباري أو ذاتي يرى في حضوره فائدة لأشغال هذه اللجنة،⁶³⁶ حسب طبيعة جدول أعمالها، الذي يعده والي الجهة بمناسبة انعقادها كلما دعت الضرورة إلى ذلك، وعلى الأقل مرة كل شهر.⁶³⁷

وتنأط بهذه اللجنة العديد من المهام في مجال تنسيق أنشطة مصالح الدولة اللاتمركزة، والمتصلة أساسا بتحقيق انسجام والتقائية السياسات والبرامج والمشاريع العمومية فيما بينها من جهة. ومن جهة أخرى، فيما بينها وبين التصاميم الجهوية لإعداد التراب وبرامج التنمية الجهوية.

635- المادة 31 من المرسوم رقم 2.17.618.

636- الفقرة الأخيرة من المادة 31 من المرسوم رقم 2.17.618.

637- المادة 32 من المرسوم رقم 2.17.618.

كما تتولى هذه اللجنة إبداء رأيها بخصوص مقترحات توزيع الاعتمادات المالية حسب الحاجيات والبرامج الجهوية، واقتراح التدابير الكفيلة بتحسين جودة الخدمات العمومية المقدمة من قبل مختلف مصالح الدولة، بالإضافة إلى إبداء الرأي بشأن مشاريع الاتفاقيات والعقود المزمع إبرامها بين القطاعات الحكومية المركزية ومصالحها اللامركزية.

كما تعمل هذه اللجنة على تأمين استمرارية الخدمات العمومية وتواكب برامج ومشاريع الاستثمار المقررة، وأشغال التجهيز المراد إنجازها على المستوى الجهوي، وتتولى اقتراح التدابير الكفيلة بتدليل كل الصعوبات التي قد تعترض إنجازها.

وبذلك فهذه اللجنة تشكل بنية مؤسساتية تمكن والي الجهة من ممارسة اختصاصاته وسلطه في مجال تتبع ومراقبة أعمال مصالح ومرافق الدولة ومؤسساتها اللامركزية. وتسهم في إبراز الدور القيادي والمحوري لمؤسسة والي الجهة في هذا السياق. بل يمكن اعتبارها بمثابة مجلس إداري أو مركز قيادة للشأن الجهوي.⁶³⁸

ونجد بنية مماثلة للجنة التنسيق الجهوي في النموذج الفرنسي، يطلق عليها بلجنة الإدارة الجهوية. تنعقد تحت رئاسة ممثل الدولة بالجهة وتضم في عضويتها إلى جانب ممثلي الدولة بالأقاليم، رؤساء مصالح ومرافق الدولة اللامركزية، الكاتب العام للإقليم مقر الجهة والكاتب العام للشؤون الجهوية بالجهة، والمندوب الجهوي لإدارة مكافحة الفقر، والمدير العام للوكالة الجهوية للصحة، إضافة إلى عميد المنطقة الأكاديمية «*Du recteur de région académique*» وممثلي مصالح وإدارات جهوية أخرى.⁶³⁹

وتتولى هذه اللجنة مساعدة ممثل الدولة بالجهة في القيام بمهامه، كما تستشار بخصوص التوجهات الاستراتيجية للدولة بالجهة. بالإضافة إلى قيامها بدراسة وتحديد الموارد اللازمة لضمان حسن تنزيل السياسات العمومية للدولة بالجهة.

ثانيا: الكتابة العامة للشؤون الجهوية.

تمت الإشارة إلى الكتابة العامة للشؤون الجهوية كبنية إدارية إضافية على مستوى الولايات وتحت سلطة ولاية الجهات، من خلال المادة 33 من الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري. التي حددت أيضا

638- نبيه محمد، مرجع سابق، ص 272.

639 - article 35, Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

المهام المنوطة بها في دعم وإسناد تدخلات ولاية الجهات في القضايا والشؤون ذات الطابع الجهوي. حيث تتولى هذه الكتابة العامة القيام بجميع أعمال التنسيق والتتبع والمواكبة اللازمة لمساعدة والي الجهة في ممارسة صلاحياته المتصلة بتنسيق أعمال وأنشطة مصالح الدولة اللامركزية ومرافقها العاملة بالجهة، وضمان حسن سيرها.

كما تتولى تحضير اجتماعات اللجنة الجهوية للتنسيق والسهل على تنظيمها وتنسيق أشغالها وإعداد محاضرها. بالإضافة إلى إعداد تقارير دورية ترفع إلى اللجنة المذكورة، حول حصيلة تنفيذ السياسات العمومية والقطاعية على مستوى الجهة. كما تعد التقرير السنوي الخاص بأنشطة اللجنة، الذي يوجه إلى اللجنة الوزارية للامركز الإداري، بعد مصادقة اللجنة الجهوية على مضامينه.

وقد تم تنظيم هذه الكتابة العامة بموجب قرار لوزير الداخلية،⁶⁴⁰ حيث تم تأليفها فضلا عن الكاتب العام للشؤون الجهوية من أربعة أقسام وثمانية عشر مصلحة، وهو ما يؤثر على حجم هذه البنية الإدارية، وما يمكنها أن تقوم به في سياق تعزيز القدرات المادية والبشرية لوالي الجهة، لمواكبة أعمال مصالح الدولة ومرافقها العاملة بالجهة.

والكتابة العامة للشؤون الجهوية مستوحاة من التجربة الفرنسية، التي أحدثت الكتابة العامة للشؤون الجهوية كبنية إدارية بجانب ممثل الدولة بالجهة منذ سنة 2004. تضطلع بمساعدة ممثل الدولة في القيام بمهامه، ولا سيما من خلال تولي كتابة لجنة الإدارة الجهوية، وإمكانية تفويض الكاتب العام للشؤون الجهوية صلاحية الأمر بالصرف الثانوي في ما يتعلق ببعض مرافق الدولة اللامركزية، كما يمكنه الإنابة عن ممثل الدولة بالجهة في حالة غيابه أو عاقه عائق.⁶⁴¹

إن المرتكزات التي ينطلق منها ميثاق اللامركز الإداري وما أحدثه من بنيات إدارية وتنظيمية تساعد والي الجهة في تكريس أدواره المحورية في مجال الإشراف على مصالح الدولة اللامركزية وتتبع أعمالها ومراقبتها. تؤكد بما لا يدع مجال للشك، استمرار الدولة في المراهنة على مؤسسة والي الجهة من أجل قيادة التغيير المأمول على مستوى الإدارة اللامركزية، دون القدرة على تقديم بدائل يمكن أن تحدث هذا التغيير بعيدا عن هذه المؤسسة.

⁶⁴⁰ - قرار لوزير الداخلية رقم 2782.19 صادر في ربيع الأول 1441 (13 نوفمبر 2019) بتحديد تنظيم الكتابة العامة للشؤون الجهوية، ج.ر.ع 6899 بتاريخ 13 يوليوز 2020، ص 3938.

⁶⁴¹ - Les articles 8, 35 et 39, Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

المبحث الثاني: مناهج تطوير الإدارة اللامركزية.

يعد الميثاق الوطني للامركزية الإداري الحالي محاولة إصلاحية تروم إحداث تغييرات على مستوى بنيات نظام الإدارة اللامركزية إقليمياً وجهياً، غير أنها تتجه نحو مزيد من تركيز السلط والصلاحيات بيد ممثلي وزارة الداخلية والولاة والعمال، وذلك ما يمكن استنتاجه من خلال استقراء مضامين الميثاق المذكور، والتي تم عرض أهم محاوره في المبحث السابق.

ونظراً للارتباط الوثيق بين مستوى أداء رؤساء مجالس الجهات، المتصل بتنفيذ البرامج التنموية الجهوية، بمستوى انخراط مصالح الدولة اللامركزية. فقد أشارت بعض مجالس الجهات إلى ذلك، حينما ربطت نسب التنفيذ الضعيفة لبرنامج التنمية الجهوية وأسباب عدة، على رأسها عدم انخراط القطاعات الحكومية اللامركزية في تنزيل مشاريع واختيارات برنامج التنمية الجهوية.⁶⁴²

هذا ما يمكن أن يشكل إشارة واضحة إلى مستوى تقاعس وتقصير ولاة الجهات في تحفيز مصالح الدولة اللامركزية وتعبئتها من أجل إنجاح مختلف مراحل إعداد وتنزيل برامج التنمية الجهوية. ما يمثل ضعف انخراط ممثلي وزارة الداخلية "ولاة الجهات" وتقصيرهم في تقديم المساعدة اللازمة لرؤساء مجالس الجهات، في إطار تفعيل وتنزيل برنامج التنمية الجهوية. على مستوى تعبئة مصالح الدولة اللامركزية، ودفعها نحو الانخراط بالشكل الكافي في تفعيل هذا البرنامج.

وهنا يطرح تساؤل، يرتبط أساساً بطبيعة الإشكالات التي تعاني منها منظومة اللامركزية ومسار الحل، الذي تنتجه السياسات والتدابير الحكومية المتعاقبة. وهل هذه التدابير تتماشى مع التصور الذي يعتبر اللامركزية الواسع يتموقع ضمن مرتكزات ومرجعيات إنجاح ورش الجهوية المتقدمة وفقاً لما جاء في الخطاب الملكي أثناء تنصيب اللجنة الاستشارية المتعلقة بالجهوية المتقدمة.⁶⁴³

تأسيساً على ما سبق، سيشكل هذا المبحث محاولة لتقديم إجابات لهذا التساؤل، من خلال التعرض إلى مسألة التسريع بنقل الصلاحيات. وما يتطلب ذلك من إعادة رسم العلاقة بين الطرفين في المطلب الأول. أما المطلب الثاني فنخصص لمحاولة مقارنة إمكانيات تحقيق استقلالية المصالح الترابية لإدارات ومرافق الدولة إزاء ولاة الجهات.

المطلب الأول: التسريع بنقل الصلاحيات وتحديد الأدوار وتمييزها.

642- تقرير تقييم إنجاز مشاريع برنامج التنمية الجهوية لجهة مراكش-أسفي، محضر الدورة العادية لشهر يوليوز 2021 لمجلس جهة مراكش أسفي، المنعقدة بتاريخ 5 يوليوز 2021، ص 31.

643- الخطاب الملكي بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية الخاصة بالجهوية المتقدمة المؤرخ في 3 يناير 2010.

لا طالما شكل مطلب نقل الصلاحيات والسلط لفائدة الإدارة اللامركزية، أحد العناصر الحاضرة في الخطاب الرسمي والسياسي لدى مختلف الفاعلين، لكن أجرت هذا الخطاب، غالبا ما تتم بشكل محتشم من تجربة حكومية لأخرى.⁶⁴⁴

ولعل مسألة التأخير إن لم نقل التماطل في إصدار الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري، الذي استغرق حوالي العشر سنوات منذ الدعوة الملكية لإصدار هذا الميثاق سنة 2008، يشكل دلالة عملية على هذا التماطل.

وحتى بعد إصداره أواخر سنة 2018، فمسألة تفعيل مضامينه، كان موضوع دعوة ملكية جديدة من خلال الرسالة الملكية الموجهة للمشاركين في المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة المنعقدة بأكادير سنة 2019.⁶⁴⁵ حيث أكدت الرسالة الملكية على ضرورة تفعيل هذا الميثاق بإصدار التصاميم المديرية للاتمرکز الإداري الخاصة بكل قطاع حكومي. وهذا ما أقرت به الحكومة المغربية، واعدة بالتسريع بعملية تفعيل الميثاق المذكور.⁶⁴⁶

ورغم تعليل التأخير الحاصل في تنزيل هذا الميثاق، بضرورة القيام بمراجعة بعض النصوص القانونية والتنظيمية، فالأمر يتطلب بدرجة أولى توفر الإرادة السياسية الفعلية، والشجاعة الكافية لدى السلطة المركزية في تفويض صلاحياتها وسلطها. وهذا ما يجعل مطلب التسريع بتنزيل الميثاق للاتمرکز الإداري، مسألة ذات أولوية، في ظل مرور أكثر من 15 سنة على الدعوة الملكية لإصداره.

إن مسألة التماطل في تعزيز سلط وصلاحيات مصالح اللاتمرکز الإداري، ترتبط بعوامل تتصل ببنية وطبيعة الدولة المغربية المتمركزة، وأيضا بعوامل سيكولوجية لدى المسؤول المركزي باعتبار نقل الاختصاص أو السلط، سيشكل تحجيما لأدواره وسيحد من مكانته ومركزه الاعتباري. بالإضافة إلى عوامل مرتبطة برؤساء المصالح اللاتمرکزية، من خلال تهريبهم من تحمل المسؤوليات والمهام الجديدة.

⁶⁴⁴ -RGUIBI Khalid et BRIDAT Maha, l'administration publique au Maroc : adoption de la charte nationale de la déconcentration administrative ; quels enjeux ?, Revue de Contrôle, de la Comptabilité et de l'Audit « volume 4 : numéro 2 » p 904.

⁶⁴⁵ - الرسالة الملكية الموجهة للمشاركين في المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة المنعقدة بأكادير في 20 و 21 دجنبر سنة 2019، الموقع الإلكتروني للمديرية العامة للجماعات الترابية www.collectivites-territoriales.gov.ma، تاريخ زيارة الموقع 17 يوليو 2023 على الساعة 14:39.

⁶⁴⁶ - جواب رئيس الحكومة المغربية خلال جلسة المسائلة الشهرية بمجلس المستشارين بخصوص السؤال المحوري "ميثاق اللاتمرکز الإداري وهران العدالة المجالية والاجتماعية، المنعقدة بتاريخ 20 يونيو 2023.

عبر الاكتفاء بمهام تنفيذية لا تضعهم موضع المتابعة والمحاسبة،⁶⁴⁷ طالما أن تفويضهم ممارسة هذه السلطة والاختصاصات لا يواكب بمنحهم امتيازات وتعويزات تتناسب مع المهام الجديدة. وهذا ما حاول الميثاق الوطني للامركزية الإداري معالجته من خلال المادة 44، التي تنص على منح رؤساء المصالح الإدارية اللامركزية جهويا، حق الاستفادة من الأجر والتعويضات المخولة لمدير بالإدارة المركزية.

ورغم ذلك فلا يمكن اعتبار المقتضيات الواردة بالميثاق الوطني للامركزية الإداري، يمكن أن تشكل نقلة نوعية على مستوى نقل الاختصاصات والموارد، في ظل ارتباط الأمر بشكل أكبر بإرادة رؤساء الإدارات المركزية وسلطتهم التقديرية الواسعة، أكثر منه بمدى توفر نصوص قانونية وتنظيمية تحت على ذلك.

في هذا الإطار يبقى التعاقد أحد أوجه سياسة الدولة في مجال دعم مصالحها اللامركزية، عبر التعاقد بين الإدارات المركزية ومصالحها الخارجية، بما يضمن انخراط هذه المصالح في تفعيل سياسات الدولة وتقديم الخدمات بالجودة والسرعة المطلوبتين.

تعاقد يتأسس على تمييز للأدوار وتوضيح وتدقيق مجالات ومستويات التدخل. استنادا لمبادئ تقوم على ربط المستوى المركزي بالمهام الاستراتيجية، من قبيل وضع التصورات والتوجهات الكبرى. أما المستوى الترابي فينطاط به التنفيذ الميداني للمشاريع والبرامج.⁶⁴⁸ مع ملاحظة أن الميثاق الوطني للامركزية الإداري قام بتأسيس توزيع المهام بين المستوى المركزي واللامركزية انطلاقا من اعتبار القدرة ومجال التدخل. بحيث تناط بالمستوى المركزي المهام ذات البعد الوطني والمهام التي لا تستطيع المصالح اللامركزية الاضطلاع بها.⁶⁴⁹ ما يضيف مزيد من الضبابية والغموض حول آليات توزيع الاختصاصات والمهام بين الإدارات المركزية ومصالح اللامركزية جهويا وإقليميا.

وهذا الأسلوب أيضا لا يخلو من عيوب، فالتعاقد في هذا الإطار لا يمكن القول بأنه يحمل ذلك الطابع المميز للتعاقد في صيغته العادية، بحكم العلاقة الرئاسية التي تجمع بين الإدارة المركزية ومصالحها اللامركزية. كما أن التعاقد يفترض قيام عملية تفاوضية والتزامات قانونية بين الطرفين،

⁶⁴⁷ - معاد الراضي، البعد التنموي للجهة على ضوء المستجدات القانونية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 142 سنة 2022، ص 114.

⁶⁴⁸ - RGUIBI Khalid et BRIDAT Maha, OP. Cite, p 904.

⁶⁴⁹ - المادة 14 من المرسوم رقم 2.17.618.

وهو ما لا يمكن استيعابه نظرا لأن مصالح الدولة اللامركزية لا تتوفر على الشخصية القانونية. ونظرا أيضا لغياب إطار قانوني ينظم هذا الشكل من أشكال التعاقد العمومي، يحدد التزامات ومسؤوليات كافة أطرافه.⁶⁵⁰

وبالتالي فهذا التعاقد يشكل مجرد إطارا لتنظيم العمل بين إدارات الدولة ومصالحها اللامركزية، من خلال رصد إمكانيات ووسائل لفائدة هذه المصالح، مقابل تحقيق أهداف تتعلق بتحسين أداء هذه المصالح والرفع من مردوديتها أو تحسين جودة خدماتها المقدمة للمواطنين.⁶⁵¹

المطلب الثاني: إشكال مدى استقلاليه مصالح الإدارة اللامركزية إزاء ممثل الدولة بالجهة.
بين الرهان على تمكين مصالح الدولة اللامركزية جهويا من السلط والصلاحيات والموارد الكافية لجعلها تشكل مخاطبا للفاعلين والشركاء الترابيين ومن بينهم رؤساء المجالس الترابية، في إطار السعي نحو تحقيق أهداف وغايات ورش الجهوية المتقدمة. وبين رهان تقرير اللجنة الاستشارية الخاصة بالجهوية المتقدمة، على مزيدا من تمركز السلط بيد والي الجهة. من خلال اعتباره المخاطب الرسمي لرؤساء مجالس الجهات باسم الدولة ومصالحها الترابية.⁶⁵² تكمن إحدى أهم الإشكاليات التي تتصل بطبيعة نموذج اللامركزية الإداري بالمغرب، ومدى إمكانية تقديمه للإجابات الكفيلة بمعالجة ما يتخبط فيه تدبير التدخلات المركزية ترابيا من صعوبات وعراقيل وإشكاليات.

إن الأمر لا يرتبط فقط بمستوى الصلاحيات والسلط التي سيتم تفويضها أو تفويضها للمصالح اللامركزية ولا بسرعة هذا التحول. بل يتعلق بشكل جلي بمنهجية عمل مصالح الدولة وبنظام العلاقات التي تشتغل من خلاله، وخاصة علاقة هذه المصالح بالنفوذ المتزايد لمؤسسة والي الجهة. فالسياق الحالي الذي يتميز بمزيد من التمكين والتكريس التنظيمي لهيمنة مؤسسة والي الجهة على مختلف مصالح ومرافق الدولة العاملة بتراب الجهة.⁶⁵³ يجعل من تفويض الوزراء لسلطهم لصالح

⁶⁵⁰ - عادل تميم، المبادئ الدستورية والقانونية المؤطرة للجهوية المتقدمة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 118، مطبعة البيضاء- سلا، الطبعة الأولى 2023، ص 161.

⁶⁵¹ - محمد العيوكوبي، العقود المبرمة بين الأشخاص العامة بالمغرب، تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الثالثة، 2019، ص 273.

⁶⁵² - تقرير اللجنة الاستشارية الخاصة بالجهوية المتقدمة، مرجع سابق، ص 48.

⁶⁵³ - تقرير مناقشة أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام للطالب الباحث عبد السلام الزبخ، تحت عنوان نظام اللامركزية الإداري بالمغرب، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بتطوان، جامعة عبد الملك السعدي- تطوان، السنة الجامعية 2021-2022.

ممثليهم الجهويين أو الإقليميين، تفويضا ضمنيا لصالح مؤسسة والي الجهة، بحكم ما تتمتع به من صلاحيات، يسعى البعض إلى تقويتها بمنحها أبعاد وأثار مالية.

ولا ربما يمثل هذا التوجه الذي يمكن القول بأن بنية الدولة المركزية تسعى إلى تكريسه وتعميقه، سببا يدفع العديد من رؤساء الإدارات المركزية إلى الإحجام عن تفويض السلط والصلاحيات. حتى لا يتم الاستلاء عليها من طرف أجهزة ومؤسسات أخرى.

ونشير هنا إلى أن ممثلي الدولة على مستوى الجهات بفرنسا، يمكن أن يحصلوا على تفويضات مباشرة من طرف الوزراء، غير أن التظلمات المتعلقة بالتدابير التي يتخذها ممثلي الدولة استنادا إلى هذه التفويضات، تعرض على الوزراء المعنيين بها، وليس على وزير الداخلية، مما يحافظ لهؤلاء الوزراء على سلطتهم في تتبع ومواكبة التدابير المتخذة من طرف ممثلي الدولة بالجهة ضمن المجالات التابعة لنفوذهم، على خلاف الحالة المغربية التي لا تخضع فيها تصرفات ولاة الجهات، إلا للسلطة المباشرة لوزير الداخلية.

وفي ظل تعزيز الميثاق الوطني للامركز الإداري لموقع والي الجهة المحوري أصلا في مجال اللامركز الإداري، من خلال تمكينه من اتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة لضمان حسن سير مرافق الدولة وأدائها لخدماتها،⁶⁵⁴ ما يشكل انتقالا من مفهوم التنسيق إلى منطق الإشراف والتتبع. وهذا ما يحد بشكل قوي من استقلالية مصالح الدولة اللامركزية، اتجاه ولاة الجهات.

هذا ما يقتضي إعادة النظر في هذا النموذج، والتأسيس لنموذج يمنح لمصالح الدولة استقلالية معتبرة عن ممثلي الدولة، عبر التأسيس لعلاقات متكافئة. خاصة في ظل عدم إمكانية محاسبة ولاة الجهات أو تحميلهم مسؤولية الأخطاء أو الأضرار الناتجة عن التدابير المتخذة في هذا الإطار. أو أن تساهم مسؤوليتهم هاته في التخفيف من مسؤولية رؤساء مصالح الدولة اللامركزية. وهذا ما يلاحظ من خلال تتبع الأعمال الرقابية لمختلف أجهزة الرقابة المالية والإدارية بالخصوص، في مراقبة ومتابعة مختلف المسؤولين الإداريين بالمغرب. حيث يتم استثناء عمال العمالات والأقاليم ولاة الجهات، اللهم في باستثناء بعض الحالات النادرة.⁶⁵⁵

⁶⁵⁴ - المادة 27 من المرسوم رقم 2.17.618.

⁶⁵⁵ - [بلاغ وزارة الداخلية بخصوص توقيف عامل عمالة الصخيرات تمارة، الصادر بتاريخ 24 أكتوبر 2022، الموقع الإلكتروني \[www.medi1news.com\]\(http://www.medi1news.com\)، تاريخ زيارة الموقع 9 غشت 2023، على الساعة 15:49.](#)

وهنا يمكن أن تثار مسألة ربط المسؤولية بالمحاسبة، فتحديد المسؤولية بشكل دقيق، يعتبر محددا أساسيا لتحريك آليات المحاسبة والمتابعة. ما يمكن أن يشكل عائقا في هذا الإطار من خلال ضبابية العلاقة بين ولاية الجهات ورؤساء المصالح الجهوية. فلا هي تتسم بالطابع الرئاسي، ولا هي تقف عند حد منطق التنسيق.

انطلاقا من ذلك يبدو أن وضع أو طرح أفكار جديدة، مسألة جدية بالاعتبار. في سياق يتسم بمحدودية آثار السياسات العمومية في مجال اللاتركيز، القائمة كما سبقت الإشارة إلى ذلك على مؤسسة والي الجهة، وهو ما تؤكد عليه الدراسات والتقارير الصادرة عن مختلف المؤسسات الرسمية، المشار إليها سلفا.

طرح يمكن أن يشكل بديلا قادر على تغيير واقع اللاتركيز الإداري، ينطلق من تشخيص وتحديد مواطن الخلل الرئيسية في السياسة العمومية ذات الصلة، وفي البنيات المؤسسية الجهوية المشرفة على عمل مختلف مصالح ومرافق الدولة اللامتمركزة.

وتأسيسا على ذلك، فإن هذا الطرح يقوم على ركيزتين أساسيتين، ترتبط الأولى بضرورة إعادة صياغة أدوار مؤسسة والي الجهة في مجال عدم التركيز، بل والتفكير في إحداث بنيات جهوية مستقلة عن ولاية الجهات وتحت السلطة الرئاسية المباشرة لرئيس الحكومة، أما الثانية فتتعلق بتوزيع واضح للسلط والصلاحيات والمسؤوليات والموارد، بين المركز والمصالح اللامتمركزة، بناء على تقسيم دقيق للمهام والأدوار بين المستوى الوطني والمستويات الترابية.

فنظرا للضغط الوظيفي الذي يتمركز حول مؤسسة والي الجهة وبصفة عامة حول ممثلي وزارة الداخلية، من خلال مختلف المهام الأمنية والسياسية والتدبيرية. قد تحول دون اضطلاع هذه المؤسسة بجميع هذه المهام بالكفاءة المطلوبة، رغم الموارد المالية والكفاءات البشرية المتوفرة لهذه المؤسسة.

وكما نعلم فوالي الجهة يمثل وزارة الداخلية في الحفاظ على النظام العام وفي تدبير الحياة السياسية والانتخابية، بالإضافة إلى ممارسة المراقبة الإدارية على عدد ليس بالقليل من الجماعات الترابية على اختلاف مستوياتها الترابية، يضاف إلى ذلك مهام تطبيق القانون وتطبيق مقررات الحكومة التي تشمل مختلف جوانب العمل الإداري والحكومي.

وهذا من شأنه أن يثقل كاهل هذه المؤسسة، وبالتالي ضرورة إحداث بنيات إدارية متخصصة في

مجال تنسيق أعمال القطاعات الحكومية جهويا على الأقل. تتمتع بالتفرغ التام، وبالسلط والصلاحيات المستمدة من تبعيتها المباشرة لرئيس الحكومة، على أن يضطلع ولاية الجهات بمهام المساعدة التقنية والفنية في حالة ما طلب منهم ذلك.

أما بخصوص الركيزة الثانية، فالأمر يحتاج إلى شجاعة وإرادة سياسيتين من أجل الحسم النهائي في شكل السلط والصلاحيات التي يمكن أن يتم تفويضها إلى المصالح اللامركزية، خاصة في ظل وجود توجه يقترح حصر المهام الاستراتيجية كالتوجيه والتخطيط والإشراف والمراقبة في المستوى المركزي.⁶⁵⁶

أما المستويات التنفيذية بما تشتمل عليه من صلاحيات وسلط تتعلق بتحديد مناهج التنفيذ وكيفياته فتناط بمصالح اللاتركيز الإداري خاصة على المستوى الجهوي.

وهذا ما يدفع للقول بأن ميثاق اللاتركيز الحالي، لم يقدم خارطة طريق واضحة لمنهجية وكيفيات وبرمجة نقل السلط والصلاحيات، كما لم يتعرض إلى حجم الموارد ولا طبيعتها ولا الآجال المتصلة بعملية نقلها. بل اقتصر على استعمال عبارات عامة من قبيل، "تعمل الحكومة كلما لزم الأمر..."،⁶⁵⁷ "يتعين على المصالح الحكومية المعنية اتخاذ..."⁶⁵⁸ مما يجعل السياسة الحكومية في هذا الجانب تراوح مكانها، دون تغيير جوهري وحقيقي.

⁶⁵⁶ - المادة 14 من المرسوم رقم 2.17.618.

⁶⁵⁷ - المادة 17 من المرسوم رقم 2.17.618.

⁶⁵⁸ - المادة 18 من المرسوم رقم 2.17.618.

الخاتمة.

وخاتمة القول، أن الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري وبعد مخاض طويل دام لأكثر من 15 سنة وما زال مستمرا، لم يستطع أن يحدث تلك المتغيرات البنوية على مستوى تدبير وإدارة الشؤون الحكومية على المستوى الترابي ولا سيما الجهوي.

فالمقتضيات القانونية الواردة في الميثاق المذكور جاءت غير واضحة وغير حاسمة فيما يتعلق بدفع مصالح الدولة المركزية إلى تفويض الاختصاصات نحو المركز، ومواكبة ذلك بتحويل الاعتمادات المالية المناسبة.

كما يستنتج من مضامين هذه الوثيقة أن السياسة الحكومية لا زالت تراهن على مؤسسة وإلى الجهة لقيادة التغيير المنشود، وذلك في إطار اعتباره جزء من الحل وليس جزء من المشكل، وهي مراهنة ستكلف التدبير العمومي الشيء الكثير على الأمد، المتوسط والبعيد.

فالميثاق اللاتمرکز يعمق ويكرس أدوار الوالي التقليدية والتي يمارسها بغض النظر عن وجود هذا الميثاق أو غيابه، وذلك استنادا إلى نصوص دستورية وقانونية. وبالتالي فهناك توجه نحو إحداث نوع من التمرکز القوي للصلاحيات والسلط على المستوى الجهوي بيد جهاز واحد. وهو جهاز تظل إمكانيات محاسبته من طرف الفاعلين السياسيين والمدنيين شبه معدومة.

يضاف إلى ذلك، كون الفاعل الحكومي لا يتوفر على تصور لحلول بديلة، يمكنها أن تحدث نقلة نوعية وجدرية على مستوى التدبير الترابي، تستبعد مؤسسة وإلى الجهة من هذه الجوانب، عبر استحداث بنيات إدارية بديلة، تخضع مباشرة لسلطة رئيس الحكومة، تتولى تنسيق المصالح اللامركزة، بل ويمكن أن تتمتع بجميع صلاحيات السلطة الرئاسية اتجاه رؤساء هذه المصالح.

هذه ما يساهم في الخروج بخلاصة تنفي فرضية البحث، وتدفع إلى القول بأن مسار اللاتمرکز الواسع يبدو شاقا وأكثر صعوبة من مسار اللامركزية. فالتلكؤ الحاصل على هذا المستوى لاعتبارات عدة، سيعمق من أزمة الإدارات اللاتمركزة، وسيكرس وظائفها الثانوية والهامشية على مستوى تدبير قضايا المرافق العمومية الجهوية، لصالح مؤسسات وهيكل أخرى وطنية وترابية.

فالميثاق المذكور، لا يمكن اعتبار مقتضياته تمثل أو ترسم طرقا نحو اللاتمرکز الواسع، المعتبر كشرط من شروط نجاح مشروع الجهوية المتقدمة. وهو ما لا ينسجم مع الإرادة الملكية المعلنة من خلال خطاب تنصيب اللجنة الاستشارية الخاصة بالجهوية.

وبالتالي، فستظل منظومة اللاتركيز الإداري عنصرا معرقلا لأي توجه أو رغبة في إنجاح عملية تنزيل مشروع الجهوية المتقدمة، نظرا لأهمية انخراط مصالح الدولة اللاتمرکزة في هذا الورش. هذا الانخراط الذي لا يمكن أن يتأتى، إلا بوجود مؤسسات ترابية مؤهلة، تتمتع بنوع من الاستقلالية الوظيفية والقدرة المالية. للمساهمة في الدينامية التنموية الجهوية بشكل شمولي ومسؤول.

وإذا كان الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري الحالي وعلى علاته، في نظرواضعيه على الأقل، ينسجم ويجسد فكرة اللاتمرکز الواسع. فيبدو أننا عما قريب سنكون بحاجة إلى خطاب رسمي جديد، يتحدث عن السعي نحو تحقيق لاتمرکز أكثر توسعا.

التدخلات الاقتصادية للجماعات الترابية المفاولة -دراسة مقارنة-

"Economic Interventions of Territorial Communities - A Comparative Study"

مبارك الحسنوي

طالب باحث بسلك الدكتوراه بجامعة محمد الخامس الرباط كلية الحقوق السوسية

ملخص:

تحتل الجماعات الترابية مكانة محورية في النظام الدستوري المغربي إذ نص الفصل الأول من الدستور المغربي لسنة 2011، على أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي يقوم على الجهوية المتقدمة. فالتحولات التي طرأت على وظيفة الدولة لم تشمل فقط فسخ المجال أمام القطاع الخاص، بل همت أيضا تقوية مكانة الجماعات الترابية وتوسيع اختصاصاتها بحيث أدى تزايد المرافق العمومية إلى تقوية اللامركزية فأصبحت أكثر فاعلية، كما ظهرت الجهوية كوسيلة لإعفاء السلطة المركزية من عدد من الوظائف التي تثقل كاهلها، ولم تعد الدولة فاعلا وحيدا في تحقيق التنمية وتقديم الخدمات العمومية للمواطنين، بل أضحت هذه الوظيفة مسؤولية مشتركة بين الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية، وهو ما أكدت عليه الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى المشاركين في المؤتمر الرابع لمنظمة المدن والحكومات المحلية المتحدة المنعقد في الرباط بتاريخ 02 أكتوبر 2013.

الكلمات المفتاحية: الجماعات الترابية-الاقتصاد-المفاولة-التدخلات

Abstract:

Article 1 of the Moroccan Constitution of 2011 stipulates that the territorial organization of the Kingdom is decentralized and based on advanced regionalization. The transformations in the function of the state did not only include opening the way for the private sector, but also strengthening the position of territorial communities and expanding their competencies. The increase in public utilities led to the strengthening of decentralization and became more effective, and regionalization emerged as a way to relieve the central authority from a number of functions that burdened it, and the state is no longer the sole actor in achieving development and providing public services to citizens.

Keywords: territorial communities-economy-enterprise-interventions

مقدمة:

لقد أدت إعادة النظر في توزيع الأدوار بين الدولة والجماعات الترابية إلى مراجعة الوظيفة الاقتصادية لهذه الأخيرة ومجالات تدخلها المباشر في الأنشطة الاقتصادية 659، وهو ما صاحبه عدد

⁶⁵⁹ - يعتبر الظهير الشريف رقم 1.59.315 المؤرخ في 23 يونيو 1960 بشأن نظام الجماعات المنشور في الجريدة الرسمية عدد 2487 بتاريخ 24 يونيو 1960 الصفحة 1970، أول قانون منظم للجماعات يصدر بعد حصول المغرب على الاستقلال، وقد أعطى القانون المذكور للجماعات الحضرية والقروية الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وشكل اللبنة الأولى للتنظيم الإداري الجماعي حيث نص على نوعين من الجماعات هما الجماعات الحضرية التي تتكون من البلديات والمراكز المستقلة إضافة إلى الجماعات القروية، كما حدد اختصاصات المجالس المحلية المنتخبة والسلطة المحلية. وقد زادت أهمية الجماعات الحضرية والقروية عندما تم التنصيب عليها بموجب دستور 14 دجنبر 1962 في الفصول 93.94 و95. حيث نص في الفصل 93 على أن الجماعات المحلية هي العمالات والأقاليم والجماعات ويكون إحداثها بقانون، حيث ذهب الأستاذ عبد الوهاب الميرني، نظرية النشاط التجاري للبلديات وتطبيقاتها في المغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكاد، جامعة محمد الخامس بالرباط، السنة الجامعية 1983-1984، الصفحة 132، إلى أن المشرع المغربي لم يعترف بالدور الاقتصادي للبلديات بل كان يأخذ بالنظرية التقليدية التي تجعل من البلديات مجرد أداة إدارية لتسيير شؤون الجماعة أي وسيلة لتحقيق اللامركزية الإدارية، وقد أكد البعض (سعيد الميري، مرجع سابق، الصفحة 91) وجهة نظر هذه معتبرا أن ما يميز ظهير 23 يونيو 1960 هو اتساعه بطابع التسيير فقط في حين أن الطابع الاقتصادي كان ضعيفا إن لم يكن منعدما. وفي ظل هذه الظروف التي تميزت بمظاهر القصور التشريعي، جاء الظهير الشريف رقم 1.76.583 بتاريخ 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي المنشور في الجريدة الرسمية عدد 3335 مكرر بتاريخ فاتح أكتوبر 1976 الصفحة 3027، ليشكل طفرة نوعية على المستوى اللامركزي وخطوة مهمة في اتجاه تكريس وتقوية التدبير الاقتصادي المحلي، وهكذا فقد تضمن القانون المذكور عدة مواد تؤكد صبغته الاقتصادية حيث نص الفصل 30 منه على مبدأ الاختصاص العام للمجلس.

ونظرا لأهمية المرافق العامة المحلية ودورها في تنشيط الحياة الاقتصادية والاجتماعية وارتباطها اليومي بحياة المواطن، فإن المشرع أوكل مهمة إحداثها وتنظيمها إلى المجالس التداولية المحلية سواء عن طريق الوكالة المباشرة أو الوكالة المستقلة أو الامتياز.

وعلى غرار ظهير 23 يونيو 1960، فقد أكد الظهير الشريف بمثابة قانون المتعلق بالتنظيم الجماعي لسنة 1976 على إمكانية مساهمة الجماعة في مقاولات الاقتصاد المختلط ذات الفائدة الجماعية، حيث اعتبر البعض أنه شكل قفزة نوعية كبرى في مجال إعطاء البلديات مكانة في قطاع الشؤون الاقتصادية في ظل السياسة الاقتصادية الرسمية (الميرني عبد الوهاب، نظرية النشاط التجاري للبلديات وتطبيقاتها في المغرب، مرجع سابق، الصفحة 139)، وذلك بالنظر إلى الاختصاصات الممنوحة للمجلس ولرئيسه وكذا بالنظر للموارد المالية المخولة لتنمية الجماعات، (سعيد الميري، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، الصفحة 93).

وبالموازاة مع التطور الذي عرفته التنظيم الجماعي، فقد عرفت العمالات والأقاليم تطورا موازيا منذ بداية الستينات، حيث صدر أول نص قانوني نظم العمالات والأقاليم بتاريخ 12 شتنبر 1963 متمثلا في الظهير الشريف رقم 1.63.273، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 2655 بتاريخ 13 شتنبر 1963، الصفحة 2151، والذي نص في فصله الأول على أن

من التحولات على مستوى الإطار القانوني المنظم لهذه الجماعات الترابية كان آخرها صدور ثلاثة قوانين تنظيمية بعد دستور 2011 هي على التوالي، القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، القانون التنظيمي المتعلق رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، ولم تقتصر التحولات القانونية المصاحبة لإعادة النظر في دور الجماعات الترابية على إعادة تحديد اختصاصاتها وتنظيم علاقاتها مع الدولة، بل همت أيضا تحديث طرق تدخلها وعصرنتها بحيث أصبحت ملزمة باعتماد سبل التحديث في تدبير المرافق العمومية سيما التدبير المفوض وإحداث شركات التنمية المحلية والتعاقد مع القطاع الخاص⁶⁶⁰، بحيث تراجع دور المؤسسات العمومية المحلية⁶⁶¹.

الأقاليم والعمالات جماعات إقليمية يجري عليها القانون العام وتتمتع بالشخصية المدنية والاستقلال المالي، وقد اعتبر البعض أن الظهير المذكور اعتمد عناصر جنينية للامركزية حيث برز مفهوم الشؤون المحلية الإقليمية المستقلة عن الشؤون الوطنية مع رصد موارد لها (محمد اليعقوبي، مرجع سابق، الصفحة 13).

أما فيما يخص الجهات، فقد تم تنظيمها لأول مرة بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.71.77 الصادر بتاريخ 16 يونيو 1971 المتعلق بإحداث المناطق، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 3060 بتاريخ 23 يونيو 1971، الصفحة 1352، حيث عرف الجهة بأنها مجموعة من الأقاليم التي تربط بينها أو يمتثل أن تربط بينها على الصعيد الجغرافي والاقتصادي والاجتماعي علاقات كفيلة بتقوية نموها والتي تقتضي من جراء ذلك القيام بتهيئة عامة فيها، وتؤلف الجهة إطار عمل اقتصادي يباشر داخله إجراء دراسات وإنجاز برامج قصد تحقيق تنمية منسقة ومتوازنة لمختلف أجزاء المملكة.

⁶⁶⁰ - من ذلك ما نصت عليه المادة 83 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

⁶⁶¹ - وفي هذا الصدد، فلقد لوحظ تراجع في استثمارات الوكالات المستقلة في فترة التسعينات وبداية الألفية الثالثة كما عانت العديد من صعوبات مالية أدت إلى توقف عدد منها، كوكالات توزيع الماء والكهرباء التي تعاني من عدة مشاكل وصعوبات مالية وتقنية وبشرية، كما تواجه عدة إكراهات كارتفاع أسعار الكهرباء وأثمان المحروقات وسعر الدولار، كما أن المجهودات التي تقوم بها الوكالات في مجال رفع مردودية الشبكات وتخفيض مدة انقطاع الكهرباء وتوسيع نسبة الاحتياط لمواجهة الزيادة في الطلب وما يتطلب ذلك من مصاريف إضافية لا يتم نقلها إلى المستهلك برفع الأثمان وهو ما يؤدي إلى انخفاض عام في نسبة تمويلها الذاتي، أما الوكالات المستقلة للنقل الحضري فقد عرفت تراجعا كبيرا على مستوى خدماتها وتدخلاتها، ولعل هذه النتيجة راجعة إلى عدة عوامل مرتبطة أساسا بسوء التسيير ونظام التعرفة المطبقة، إضافة إلى المشاكل التقنية والصيانة. وعليه فإن تدخلات الجماعات المحلية عن طريق الوكالات، لم تحقق النتائج المرجوة منها، خصوصا أمام التحولات التي تشهدها المدينة على مستوى اتساع مجالها العمراني والنمو الديمغرافي المتزايد، وكذا الهجرة التي عرفها المغرب خاصة في السنوات الأخيرة من وإلى المدينة نتيجة للوضعيات الصعبة التي تعيشها البادية المغربية بسبب الجفاف المتكرر، مما حدا بالسكان التوجه نحو المدن، وتبعاً لذلك أصبحت هاته الطرق المباشرة في تدبير الأنشطة الاقتصادية متجاوزة لاسيما وأن جل الجماعات تعاني من ضعف ميزانياتها ومالياتها المحلية، لذلك يبقى تدبير الجماعات المحلية للمرافق والأنشطة الاقتصادية المحلية جد محدود وغير فعال وذو مردودية هامشية.

- سعيد المبري، مرجع سابق الصفحة 185.

وقد نظم المشرع المغربي التدبير المفوض بواسطة القانون رقم 66254-05، كما نظم شركات التنمية المحلية لأول مرة بمقتضى القانون رقم 17-08 المغير والمتمم بموجبه القانون رقم 78-00 المتعلق بالميثاق الجماعي⁶⁶³، ووردت المواد المتعلقة بهذه الشركات في الفصل الثاني من الباب العاشر تحت عنوان "مقتضيات خاصة بشركات التنمية المحلية"⁶⁶⁴، وهي شركات مساهمة خاضعة لمقتضيات القانون رقم 17.95 المتعلق بشركات المساهمة كما ثم تعديله وذلك طبقا لما نص عليه القانون المذكور.

الشيء الذي يطرح مجموعة من التساؤلات حول مظاهر التدخل الاقتصادي للجماعات الترابية؟ وكذلك خصائص شركات التنمية المحلية؟ وموقف القضاء منها؟

المبحث الأول: التدخل الاقتصادي للجماعات الترابية عبر شركة التنمية المحلية

المطلب الأول: النظام القانوني لشركة التنمية المحلية

تعتبر شركة التنمية المحلية وسيلة مستجدة لتدبير المرافق العامة الجهوية والترابية تطبيقا لما جاء في الدستور المغربي الجديد لسنة 2011 الذي خص في بابه التاسع والمتعلق بالجهات والجماعات الترابية⁶⁶⁵، فشركات التنمية الجهوية تنشأ بشراكة بين الجهة ومجموعاتها مجموعة الجماعات الترابية أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص⁶⁶⁶.

⁶⁶² - الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.06.15 بتاريخ 24 فبراير 2006.

⁶⁶³ - الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.08.153 بتاريخ 18 فبراير 2009، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009، الصفحة 536.

⁶⁶⁴ - سبق للمشرع المغربي أن استعمل تسمية شركات التنمية في الظهير الشريف رقم 1.63.273 بشأن العمالات والأقاليم المؤرخ في 12 شتنبر 1963 إذ نص في الفصل 63 منه على أنه من بين المسائل التي يتداول فيها مجلس العمالة أو الإقليم تكوين شركات للتنمية أو التجهيز الإقليمي أو المساهمة فيها وتهيئة التراب، لكن هذه الشركات وعلى غرار شركات الاقتصاد المختلط المحلية لم تكن موضوع أي تنظيم قانوني من قبل المشرع. (الجريدة الرسمية عدد 2635 بتاريخ 13 شتنبر 1963، الصفحة 2157).

⁶⁶⁵ - ينص الفصل 136 من دستور 2011 على التعاون والتضامن باعتبارها مبدأ من مبادئ التنظيم الجهوي والترابي كما تنص المادة 143 على أن الجماعات تتفق فيما بينها على كيفية التعاون لإنجاز مشروع يتطلب تعاونها.

⁶⁶⁶ - المادة 145 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111-14.

وبالنسبة لمجالس العمالات والأقاليم يمكنها هي أيضا أو مجموعاتها أو مجموعة الجماعات الترابية إحداث شركة التنمية أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص⁶⁶⁷.

أما الجماعات فيمكنها بالإضافة إلى مؤسسات التعاون⁶⁶⁸ ومجموعة الجماعات إحداث شركات تنمية محلية أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص⁶⁶⁹.

إذن فشرركات التنمية المحلية سواء على مستوى الجهات أو الجماعات الترابية الأخرى تقوم على أساس الشراكة بين مجموعة من الجماعات في إطار مجموعة الجماعات⁶⁷⁰، أو مؤسسة التعاون أو بين الجهات والجماعات الترابية وأشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص⁶⁷¹.

وقد اعتبر أحد الباحثين⁶⁷² أن شركات الاقتصاد المختلط في المغرب لم تلق النجاح المنتظر منها وذلك بسبب تجاهل المنتخبين المحليين لهذه الآلية في التدبير بفعل غياب إطار قانوني يمكن الجماعات الترابية من تحديد حصة كل شريك، فالمقتضيات القانونية في هذا الصدد لم تكن تقدم إجابات حول مجموعة من الأسئلة الرئيسية منها: حجم مساهمة الجماعات وشروط وأشكال تعيين ممثلي الجماعات الترابية الأمر الذي دفع المشرع إلى العمل على تطوير النظام القانوني لشركات الاقتصاد المختلط، فتم ذلك من خلال القانون رقم 17-08 المعدل الذي جاء بشركات التنمية المحلية كبديل عن شركات الاقتصاد المختلط المحلية وهو القانون الذي عمل على توضيح مجموعة من

⁶⁶⁷ - المادة 122 من التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 14-112.

⁶⁶⁸ - مؤسسات التعاون بين الجماعات تؤسس بين جماعات متصلة ترابيا، وهي مؤسسات تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي.

⁶⁶⁹ - المادة 130 من القانون التنظيمي الخاص بالجماعات الترابية رقم 14-113.

⁶⁷⁰ - مجموعة الجماعات الترابية يمكن أن تؤسس مع جهة أو أكثر وعمالة أو إقليم أو أكثر وجماعة أو أكثر وهي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي.

⁶⁷¹ - حنان بنقاسم، شركات التنمية المحلية في المغرب مدخل لتحديد المفهوم، مقال منشور بالمجلة العربية للدراسات القانونية والاقتصادية والاجتماعية، العدد 03، سنة 2018، الصفحة 13.

⁶⁷² - مهدي محمد ناتي، شركات التنمية في ضوء القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، سنة 2018، الصفحة 10.

مقتضياتها فتم إحداث عدد مهم من شركات التنمية المحلية لتدبير المرافق والتجهيزات العمومية المحلية خاصة في مجال تدبير مواقف السيارات والمحطات الطرقية.

وقد عمد المشرع إلى إعادة تنظيمها بتسميات مختلفة في القوانين التنظيمية الثلاث للجماعات الترابية لكن بمقتضيات موحدة⁶⁷³، وهي شركات التنمية المنظمة بمقتضى الباب الثاني من القسم الرابع من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات⁶⁷⁴، وهو ما جعل الاستاذ أحمد أجعون ينتقد موقف المشرع المغربي بهذا الخصوص عندما أعاد تكرار نفس المقتضيات القانونية المؤطرة لشركات التنمية في القوانين المذكورة وتسميات مختلفة حسب الجماعة الترابية المعنية، معتبرا أنه كان يتعين توحيد المقتضيات الخاصة بهذه الشركات وتسميتها بالنظر لما يثيره تعدد القوانين والتسميات من صعوبات، فعلى سبيل المثال إذا ارتأت مجموعة للجماعات الترابية التي تضم جهة وعمالة أو إقليم وجماعة إحداث شركة للتنمية فما هو القانون التنظيمي الذي ستخضع له وما هي التسمية التي ستحملها؟⁶⁷⁵

⁶⁷³ - أحمد أجعون، شركات التنمية آلية لإشراك القطاع الخاص في تدبير المرافق العمومية المحلية، منشور في مؤلف جماعي تحت عنوان المرفق العام في جميع أحواله، أشغال الأيام المغاربية الحادية عشر للقانون، مطبعة إكسيس ديزاين، سنة 2017، الصفحة 47.

⁶⁷⁴ - بالإضافة إلى هذه القوانين التنظيمية، تخضع هذه الشركات لبعض مقتضيات القانون الإطار رقم 50-21 المتعلق بإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية والذي اكتفى بتسميتها شركات التنمية بحيث نصت المادة 56 منه على عدم تطبيق أحكام الأبواب الرابع (المتعلق بعمليات إعادة هيكلة المؤسسات والمقاولات العمومية) والسابع (المتعلق بضبط عملية إحداث المؤسسات والمقاولات العمومية) والثامن (المتعلق بوصاية الدولة) والمواد 34-35-36-53-54-55 (المتعلقة في عمومها بالتعاقد بين الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية وكذا شكل إدارة الشركة) على الشركات المذكورة.

⁶⁷⁵ - أحمد أجعون، شركات التنمية المحلية آلية لإشراك القطاع الخاص في تدبير المرافق العمومية المحلية، مرجع سابق، الصفحة 48.

والملاحظ في هذا الصدد أن المشرع نفسه اكتفى في بعض المواد بتسمية شركات التنمية واستعملها في القوانين التنظيمية الثلاث من ذلك مثلا ما نصت عليه المادة 65 من القانون التنظيمي المنظم للجماعات والتي جاء فيها أنه يمنع على كل عضو من أعضاء مجلس الجماعة أن يربط مصالح خاصة مع الجماعة أو مع مؤسسات التعاون أو مع مجموعات الجماعات الترابية التي تكون الجماعة عضوا فيها، أو مع الهيئات أم مع المؤسسات العمومية أو شركات التنمية التابعة لها، كما نصت المادة 66 من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم على أنه يمنع على كل عضو من أعضاء مجلس العمالة أو الإقليم أن يربط مصالح خاصة مع العمالة أو الإقليم، أو مع مجموعات العمالات والأقاليم أو مع مجموعات الجماعات الترابية التي تكون العمالة أو الإقليم عضوا فيها، أو مع الهيئات أو مع المؤسسات العمومية أو مع شركات التنمية التابعة لها، ونفس التسمية استعملها للدلالة على شركات التنمية الجهوية في المادة 68 من القانون التنظيمي

كما أن ارتباط شركات التنمية المحلية بالجماعات الترابية يجعلها في صلب طبيعة العلاقات التي تجمع الجماعات المذكورة بالسلطة المركزية ممثلة في وزارة الداخلية والسلط التي تتمتع بها هذه الأخيرة اتجاه هذه الشركات، وهو ما يضيف عليها عدد من الخصوصيات التي تميزها عن شركات المساهمة سواء على مستوى التأسيس أو على مستوى حياة الشركة وحكامتها وانقضائها، بحيث أفرد لها المشرع قواعد خاصة مستلهمة من القانون العام⁶⁷⁶.

ويختلف موقف المشرع المغربي بهذا الخصوص عن موقف المشرع الفرنسي الذي نظم نوعين من الشركات المحلية ويتعلق الأمر بشركات الاقتصاد المختلط المحلية التي نظمها بمقتضى القانون رقم 597-83 المؤرخ في 7 يوليوز 1983 المتعلق بشركات الاقتصاد المختلط المحلية⁶⁷⁷، والمعدل بمقتضى القانون رقم 1-2002 المؤرخ في 2 يناير 2002 المتعلق بتحديث نظام شركات الاقتصاد المختلط المحلية⁶⁷⁸، وقد ثم تضمين هذه القوانين في المدونة العامة للجماعات الترابية في المادة 1-1521 وما بعدها⁶⁷⁹.

وتتميز هذه الشركات بكونها تتخذ شكل شركات مساهمة تملك الجماعات الترابية ومجموعاتها أكثر من نصف رأسمالها وأكثر من نصف الأصوات داخل أجهزتها التداولية كما تحدثها مع شركاء من الأشخاص الخاصة أو الأشخاص العامة⁶⁸⁰. كما مكن المشرع الفرنسي الجماعات المحلية من إحداث

المتعلق بالجهات والتي نصت على أنه يمنع على كل عضو من أعضاء مجلس الجهة أن يربط مصالح خاصة مع الجهة أو مع مجموعات الجهات أو مع مجموعات الجماعات الترابية التي تكون الجهة عضوا فيها، أو مع الهيئات أو مع المؤسسات العمومية أو مع شركات التنمية التابعة لها.

⁶⁷⁶ - Cheggari Karim, coopération décentralisée et partenariat des collectivités territoriales au Maroc, étude de cas de la région de rabat sale Kenitra et des expériences étrangères, thèse pour l'obtention de doctorat en droit, faculté des sciences juridique économique et sociales souissi, université Mohamed V, rabat, page 87.

⁶⁷⁷ - loi numéro 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte locale, JORF du 8 juillet 1983.

⁶⁷⁸ - loi numéro 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales, JORF, du 3 janvier 2002.

⁶⁷⁹ - ثم الاعتراف للجماعات الترابية بإمكانية المساهمة في شركات الاقتصاد المختلط بمقتضى مرسومين بقانون مؤرخين في 5 نونبر و28 دجنبر 1926 صدرا عن حكومة بوانكاري Poincaré لكن شريطة أن تكون للجماعات الترابية مساهمة في أقلية وأن تحصل على ترخيص من سلطة الوصاية.

Sébastien Brameret, les relations des collectivités territoriales avec les sociétés d'économie mixte locales, ED, LGDJ, Paris, 2010, page 7.

680- l'article L1521-1 du code général des collectivités territoriales énonce :

شركات عامة محلية وذلك بمقتضى القانون 2010-559 بشأن تنمية شركات عامة محلية 681، ويتعلق الأمر بشركات مساهمة مملوك رأسمالها بالكامل للجماعات الترابية ومجوعاتها، تتخذ شكل شركات المساهمة وتضم مساهمين على الأقل، وقد تم تضمين مقتضيات القانون المذكور في المادة 1-1531 L وما بعدها من المدونة العامة للجماعات الترابية 682.

« les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser des opérations de déménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute activité d'intérêt général, lorsque l'objet de sociétés d'économie mixte locales inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires. En outre, les sociétés d'économie mixte locales peuvent réaliser des opérations de conception, réalisation, entretien ou maintenance ainsi que, le cas échéant, de financement d'équipements hospitaliers ou médico-sociaux pour les besoins d'un établissement de santé, d'un établissement social ou médico-social ou d'un groupement de coopération sanitaire.

La commune actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence quelle intégralement transférée à un établissement public de coopération intercommunale peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'elle cède à l'établissement public de coopération intercommunale plus des deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences. Le deuxième alinéa est applicable au groupement de collectivités actionnaire d'une société d'économie mixte ».

⁶⁸¹ - loi numéro 210-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales, JORF numéro 0122 du 29 mai 2010.

⁶⁸² - Article L1531-1 du code général des collectivités territoriales énonce: « les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribués par la loi, des sociétés publiques locales dont ils détiennent la totalité du capital.

Ces sociétés sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article L 300-1 du code de l'urbanisme, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes activités d'intérêt général.

Ces sociétés exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres.

Ces sociétés revêtent la forme de société anonyme régie par le livre II du code de commerce et sont composées, par dérogation à l'article L 225-1 du même code, d'au moins deux actionnaires.

Sous réserve des dispositions du présent article, elles sont soumises au titre II du présent livre ».

وقد ساهمت قواعد القانون الأوروبي وقرارات محكمة العدل الأوروبية القاضية بإخضاع شركات الاقتصاد المختلط لقواعد المنافسة⁶⁸³ في تبني المشرع الفرنسي للشركات المحلية العامة⁶⁸⁴ وهو نفس الموقف الذي سبق للمجلس الدستوري الفرنسي أن عبر عنه في قراره رقم 92-316 المؤرخ في 20 يناير 1993⁶⁸⁵. وتعتبر الشركات المحلية العامة فاعلا داخليا أو ما يصطلح على بـ «in-house»

⁶⁸³ - نذكر من بين هذه القرارات:

« 51 En second lieu, l'attribution d'un marché public a une entreprise d'économie mixte sans appel à la concurrence porterait atteinte à l'objectif de concurrence libre et non faussée et au principe d'égalité de traitements des intéressés visé à la directive 92/50, dans la mesure où, notamment, une telle procédure offrirait à une entreprise privée présente dans le capital de cette entreprise un avantage par rapport à ses concurrents ». Cour de justice des communautés européennes, 11 janvier 2005, affaire C-26/3, Stadt Halle, disponible sur le site: www.marche-public.fr. Dernière visite le 02/04/2023.

« 26 A cet égard, il convient de constater qu'une structure telle que celle de Padania ne saurait être assimilée à une structure par laquelle une commune ou une ville gère, de façon interne, un service public. En effet, ainsi qu'il ressort du dossier, Padania constitue une société qui est ouverte, au moins en parité, au capital privé, ce qui empêche de la considérer comme une structure de gestion « interne » d'un service public dans le chef des communes qui en font partie ». CJCE, 21 juillet 2005, affaire C-231/03, Coname c/ commune di CINGIA DE BOTTI, disponible sur le site: www.marche-public.fr. Dernière visite le 02/04/2023.

« 2 Les articles 43 CE et 49 CE, ainsi que les principes d'égalité de traitement, de non-discrimination et de transparence, doivent être interprétés en sens qu'ils s'opposent à ce qu'une autorité publique attribue, sans une mise en concurrence, une concession de services publics à une société par actions issue de la transformation d'une entreprise spéciale de cette autorité publique, société dans le l'objet social a été élargi à de nouveaux domaines importantes, dont le capital doit obligatoirement être ouvert à court terme à d'autres capitaux, dont le domaine territorial d'activités a été élargi à l'ensemble du pays ainsi qu'à à l'étranger et dont le conseil d'administration possède de très amples pouvoirs de gestion qu'il peut exercer de manière autonome ». CJCE, 13 octobre 2005, affaire C-458/03, Parking Brixen GmbH, disponible sur le site: www.marche-public.fr. Dernière visite le 02/04/2023.

⁶⁸⁴ - Siffert Antoine, libéralisme et service public, op.cit, page 74.

⁶⁸⁵ - ومما جاء في القرار المذكور:

« 47 considérant en revanche que la loi exclut l'application de ces dispositions, à l'exception de celles des articles 40 et 42, toutes les sociétés dont le capital est directement ou indirectement majoritairement détenu par la collectivité déléguée à la seule condition que l'activité déléguée figure expressément dans leurs statuts, que ces dispositions qui portent sur la publicité préalable aux négociations, sur les formalités d'examen des

وبالتالي فهي امتداد للمصالح الداخلية للجماعات الترابية ما يجعلها مستثناة من الخضوع للمنافسة⁶⁸⁶.

فعبارة "الشركة" كما جاء في لسان العرب: شرك، الشركة والشركة سواء: مخالطة الشريكين يقال اشتركنا بمعنى تشاركنا، وقد اشترك الرجلان وتشاركا وشاركا أحدهما الآخر⁶⁸⁷. إذن فالمفهوم اللغوي "للشركة" يعني التشارك، وهو مدلول لا يمكن تصوره إلا بوجود شخصين فأكثر تتوافق إرادتهما وتنتجه نيتهما إلى المشاركة، حيث أن المشرع المغربي لم يعرف الشركة من خلال قانون شركات المساهمة أو قانون باقي الشركات، بل أشار فقط إلى خصائص كل شركة على حدة⁶⁸⁸، وهو ما دفع بالفقه⁶⁸⁹ إلى الركون إلى التعريف الأصلي الوارد في الفصل 982 من قانون الالتزامات والعقود، حيث عرف المشرع الشركة بأنها:

" عقد بمقتضاه يضع شخصان أو أكثر أموالهم أو عملهم أو هما معا لتكون مشتركة بينهم بقصد تقسيم الربح الذي قد ينشأ عنها"⁶⁹⁰.

واستنادا إلى التعريف الذي أورده المشرع المغربي للشركة في الفصل 982 من قانون الالتزامات والعقود، فإن الأمر يفرض مبدئيا أنها تخضع لتأثير مبدأ سلطان الإرادة، لأن اعتبارها عقدا يعني أن تأسيسها يتم بمجرد توافق الإرادة، كما أن تحديد قواعد تسييرها وإدارتها وكذا شأن مراقبتها

offres et sur l'exigence d'un contrôle préalable de l'assemblée délibérante sur attribution des délégation méconnaissent le principe d'égalité, qu'en effet elles ne peuvent se justifier ni par les caractéristiques spécifiques du statut des sociétés en cause, ni par la nature de leurs activités, ni par les difficultés éventuels dans l'application de la loi propres a contraires les buts d'intérêt général que le législateur a entendu poursuivre, » Décision 92-316 DC, 20 janvier 1993, loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publique, journal officiel du 22 janvier 1993, page 1118.

⁶⁸⁶ - تمت ترجمة مصطلح «in-house» إلى اللغة الفرنسية بمصطلح «Quasi régie».

Sébastien Brameret, Op, Cit, page 21.

⁶⁸⁷ - ابن منظور، لسان العرب، الجزء الثاني عشر، باب شرك، الصفحة 233.

⁶⁸⁸ - أحمد شكري السباعي، الوسيط في الشركات والمجموعات ذات النفع الاقتصادي، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار نشر المعرفة الرباط، الصفحة 7.

⁶⁸⁹ - أحمد شكري السباعي، مرجع سابق، الجزء الأول، الصفحة 45.

⁶⁹⁰ - الفصل 982 من قانون الالتزامات والعقود المغربي الصادر بتاريخ 12 غشت 1913.

الداخلية يرجع إلى اختيار الشركاء المساهمين، وبذلك يسيطر مبدأ سلطان الإرادة على تنظيمها والتحكم في تفاصيلها ضمن إطار عقدي صرف⁶⁹¹.

يلاحظ أن التعريف المعطى للشركة بمقتضى الفصل 982 من ق.ل.ع متأثر إلى حد كبير بالبيئة المدنية لكونه ينطلق من معطيات التشريع المدني⁶⁹²، وهو ما يؤكد أن التعريف المذكور الذي يعتبر الشركة عقداً، يسري على جميع الشركات مدنية كانت أو تجارية وذلك راجع في أساسه إلى مصطلح الشركة الذي جاء بصيغة عامة⁶⁹³، جعلته يشمل جميع أنواع الشركات مع استثناء المجموعات ذات النفع الاقتصادي⁶⁹⁴، ولعل ما يفسر ذلك هو كون قانون الالتزامات والعقود مصدر احتياطي وأساسي للشركات بجميع أنواعها ولا سيما الشركات التجارية⁶⁹⁵.

المطلب الثاني: القواعد المطبقة على تأسيس شركات التنمية المحلية

لقد أفرزت طبيعة شركة التنمية المحلية مجموعة من الصعوبات تعترض تطبيق بعض قواعد قانون شركات المساهمة عند التأسيس، فعلى سبيل المثال تطرح إشكالية الحد الأدنى للمساهمين في شركة التنمية المحلية، فإذا كان قانون شركات المساهمة حددهم في 5 مساهمين على الأقل⁶⁹⁶ فإن تأسيس شركة التنمية المحلية تكون في الواقع بين مساهمين اثنين فقط أحدهما جماعة ترابية وثانيتها شركة خاصة، على سبيل المثال تتضمن شركة "الرباط باركينغ" مساهمين فعليين هما

⁶⁹¹ - معاد الكلخي، مبدأ سلطان الإرادة في شركة المساهمة، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السوسية، السنة الجامعية 2020/2021، الصفحة 4.

⁶⁹² - عزيز إطوبان، متغيرات المفهوم التقليدي للشركة في ضوء تشريع الشركات التجارية، مجلة بدائل للقانون والاقتصاد، العدد الأول، مطبعة النجاح الجديدة الرباط، سنة 2014، الصفحة 52.

⁶⁹³ - عزالدين بنسقي، أثر قانون الالتزامات والعقود على التجارة والقانون التجاري في المغرب، أعمال الندوة العلمية الدولية الثانية التي نظمها فريق البحث في تحديث القانون والعدالة بمناسبة الذكرى المئوية لظهير الالتزامات والعقود المغربي في موضوع التحولات الاقتصادية وانعكاساتها على ظهير الالتزامات والعقود المغربي، يومي 8 و 9 ماي 2013، بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السوسية، مطبعة الرباط نت، سنة 2016، الصفحة 22.

⁶⁹⁴ - التي ينظمها القانون رقم 13.97 المتعلق بالمجموعات ذات النفع الاقتصادي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.9912، الصادر في 18 من شوال 1419 هجرية الموافق ل 5 فبراير 1999، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 4678، بتاريخ 14 ذي الحجة 1419 هجرية الموافق لفتح أبريل 1999، الصفحة 679.

⁶⁹⁵ - أحمد شكري السباعي، الوسيط في الشركات والمجموعات ذات النفع الاقتصادي، الجزء الأول، م.س، ص 46.

⁶⁹⁶ - تنص الفقرة الثانية من المادة الأولى من قانون شركات المساهمة رقم 17.95 على أنه:

" ويجب أن تتضمن العدد الكافي من المساهمين الذي يمكنها من تحقيق غرضها وتسييرها ورقابتها على ألا يقل عدد المساهمين عن خمسة لا يتحملون أية خسارة إلا في حدود حصصهم ودون أن تزداد أعباءهم إلا برضاهم".

الجماعة الحضارية للرباط والشركة العامة للمراكن التابعة لشركة صندوق الإيداع والتدبير للتنمية، غير أنه من أجل ضمان ملائمة إحداث شركة التنمية المحلية "الرباط باركينغ" مع مقتضيات قانون شركات المساهمة المتعلقة بالحد الأدنى للمساهمين عمل المساهمون الفعليون على إقحام ثلاث مساهمين إضافيين لتكملة العدد⁶⁹⁷.

وقد كان من الأجدر إيجاد قواعد خاصة بشركة التنمية المحلية تستثنى من شرط الحد الأدنى للمساهمين المعمول به في شركات المساهمة مثل ما ذهب إليه المشرع الفرنسي عند إصدار القانون المنظم للشركة العمومية المحلية الذي جعل الحد الأدنى للمساهمين في مساهمين اثنين استثناء من قواعد الكتاب الثاني من مدونة التجارة المنظم للشركة المجهولة⁶⁹⁸.

وإذا كان إحداث شركة المساهمة يقتضي تعيين مراقب الحصص من طرف المؤسسين يضطلع بوصف وتقييم الحصص العينية حيث يضمن ذلك بتقرير يلحق بالنظام الأساسي، فإن شركة التنمية المحلية معفاة صراحة من اتباع هذه المسطرة وذلك بموجب الفقرة الأخيرة من الفصل 24 من قانون شركات المساهمة التي استثنت شركات الدولة والشركات التابعة العامة والشركات المختلطة كما هي محددة في المادة الأولى من قانون 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة – والتي

⁶⁹⁷ - جاء في مقدمة النظام الأساسي لشركة الرباط باركينغ خمس (5) مساهمين موقعين على النظام الأساسي وفق ما يلي:

"الموقعون أدناه والمساهمين الخمسة الآتي ذكرهم:

- الجماعة الحضارية لمدينة الرباط، سلطة محلية يحكمها قانون 78.00 المعدل والمكمل من قبل قانون رقم 03.01 والقانون رقم 08.17 المكون للميثاق الجماعي،
- المقاول العامة للمراكن، «compagnie générale de parking» شركة مساهمة يبلغ رأسمالها 163012100 درهم، يوجد مقرها الاجتماعي بساحة مولاي الحسن، الرباط، والمسجلة بالسجل التجاري بالرباط تحت رقم 24763، يمثلها:
- السيد يوسف الفاسي الفهري،
- السيد محمد أوعناية،
- السيد حاتم زاكي،

ثم الاتفاق بينهم على إنشاء النظام الأساسي الآتي."

ويلاحظ في هذا الصدد أن شركة الرباط باركينغ تتضمن شركاء للجماعات الترابية من الأشخاص الطبيعيين وذلك خلافا للمادة 130 من القانون التنظيمي للجماعات التي اشترطت أن يكون شركاء الجماعات الترابية من الأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام أو الخاص.

⁶⁹⁸ - l'article 1531.1 du code général des collectivités territoriales françaises.

تندرج في إطارها شركة التنمية المحلية-، ويبرر ذلك بكون أن هذه الشركات تخضع لمراقبة مشددة من طرف وزارة المالية بمقتضى القانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة ولذلك يتم إعفاؤها من تعيين مراقب الحصص للتخفيف من شكليات تأسيسها⁶⁹⁹.

وفي سياق التخفيف من إجراءات تأسيس شركات التنمية المحلية أفرزت الممارسة العملية في فرنسا خصوصية خاصة في إجراءات تأسيس شركات الاقتصاد المختلط المحلية تتمثل في كونها شركات مغلقة لا تدعو الجمهور إلى الاكتتاب في رأسمالها فبالرغم من عدم وجود مقتضى قانوني مانع لدعوة الجمهور للاكتتاب غير أن المؤسسين يحبذون إتباع الشكل المبسط لتأسيس الشركة الذي يمكنهم من ضبط أكبر للرأسمال الاجتماعي⁷⁰⁰.

كما قد يطرح إشكال عند التأسيس يتمثل في مدى إمكانية الجماعات الترابية بالمساهمة العينية العقارية في رأسمال الشركة من خلال الملك الخاص الجماعي، ففي هذا الإطار استثنى المشرع صراحة تدبير الملك الخاص للجماعة من نطاق الأنشطة التي تندرج ضمن الغرض الاجتماعي للشركة⁷⁰¹، فهل ذلك يعني عدم إمكانية استخدامها للملك الخاص الجماعي كمساهمة عينية في رأسمال الشركة؟ يبدو أن الأمر يحتاج إلى مزيد من التوضيح من طرف المشرع، هذا مع العلم أنه في فرنسا يجوز للجماعات الترابية أن تساهم في رأسمال شركة الاقتصاد المختلط المحلية عن طريق مساهمة عينية عقارية بشرط أن تنتمي إلى الملك الخاص، ذلك أن الملك العام لا يمكن أن يكون موضوعاً لأي مساهمة عينية في الشركة⁷⁰².

⁶⁹⁹ - تقرير اللجنة المالية والتنمية الاقتصادية حول مشروع قانون رقم 20.05 المؤبر والمتمم للقانون رقم 17.95 المتعلق بشركات المساهمة، الولاية التشريعية السابقة: 2002-2007، دورة أبريل 2007.

⁷⁰⁰ - Marie Thérèse sur, Claude orange, Marie Anne Rénaux, les sociétés d'économie mixte locales, édition du moniteur, paris, 1990, page 28.

⁷⁰¹ - تنص الفقرة الأولى من المادة 131 من القانون التنظيمي للجماعات الترابية رقم 113.14 على أنه: "ينحصر غرض الشركة في حدود الأنشطة ذات الطبيعة الصناعية والتجارية، التي تدخل في اختصاصات الجماعة ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية باستثناء الملك الخاص للجماعة."

⁷⁰² - Marie Thérèse sur, Claude orange, Marie Anne Rénaux, op, cit, page 33.

ينتقد بعض الفقه المغربي⁷⁰³ استثناء الملك الخاص الجماعي من المساهمة في رأسمال الشركة باعتبار أن بعض الجماعات قد تستطيع المساهمة فقط بأموالها، كما أن هذه الأخيرة قد تشجع على جلب استثمارات القطاع الخاص خصوصا وأن أغلب المدن تشهد ندرة في العقارات الصالحة للاستثمارات وارتفاع أثمانها.

يعتبر ميثاق المساهمين من بين أهم الآليات التي استقر العمل بها بمناسبة تأسيس شركات التنمية المحلية حيث يمكن تعريفه بـ:

" مجموع الاتفاقيات المبرمة خارج النظام الأساسي والتي من خلالها يعمل مساهمان اثنان أو عدة مساهمين سواء كانوا أشخاصا طبيعيين أو معنويين على تنظيم علاقة علاقتهم الفردية التي يحافظون عليها وفق توازن معين داخل الشركة، وذلك بالنظر إلى تدير السلطات فيها أو الرأسمال"⁷⁰⁴، يتعلق الأمر إذن بآلية لتكميل النظام الأساسي من تأمين أفضل للمساهمين ومن دعم شراكتهم⁷⁰⁵.

هكذا عملت الجماعات الترابية على اقتباس المساهمين كآلية يعرفها مجال الأعمال من أجل ضمان تحكمها ومراقبتها للشركة فهو في هذا السياق يعد عقدا مبرما بين الجماعة الترابية وشركائها من المساهمين في شركة التنمية المحلية تتجلى وظيفته الأساسية في ضمان نوع من الاستقرار داخل الشركة إن على مستوى توزيع الرأسمال الاجتماعي أو توزيع السلطات بين المساهمين، فإذا كان النظام الأساسي باعتباره عقد الشركة ينظم المصلحة المشتركة للمساهمين ككل، فإن ميثاق المساهمين ابتدعته الممارسة العملية في ميدان الأعمال من خلاله يعمل أحد المساهمين على ضمان مصالحه الخاصة داخل الشركة بالاعتماد على الحرية التعاقدية⁷⁰⁶.

⁷⁰³ - محمد بوجيدة، بعض التأملات النقدية حول التعاون والشراكة مع الجماعات الترابية، ورد في مؤلف جماعي حول التعاون وشراكة الجماعات الترابية، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السوسية، جامعة محمد الخامس الرباط، سنة 2014، الصفحة 21.

⁷⁰⁴ - Leroy caroline, le pacte d'actionnaires dans environnement sociétaire, thèse pour le doctorat en droit prive, université paris, est Créteil val de marine, 2010, page 7.

⁷⁰⁵ - fédération des entreprises publique locales, les filiales de SEM, mode d'emplois, publie sur le site de la fédération, www.lespel.fr, page 21.

⁷⁰⁶ - ينص الفصل 230 من قانون الالتزامات والعقود على أن: "الالتزامات التعاقدية المنشأة على وجه صحيح تقوم مقام القانون بالنسبة لمنسئها ولا يجوز إلغاؤها إلا برضاها معا أو في الحالات المنصوص عليها في القانون".

عدم جواز قيام أحد الأطراف في الميثاق بالتصويت خلال الجمع العام لمساهمي الشركة على عزل متصرف سبق تسميته من الطرف الآخر إلا إذا طلب منه هذا الأخير ذلك⁷⁰⁷.

ويلاحظ في هذا الصدد أن المشرع ميز ما بين صلاحية المجلس الجماعي في الإحداث وبين صلاحيته في المساهمة في رأسمال الشركة وهو تطور مهم في عمل المجلس، فالجماعة أصبح بإمكانها إنشاء وإحداث شركات التنمية المحلية بمبادرة منها، على عكس ما كان من قبل في إطار شركات الاقتصاد المختلط، حيث أن صلاحياته لا تتعدى المساهمة في المقاولات ذات الاقتصاد المختلط⁷⁰⁸.

غير أنه يجب التأكيد على أهمية المرحلة السابقة لمداولة الجماعات الترابية أو مجموعاتها التي تقضي بتأسيس الشركة، لأن هذه المرحلة ستمكننا من معرفة الأسس التي استندت عليها المجالس التداولية للسلطات اللامركزية الترابية في اتخاذ قرار الإحداث أو المساهمة في رأسمال الشركة، في هذا الصدد يمكن أن نجعلها في أساسين اثنين:

- يرتبط الأساس الأول بالمصلحة العامة وهو ظهور حاجة لمرفق عام محلي إذ يتم ملاحظتها ورصدها من طرف السلطات اللامركزية بحيث يقتضي منها قدرا كبيرا من الموضوعية للتقرير فيما إذا كان هناك وجود فعلي لهذه الحاجة المرفقية⁷⁰⁹.

فإذا كانت المصلحة العامة عنصرا جوهريا في إحداث شركة التنمية المحلية فإنه لا يجب أن ننسى بأن هذه الشركة كغيرها من الشركات الأخرى تنطوي كذلك على منطق اقتصادي، فغاية كل شركة تجارية بما فيها شركة التنمية المحلية هي تحقيق الربح وهي الغاية التي تبدوا متناغمة مع رغبة المشرع في إخضاعها للنظام القانوني الذي يحكم شركات المساهمة.

وبعد أن يتم تحديد الأسس المعتمدة في تأسيس شركة التنمية المحلية يتداول المجلس التداولي للجماعة الترابية أو المجموعة للتقرير بشأن إحداث أو المساهمة في رأسمال الشركة⁷¹⁰، إذا

⁷⁰⁷ - المادة 3 من ميثاق المساهمين الخاص بالشركة المحلية لتدبير المراكب بأكادير، منشور بموقع جماعة أكادير على الموقع www.agadir.ma التالي

⁷⁰⁸ - الشاوي عبد الغني، دور المجلس الجماعي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال المادة 36 من مشروع قانون 08-17، م م إ م ت، عدد مزدوج 84-85 يناير-أبريل 2009، الصفحة 185.

⁷⁰⁹ - Zaire Tarik, la gestion décentralisée du développement économique au Maroc, op, cit, page 266.

⁷¹⁰ - نصت المادة 43 من القانون التنظيمي للجماعات الترابية رقم 113-14 على أن المقررات المتعلقة بإحداث شركات التنمية المحلية أو تغيير غرضها أو المساهمة في رأسمالها أو الزيادة فيه أو خفضه أو تفويته تتخذ بالأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم وذلك استثناء من القاعدة التي تنص على اتخاذ المقررات بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر

يجب علينا هنا أن نميز بين هذا المقرر نفسه الذي ينفلت بطبيعته من قواعد القانون الخاص ما دام أن الأمر يتعلق بقرار إداري، وبين الإحداث الفعلي للشركة الذي يخضع لقانون الشركات⁷¹¹.

غير أن مداولة المجالس التداولية للجماعات الترابية أو مجموعاتها تقتضي بدورها لكي تصبح قابلة للتنفيذ تأشيرة قبلية من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية⁷¹²، وذلك خلافا للمشرع الفرنسي ورغبة منه في تطوير الاقتصاد المختلط منذ سنة 1982 أصبحت مداولات الجماعات الترابية في هذا الشأن قابلة للتنفيذ بدون موافقة مسبقة، كما لم تعدد للأنظمة الأساسية النموذجية وكذلك للعقود النموذجية أية قيمة إلزامية اتجاه شركات الاقتصاد المختلط المحلي⁷¹³.

يبدو أن المشرع الفرنسي كان أكثر دقة في توزيع الرأسمال بين المساهمين لأنه اشترط أن يكون أغلبية رأسمال شركة الاقتصاد المختلط المحلية في ملك الجماعات الترابية أو مجموعاتها⁷¹⁴، على أن لا تقل مشاركة المساهمين الآخرين غير الجماعات الترابية ومجموعاتها عن 15 % من الرأسمال الاجتماعي، الأمر الذي يمكن الجماعات الترابية من التحكم في الشركة وفي نفس الوقت ضمان يضمن لشركاء الجماعات الترابية حدا أدنى من المساهمة لا يسوغ الزول عنه، لتكون بذلك شركة الاقتصاد المختلط المحلية إطارا لشراكة فعلية بين القطاعين العام والخاص أو بين الأشخاص العمومية.

وفي هذا الإطار يبدو أن هذا التوزيع لم يكن اعتباطيا إذ يمكن تفسيره في ضوء المقتضيات العامة لقانون شركة المساهمة، فبالرجوع إلى هذه المقتضيات نجد أن نسبة 34 % من الرأسمال ستمكن الجماعات الترابية من الاستفادة من أقلية العرقلة Minorité de blocage داخل الأجهزة التداولية للشركة، عبر تمكينها من عرقلة القرارات المتخذة في الجمعيات العامة غير العادية التي تنعقد

عنها، غير أنه إذا تعذر الحصول على الأغلبية المطلقة للأعضاء المزاولين مهامهم في التصويت الأول، تتخذ المقررات المذكورة في جلسة ثانية ويتم التصويت عليها بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، وفي حال تعادل الأصوات يرجح الجانب الذي يكون فيه الرئيس، ويدرج في المحضر بيان التصويت الخاص لكل مصوت.

⁷¹¹ - Claude Devès, Jean François Bizet, op, cit, page 47.

⁷¹² - تنص المادة 118 من القانون التنظيمي للجماعات الترابية رقم 14-113 على أن المقررات المتعلقة بالتدبير المفوض للمرافق والمنشآت العمومية الجماعية وبإحداث شركات التنمية المحلية يؤشر عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل أجل 20 يوم من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس.

⁷¹³ - Amavi Gustave Kouevi, Droit des interventions économiques des collectivités locales, LGDJ, Dexia édition, 2003, page 176.

⁷¹⁴ - L'article 1522-1 du code général des collectivités territoriales Françaises.

اللبت في تعديل الأنظمة الأساسية والزيادة في الرأسمال... وهي على العموم قرارات تكتسي أهمية كبرى في سير الشركة تتطلب المصادقة عليها أغلبية تلي أصوات المساهمين الحاضرين، ويتعلق الأمر بمقتضى من النظام العام يترتب على مخالفته البطان، غير أن دور الجماعات الترابية يبقى محدودا بالجمعيات العامة العادية التي تبت في مسألة توزيع الأرباح على سبيل المثال.⁷¹⁵

وما يزي هذا الطرح أن المشرع الفرنسي مؤخرا بمناسبة إحداثه لشركات الاقتصاد المختلط المحلية ذات العملية الفريدة⁷¹⁶ وهي أحد الأصناف الجديدة لشركات الاقتصاد المختلط المحلية ورغبة منه في دعم مساهمة الخواص في هذا الصنف من المقاولات العمومية المحلية⁷¹⁷ جعل بدوره من نسبة مساهمة الجماعات الترابية في رأسمالها تتراوح بين 34 % و 85 % ونسبة 34 % على الأقل من الأصوات داخل الأجهزة التداولية للشركة على ألا تقل نسبة مساهمة الفاعلين الاقتصاديين الخواص عن 15 % في رأسمال الشركة.

وتبرز هذه المقتضيات القانونية الدور الحاسم الذي تقوم به الحكومة ممثلة في السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية في الترخيص بإحداث شركات التنمية المحلية أو المساهمة فيها⁷¹⁸ والمراقبة القبلية للقرارات المتعلقة بحياتها وانقضائها سواء من قبل المجالس المنتخبة أو من قبل أجهزة الشركة إذ يمكن القول أن هذه الشركات تخضع لوصاية السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

المبحث الثاني: خصائص شركات التنمية المحلية

المطلب الاول: ضعف الطابع المحلي على مستوى المساهمين.

⁷¹⁵ - المكنوزي محمد هادي، إشكالية بنية رأسمال شركات المشروع الناتجة عن عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، م م إ م ت، عدد مزدوج 112-113، أكتوبر – نونبر 2013، الصفحة 18-19.

⁷¹⁶ - Loi numéro 2014-744 du 1 juillet 2014 permettant la création de sociétés d'économie mixte à opération unique JORF numéro 0151 du 2 juillet 2014 page 10897.

⁷¹⁷ - Romain Mainnevert, les sociétés d'économie mixte à opération unique, l'apparition en droit français des contrats de partenariat institutionnalisent, bulletin juridique des collectivités locales numéro 9/2014, page 539.

⁷¹⁸ - وذلك خلافا للقانون الفرنسي، حيث لم تعد الجماعات الترابية ومجموعاتها في حاجة إلى ترخيص لإحداث شركات الاقتصاد المختلط منذ قانون 7 يوليوز 1983 وذلك بعدما تم التخلي عن خضوع الجماعات الترابية للوصاية.

- Sébastien Brameret, op, cit, page 10.

يهدف المشرع من خلال تمكين الجماعات الترابية من آلية شركات التنمية المحلية إلى مواكبة التحولات التي طرأت على طرق تدخل الجماعات الترابية والمتسمة بتراجع دور المؤسسات العمومية المحلية واللجوء بشكل متزايد إلى طرق التدبير المفوض.

لكن، وعلى خلاف المشرع الفرنسي، لم يشترط المشرع المغربي تملك الجماعات الترابية ومجموعاتها لأغلبية رأسمال الشركات المذكورة وفي المقابل فقد حصر غرضها في القيام بالأنشطة الاقتصادية التي تدخل في اختصاصات الجماعة الترابية، وهو ما يجعلها أداة للشراكة والتعاون بين الجماعات الترابية وأيضاً بين القطاعين العام والخاص.⁷¹⁹

بالرجوع إلى المادة 130 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات فقد نصت على أنه يمكن للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعة الجماعات الترابية إحداث شركات في شكل شركات مساهمة تسمى "شركات التنمية المحلية" أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص.⁷²⁰

وقد ذهب الاستاذ أحمد أجعون⁷²¹ إلى أن إحداث شركات التنمية المحلية يتطلب وجود مساهمين اثنين على الأقل، ذلك أن جماعة ترابية يمكن لها إحداث شركة التنمية مع شخص اعتباري عام أو خاص، كما ذهب كريم شكري إلى أن تأسيس هذه الشركات يطرح عددا من الصعوبات التي تحول دون تطبيق بعض قواعد قانون شركات المساهمة عليها بحيث يمكن تأسيسها من مساهمين اثنين فقط.⁷²²

⁷¹⁹ - Cheggari Karim, coopération décentralisée et partenariat des collectivités territoriales au Maroc, op, cit, page 87.

⁷²⁰ - كما جاء في المادة 122 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم أنه يمكن للعمالة أو الإقليم ومجموعات الجماعات الترابية إحداث شركات مساهمة تسمى "شركات التنمية المحلية" أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص.

وفي نفس السياق نصت المادة 145 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات على أنه يمكن للجهة ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية إحداث شركات مساهمة تسمى "شركات التنمية الجهوية" أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص.

⁷²¹ - أحمد أجعون، مرجع سابق، الصفحة 50.

⁷²² Cheggari Karim, coopération décentralisée et partenariat des collectivités territoriales au Maroc, op, cit, page 88.

وفي هذا الإطار، فإننا نرى أنه يتعين مراجعة المقترضات القانونية المذكورة وذلك من أجل التنصيب بشكل واضح على العدد المتطلب لتأسيس شركات التنمية المحلية، وذلك على غرار ما قام به المشرع الفرنسي الذي نص صراحة في المادة 1-1531 L من المدونة العامة للجماعات الترابية على إمكانية تأسيس شركة عامة محلية من مساهمين اثنين على الأقل 723 وذلك خلافا لما تنص عليه المادة 1-225 L من مدونة التجارة 724.

وبغض النظر عن هذا الإشكال الذي يقتضي تدخل المشرع للحسم فيه، فإن تأسيس شركات التنمية المحلية أو المساهمة في رأسمالها هو اختصاص مخول للجماعات الترابية، وكذا للمجموعات التي خول القانون للجماعات الترابية إحداثها فيما بينها والتي تشكل شكلا من أشكال التعاون اللامركزي سواء أفقيا أو عموديا 725، بحيث تمثل الأسلوب الأمثل للتغلب على ضعف مالية الجماعات الترابية 726.

وعلى خلاف شركات الاقتصاد المختلط، فقد عمل المشرع المغربي على توزيع الرأسمال في شركات التنمية المحلية 727، على ضرورة تملك الأشخاص الاعتبارية العامة لأغلبية رأسمال هذه

⁷²³ - L'article 1531-1 du code général des collectivités territoriales énonce:

« Les collectivités territoriales et leur groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales dont ils détiennent la totalité du capital.

Ces sociétés revêtent la forme de société anonyme régie par le livre II du code de commerce et sont composées, par dérogation à l'article 225-1 du même code, d'au moins deux actionnaires ».

⁷²⁴ - L'article 225-1 du code de commerce énonce:

« La société anonyme est la société dont le capital est divisé en action qui est constituée entre des associés qui ne supportent les pertes qu'à concurrence de leurs apports.

Elle est constituée entre deux associés ou plus. Toutefois, pour les sociétés dont les actions sont admises aux négociations sur un marché réglementé ou sur un système multilatéral de négociations, le nombre des associés ne peut être inférieur à sept ».

⁷²⁵ - بوجمعة بوعزاوي، مرجع سابق، الصفحة 321.

⁷²⁶ - جعفر علوي، علاقة الجماعات المحلية بمحيطها السوسيو اقتصادي والثقافي على ضوء مشروع تعديل قوانين التنظيم الجماعي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية REMALD، عدد 32، سلسلة مواضيع الساعة، مطبعة المعارف الجديدة بالرباط، سنة 2001، الصفحة 87.

⁷²⁷ - Cheggari Karim, coopération décentralisée et partenariat des collectivités territoriales au Maroc, op, cit, page 91.

الشركات، كما لا يمكن أن تقل مساهمة الجماعة الترابية المعنية أو مجموعاتها في رأسمال الشركة عن نسبة 34 في المائة وهو ما يحافظ على دورها في الجمعية العامة غير العادية⁷²⁸.
في حين تبقى شركات الاقتصاد المختلط خاضعة لقواعد المنافسة بالنظر لوجود الرأسمال الخاص إلى جانب الرأسمال العمومي، وذلك بالرغم من امتلاك الجماعات الترابية لأغلبية رأسمالها⁷²⁹.

فبالرغم من الاختصاصات المهمة التي خولها المشرع للجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث، والتي تصل حد التداخل أحيانا بحيث أسندت نفس الاختصاصات لجماعتين ترابيتين أو أكثر⁷³⁰.

⁷²⁸ - أحمد أجعون، مرجع سابق، الصفحة 52.

⁷²⁹ - عادل الوزاني العواد، شركات المساهمة العامة دراسة في مفهوم الدولة المساهمة ونظام المساهمات العمومية وفق آخر المستجدات التشريعية وتوجهات القضاء المغربي والمقارن، الطبعة الأولى، سنة 2022، مطبعة دار القلم-القاهرة، الصفحة 171.

⁷³⁰ - من خلال تحليل المقتضيات القانونية التي كانت تنظم اختصاصات الجماعات الترابية قبل صدور دستور 2011 فإنها اتسمت بتداخل كبير في الاختصاصات بين الجماعات الثلاث من جهة وبينها وبين الدولة من جهة ثانية، مما جعل دورها الاقتصادي يظل محدودا وغير قادر على إرساء دعائم اقتصاد محلي منتج للثروات ويساعد على حل الإشكاليات الوطنية من قبيل التنمية والفقر والسكن غير اللائق، بالإضافة إلى الإطار القانوني المؤطر للتدبير الاقتصادي للجماعات الترابية الذي طبع بالغموض وعدو الوضوح وتداخل الاختصاصات، فإن الوصاية الإدارية وضعف الموارد البشرية والمالية ساهمت في عرقلة نمو الجماعة وإقلاعهما الاقتصادي وهو ما جعل من إصلاح الإطار القانوني إحدى الأولويات إذ كان من الضروري تدقيق المفاهيم الأساسية الواردة في الاختصاصات أفقيا بين الجماعات والدولة ومؤسساتها من جهة، وعموديا بين الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاثة من جهة أخرى، مما جعل البعض يدعوا إلى الاقتصار على مستويين فقط وذلك حسب التوزيع الآتي:

- الدولة: والتي تقوم بإعداد وتنزيل السياسة العامة والتصور والمراقبة،

- الجهة: تسند إليها المهام الاقتصادية،

- الجماعة: والتي تقوم بإدارة القرب.

سعيد المبري، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب، مرجع سابق، الصفحة 501.

وبعد دستور 2011 لم يتم تجاوز إشكالية تداخل الاختصاصات بين الجماعات الترابية من ذلك مثلا ما تضمنته اختصاصات الجهات من تحسين جاذبية المجالات الترابية وتقوية التنافسية، تأهيل العالم القروي، إنعاش الرياضة والترفيه وهي اختصاصات ممنوحة للجماعات أيضا ومجالس العمالات والأقاليم، كما جاء النص على بعض الاختصاصات بصيغة عامة وفضفاضة من قبيل: دعم المقاولات، جذب الاستثمار، إنعاش الاقتصاد الاجتماعي، إنعاش السياحة. وتتضح طابع العمومية أكثر في الاختصاصات القابلة للنقل حيث نصت المادة 94 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات على الصناعة، التجارة، الرياضة، الطاقة والماء والبيئة.

فإن الدولة ومؤسساتها العمومية وكذا مقاولاتها العمومية الوطنية لازالت تعتبر مساهما رئيسيا على المستوى الترابي سيما ما يتعلق بالبنيات الأساسية وخدمات النقل الحضري وتنزيل برامج إعادة تهيئة المدن وتنميتها، وهو ما أدى إلى حضور وازن لشركات المساهمة العامة التي تملك فيها الدولة ومؤسساتها العمومية حصة الأغلبية على المستوى المحلي سواء لوحدها أو بمساهمات قليلة للجماعات الترابية.

وقد ساهم ضعف الإمكانيات المالية لدى هذه الأخيرة في تعزيز دور الدولة المساهمة محليا وهو ما لاحظته المجلس الأعلى للحسابات بمناسبة تقريره حول التدبير المفوض، "فنظرا لانعكاسات تطوير الحواضر الكبرى كآقطاب للتنمية على جاذبية الاقتصاد المغربي، واعتبارا للآثار المترتبة عن تطوير وسائل النقل العمومي الجماعي، أصبحت الدولة مدعوة للتدخل على المستويين التقني والمالي في برامج تحسين الحركة الحضرية، وذلك من خلال المشاريع المندمجة التي تجمع مختلف أنماط النقل (الشبكة الجوية السريعة، الميترو، الترامواي، الحافلات والسكك الحديدية)، ويعتبر هذا التوجه ضروريا لكون كلفة الأشغال الكبرى لإنجاز البنيات التحتية والتجهيزات الضرورية تتطلب تمويلات ضخمة تتجاوز إمكانيات الجماعات الترابية وتبقى الدولة وحدها قادرة على تعبئها⁷³¹".

ولعل الغموض الذي لا زال يطبع اختصاصات الجماعات الترابية وتداخلها هو الذي دفع عددا من أعضاء لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة بمجلس النواب إلى المطالبة بتوضيح اختصاصاتها وإعادة توزيع الأدوار بين الإدارة والمنتخبين وبين المنتخبين أنفسهم على مختلف المستويات، وكذا مطالبة السلطات بالعناية والمواكبة والمساعدة والتوجيه والتأطير والرقابة الإدارية، فيما تناط مهمة خدمات القرب بالمنتخبين.

وفي معرض رده على مداخلات النواب، أكد السيد وزير الداخلية أن الإشكال الذي تعاني منه الجماعات الترابية يتعلق أساسا بالإمكانيات المادية وأنه يتعين عليها التفكير في سبل جديدة لتنمية مداخلها انطلاقا من الجبايات المحلية لتحسين وتطوير أدائها، كما عبر عن استعداد الوزارة لمساعدتها على الصعيدين المحلي والجهوي معتبرا أن سلطة الوصاية التي كانت سابقا قد حل محلها منطق المصاحبة.

للمزيد من التوضيح أنظر تقرير لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة حول الميزانية الفرعية لوزارة الداخلية، دورة أكتوبر 2017، السنة التشريعية الثانية 2016-2017، منشور بموقع مجلس النواب:

www.chambredesrepresentants.ma، الصفحة 11.

⁷³¹ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول التدبير المفوض، مرجع سابق، الصفحة 129.

وبالإضافة إلى العامل المالي، ساهم الإطار القانوني الجديد للجماعات الترابية في تكريس دور الدولة كمساهم أساسي على الصعيد الترابي من خلال التوسع في مجال الاختصاصات المشتركة بين الدولة والجماعات الترابية⁷³².

⁷³² - على خلاف القانون رقم 78-00 المتعلق بالميثاق الجماعي، فقد ثم بعد صدور القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات توسيع مجال الاختصاصات المشتركة بين الجماعة والدولة وذلك عبر تحويل بعض الاختصاصات المهمة التي كانت تعتبر اختصاصات ذاتية طبقا للميثاق الجماعي إلى اختصاصات مشتركة وهي:

- تنمية الاقتصاد المحلي وإنعاش الشغل،
- القيام بالأعمال اللازمة لإنعاش وتشجيع الاستثمارات الخاصة، سيما إنجاز البنيات التحتية والتجهيزات والمساهمة في إقامة مناطق للأنشطة الاقتصادية وتحسين ظروف عمل المقاولات،
- التجهيزات والأعمال الاجتماعية والثقافية.

وهو ما يعني تقاسم الدولة والجماعات لأهم الاختصاصات الاقتصادية والاجتماعية. كما ثم تحويل بعض الاختصاصات التي كانت تعتبر قابلة للنقل إلى اختصاصات مشتركة أيضا، منها صيانة مدارس التعليم الأساسي والمستوصفات الصحية علما أن قانون الميثاق الجماعي لسنة 2002 كان ينص في مادته 43 على إحداث وصيانة المنشآت المذكورة بينما اكتفى القانون التنظيمي بالصيانة فقط. وقد نصت المادة 88 من القانون التنظيمي المذكور على أن الاختصاصات المشتركة بين الجماعة والدولة تمارس بشكل تعاقدي إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجماعة.

أما الاختصاصات المشتركة بين العمالة أو الإقليم والدولة فتشمل المجالات التالية:

- تأهيل العالم القروي في ميادين الصحة والتكوين والبنيات التحتية والتجهيزات،
- تنمية المناطق الجبلية والواحات،
- الإسهام في تزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب والكهرباء،
- برامج فك العزلة عن الوسط القروي،
- المساهمة في إنجاز وصيانة الطرق الإقليمية،
- التأهيل الاجتماعي في الميادين التربوية والصحية والاجتماعية والرياضية.

وفيما يتعلق بالاختصاصات المشتركة بين الدولة والجهة، فتتضمن عددا من المجالات منها مجالات التنمية الاقتصادية المتمثلة في تحسين جاذبية المجالات الترابية وتقوية التنافسية، التنمية المستدامة، الشغل، البحث العلمي والتطبيقي، التنمية القروية، إنعاش الرياضة والترفيه والسياحة.

يستشف من هذه المقتضيات القانونية، أن عددا من الاختصاصات الأساسية سيما ما يتعلق بالجانب الاقتصادي تعتبر من قبيل الاختصاصات المشتركة بين الجماعات والدولة، وهو ما يعني تقليص مجال الاختصاصات الذاتية التي كانت مسندة للجماعات الترابية. ورغم أهمية الاختصاصات الممنوحة للجماعات الترابية إلا أنها لا زالت تتسم بالعمومية وتداخل الاختصاصات حيث يضم التنظيم الإداري المغربي ثلاث مستويات ترابية، فهو نظام مركب ومعقد سيما فيما يرتبط بتوزيع الاختصاصات والموارد المالية والمالية والتقنية. ويتجلى السبب وراء هذه البنية المعقدة في كون الدولة والجماعات الترابية تتدخل لممارسة مهامها فوق نفس الفضاءات الترابية. وهو ما حدا بالبعض إلى القول أن تجميع

وتتميز هذه الشركات المحلية إما بغياب الجماعات الترابية كمساهم في رأسمالها، أو بضعف مساهمتها في رأسمال الشركات المحدثة بحيث لا تبلغ نسبة 34 في المائة كشرط لاعتبارها شركة تنمية محلية.

ونجد من بين هذه الشركات شركة الرباط للتهيئة «RABAT REGION AMENAGEMENT» والتي أذن بإحداثها المرسوم رقم 2.14.565 الصادر في فاتح غشت 7332014، وتضم كلا من الدولة كمساهم بمبلغ 8 ملايين درهم ومجموعة تهيئة العمران بمبلغ 2 مليون درهم 734، كما قامت الشركة

المقتضيات القانونية المنظمة للجماعات الترابية في نص قانوني واحد كان سيحقق العديد من الايجابيات من أهمها ضمان الاندماج والتناغم والتناسق والالتقائية في التدخلات العمومية لهذه الجماعات. خاليد لمرباط، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بين المقارنة القانونية والضمانات الدستورية، مرجع سابق، الصفحة 169.

⁷³³ - المنشور في الجريدة الرسمية عدد 6285 بتاريخ 25 غشت 2014.

⁷³⁴ - ثم إحداث هذه الشركة في إطار البرنامج المندمج لتنمية مدينة الرباط برسم الفترة الممتدة بين 2014 و2018، الذي يركز على سبعة محاور:

- 1- المحافظة على المساحات الخضراء والمحيط البيئي للمدينة.
 - 2- صيانة وتأمين التراث الثقافي والحضاري للمدينة.
 - 3- تحسين الولوج للخدمات والتجهيزات الاجتماعية للقرب ودعم الحكامة الجيدة.
 - 4- حماية وتأهيل النسيج العمراني.
 - 5- تعزيز وتحديث تجهيزات قطاع النقل الطرقي والسككي.
 - 6- تطوير الحركة الاقتصادية والتجارية ودعم القطاعات المنتجة.
 - 7- تعزيز وتقوية البنية التحتية والشبكة الطرقية.
- وتقوم هذه الشركة، إضافة إلى إنجاز مخطط العمل المنصوص عليه في البرنامج المذكور، بدور المحاور والمنسق مع الفاعلين وتتبع الانجازات فيما يخص المشاريع المتعلقة بالتهيئة والتنمية، وتتمثل هذه المهام خصوصا فيما يلي:
- إنجاز الدراسات وكذا اقتناء القطع الأرضية الضرورية لإنجاز البرامج.
 - عقد اتفاقيات شراكة مع أشخاص ذاتيين أو معنويين وطنيين ودوليين لإنجاز أنشطة الشركة.
 - إنجاز أشغال التهيئة والبناء وكذا أشغال أخرى مباشرة أو غير مباشرة بصفة صاحب مشروع متدب MOD لحساب الدولة والجماعات المحلية أو المنشأة العامة أو الخاصة.
 - تفويت أراضي مجهزة ومساكن أو أي منتج يدخل في إطار نشاط الشركة.
 - تطوير وتنفيذ استراتيجية التمويل اللائنة مع إمكانية اللجوء للاقتراض في السوق المالي المحلي أو الدولي.

المذكورة باستثمارات ضخمة على مستوى جهة الرباط القنيطرة وساهمت الجماعات الترابية الموجودة بالجهة في هذه المشاريع دون أن تكون مساهمة في رأسمالها⁷³⁵.

أما على مستوى جهة الدار البيضاء سطات فقد أذن المرسوم رقم 2.08.557 بتاريخ 21 أكتوبر 2008 بإحداث شركة المساهمة المسماة "تهينة الدار البيضاء" 736 والتي جاءت في إطار تنفيذ المخطط التوجيهي للتهينة والتعمير (SDAU) لمدينة الدار البيضاء، وينص هذا المخطط على فتح مساحة قدرها 25000 هكتار أمام التعمير منها 5000 هكتار مخصصة لمناطق الأنشطة الاقتصادية وكذلك من أجل إنجاز مشاريع كبرى للتنمية بتنسيق مع هيئات التنمية ومع القطاع الخاص. ويتبين من خلال بنية رأسمالها أن الوكالة الحضرية للدار البيضاء والشركة القابضة للتهينة العمران والبنك الشعبي المركزي يملكون 50 في المائة منه في حين لا تملك أي جماعة نسبة 34 في المائة من رأسمال الشركة⁷³⁷. كما ثم إحداث شركة المساهمة المسماة "نقل الدار البيضاء" بعد الإذن بإحداثها بمقتضى المرسوم رقم 2.08.632 بتاريخ 21 أكتوبر 2008⁷³⁸.

- الاستفادة من التبرعات والهبات والإعانات الممنوحة من قبل المقاولات التي تدخل في مجال اختصاصاتها.

- إحداث فروع والمساهمة في مقاولات تدخل في إطار أنشطتها، وفقا للقوانين المعمول بها في هذا المجال.

⁷³⁵ - حسب تقرير وزارة المالية حول المؤسسات والمقاولات العمومية المرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2021، فإن شركة الرباط للتهينة تعتبر فاعلا عموميا تتمثل مهمته في الأساسية في التنفيذ الفعلي لبرنامج الرباط مدينة الأنوار للفترة الممتدة ما بين 2014-2018، حيث تتولى الإشراف المنتدب على مشاريع هذا البرنامج والذي تصل كلفته الإجمالية المتوقعة والمحينة إلى 9.888 مليون درهم، كما بلغ مجموع الاستثمارات المنجزة من طرف الشركة خلال سنة 2019 ما قيمته 2095 مليون درهم، ليبلغ بذلك المجموع المتراكم للاستثمارات المنجزة خلال الفترة 2015-2019 ما قدره 5593 مليون درهم، ويناهز العدد المحين للمشاريع التي تنجزها شركة الرباط للتهينة في إطار برنامج الرباط مدينة الأنوار حتى متم سنة 2019 ما مجموعه 139 مشروعا، منها 63 في المائة ثم استكمالها عند نهاية سنة 2019 و32 في المائة لا تزال قيد الإنجاز و2 في المائة قيد الدراسة و2 في المائة لا تزال معلقة.

- تقرير مرفق بقانون المالية لسنة 2021، مرجع سابق، الصفحة 38.

⁷³⁶ - المنشور في الجريدة الرسمية عدد 5676 بتاريخ 23 أكتوبر 2008، الصفحة 3189.

⁷³⁷ - تتولى شركة الدار البيضاء للتهينة الإشراف المنتدب على محفظة إجمالية تتكون من 30 مشروعا بتكلفة إجمالية تبلغ 7.942 مليون درهم، وذلك بالخصوص لحساب الجماعة الترابية لمدينة الدار البيضاء (1440 مليون درهم)، والقناة الكبرى الغربية (900 مليون درهم) والمر تحت أرضي الموحدين (820 مليون درهم) وحديقة الحيوانات لعين السبع (250 مليون درهم). أما بالنسبة لتوقعات استثمارات الشركة التي تناهز ما قدره 1130 مليون درهم برسم سنة 2020، فقد ثم منها إنجاز 189 مليون درهم حتى متم يونيو 2020. ومن المنتظر أن يرتفع هذا الرقم خلال الفصل الثاني من السنة ليصل إلى 500 مليون درهم.

أما على مستوى مدينته طنجة فقد صدر المرسوم رقم 2.10.097 المؤرخ في 25 مارس 7392010 بالإذن بإحداث شركة مساهمة تسمى "شركة التهيئة من أجل إعادة توظيف المنطقة المينائية لطنجة المدينة"، يبلغ رأس مالها الأولي 600 مليون درهم يمتلكه كل من الدولة وصندوق الحسن الثاني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والجماعة الحضرية لطنجة والوكالة الوطنية للموانئ ووكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية لعمالات وأقاليم شمال المملكة. يتمثل غرض الشركة، خصوصا في تهيئة مشروع المنطقة المينائية لطنجة المدينة وتنميته واستغلاله وتديره وتسويقه، ويضم هذا المشروع مناطق فندقية وفضاءات سكنية وأقطاب مينائية للعبور والترفيه وكذا مناطق مخصصة أساسا للأنشطة الترفيهية والتنشيطية. ويتضح من خلال هذه المراسيم 740 أهمية مساهمات الدولة ومؤسساتها العمومية وكذا مقاولاتها العمومية في شركات محلية تقوم باستثمارات ضخمة على مستوى الجماعات الترابية حيث تكفي هذه الأخيرة بمساهمة ضعيفة في رأس مالها لا تبلغ نسبه 34% المحددة قانونا.

- تقرير حول المؤسسات العمومية مرفق بمشروع قانون المالية لسنة 2021، مرجع سابق، الصفحة 39.

⁷³⁸ - المنشور في الجريدة الرسمية عدد 5676 بتاريخ 23 أكتوبر 2008، الصفحة 3189.

⁷³⁹ - المنشور في الجريدة الرسمية عدد 5830 بتاريخ 15 أبريل 2010، الصفحة 2524.

⁷⁴⁰ - ومنها أيضا المرسوم رقم اثنان 2.05.1601 المؤرخ في 1 دجنبر 2005 بالإذن في إحداث شركة المساهمة المسماة "إدماج سكن" وذلك في إطار تنفيذ برنامج "المدن بدون صفائح"، حيث تم حصر برنامج أولوية بجهة الدار البيضاء الكبرى يشمل 34.500 سكنية بتكلفه قدرها 7,1 مليار درهم وبمساهمة من صندوق التضامن للسكن مبلغها 870 مليون درهم، يبلغ رأس مالها 20 مليون درهم يملكها المساهمون التالي بيانهم:

- الدولة من خلال صندوق التضامن للسكن 07 مليون درهم،

- شركة التهيئة القابضة "العمران" 29 مليون درهم،

- صندوق الإيداع والتدبير 2,1 مليون درهم،

- البنك المركزي الشعبي 0.2 مليون درهم،

- القرض العقاري والفندقي 0.2 مليون درهم،

- جهة الدار البيضاء الكبرى 0.2 مليون درهم،

- الجماعة الحضرية للدار البيضاء 100 مليون درهم،

- عمالة الدار البيضاء 0,1 مليون درهم.

المنشور في الجريدة الرسمية عدد 5380 بتاريخ 22 دجنبر 2005، الصفحة 3536.

وكذلك المرسوم رقم 2.14.532 المؤرخ في فاتح غشت 2014 بالإذن بإحداث شركة المساهمة المسماة "شركة تهيئة سهل واد مرتيل".

وانطلاقا من المعطيات السالفة الذكر، يتبين أن الدولة والمؤسسات العمومية والمقاولات العمومية لا زالت تقوم بدور المساهم الرئيسي على الصعيد الترابي سواء بإشراك الجماعات الترابية أو من غير إشراكها في الشركات المحدثّة كما هو الحال بالنسبة لشركة الرباط للتهيئة، كما أن تدخلها يهم الأنشطة الاقتصادية الأساسية على مستوى الجماعة من قبيل البنيات التحتية ومرافق القرب وخدمة النقل الحضري، وهو ما يقلص من مجال إحداث شركات التنمية المحلية في هذه المجالات المهمة بالنظر لضخامة الاستثمارات المالية التي تتطلبها هذه المشاريع مقارنة مع مداخل الجماعات المذكورة.

وفضلا عن احتفاظ الدولة بدورها كمساهم رئيسي على الصعيد الترابي، فإن المرافق

العمومية المحلية الأساسية تدبر بواسطة التدبير المفوض 741.

741- يتميز التدبير المحلي بتراجع دور الوكالات المستقلة، وتواضع دور شركات التنمية المحلية. حيث فسح المجال أمام التدبير المفوض الذي يحتل مركز الصدارة من حيث مبلغ الاستثمارات وعدد المستفيدين من الخدمات. فعلى مستوى خدمات التوزيع:

بلغ مجموع ما تم ضخه من رساميل ذاتيه، برسم عقود التدبير المفوض الأربعة الخاصة بقطاع التوزيع، والتي تغطي 46 جماعة، ما قدره 1.600 مليون درهم، فيما بلغ مجموع الاستثمارات المنجزة، منذ بدأ العمل بالعقود إلى غاية 2013، ما قيمته 32.321 مليون درهم كما ناهز رقم المعاملات المسجل في هذا الإطار 10.822 مليون درهم، برسم سنة 2013. ويشغل قطاع التوزيع 7.270 إطارا وعونا، ضمنهم 4.965 من مستخدم الوكالات الجماعية المستقلة للتوزيع سابقا.

وعلى مستوى خدمات النقل العمومي:

فقد بلغ عدد عقود تدبير المفوض قيد التنفيذ في مجال نقل الحضري بواسطة الحافلات، 40 عقدا، ضمنهم 17 تم إبرامها منذ سنة 2006. وتهم هذه العقود 260 جماعة. ويقوم بخدمات النقل الحضري بواسطة الحافلات، بصفة حصرية، فاعلون خواص وعددهم 38، باستثناء كل من مدينه أسفي، حيث يتم الاعتماد على وكالة جماعية، والتجمعات الحضرية للرباط وسلا وتماهر والمراكز المجاورة، حيث تم اللجوء إلى مؤسسه عامة محلية لتحل محل أحد الفاعلين الخواص الذي عجز عن الوفاء بالتزاماته.

أما بالنسبة لقطاع النظافة:

فقد عرف التدبير المفوض لهذا القطاع قفزة نوعية، خلال العقد الأخير، إذ مكنت العقود المبرمة منذ سنة 2006 من توفير الشركات المفوض إليها لخدمات التنظيم وجمع وطرح النفايات على مستوى اغلب المراكز الحضرية. وانتقل عدد الجماعات المعنية بالتدبير المفوض لمرفق جمع النفايات والتنظيم من 109 سنة 2012، إلى 146 سنة 2013، فيما ارتفع عدد العقود قيد التنفيذ في هذا المجال، من 33 قبل سنة 2006، إلى 101 سنة 2013. وتمكنت الشركات الخاصة، خلال سنة 2013، من تأمين خدمات هذا المرفق لفائدة 74 بالمائة من الساكنة الحضرية، أي ما يعادل 13.5 مليون نسمة، مقابل 8.5 مليون سنة 2006. ويتم تأمين خدمات التنظيف وجمع النفايات من طرف 15 شركة مفوض إليها، حققت سنة 2013 رقم معاملات قدره 2.218 مليون درهم وشغلت ما يناهز 15.000 شخص، فيما بلغت استثماراتها في القطاع، منذ بداية العقود وإلى غاية 2013، ما قيمته 3.033 مليون درهم.

المطلب الثاني: موقف القضاء من طبيعة شركات التنمية المحلية.

إذا كان مفهوم النشاط التجاري والذي يشمل النشاط الصناعي⁷⁴² يحيل على الأعمال التجارية كما هي منصوص عليها في مدونة التجارة⁷⁴³ فإن مفهوم النشاط الاقتصادي يبقى مفهوماً غير محدد ويحيل على مفهوم ضيق لدى البعض حيث يشمل الأنشطة التجارية والصناعية الهادفة إلى عرض منتجات أو خدمات في سوق معين⁷⁴⁴. كما يحيل إلى مفهوم واسع بحيث يشمل مختلف أعمال الإنتاج والتوزيع والخدمات سواء كان القانون يعتبرها أعمالاً تجارية أم لا⁷⁴⁵. إذ لا يستثنى من مفهوم الأنشطة الاقتصادية سوى الأعمال المتعلقة بممارسه السلطة العامة كالأمن الداخلي والخارجي ومهام الشرطة الإدارية والتنظيم⁷⁴⁶.

(تقرير المجلس الأعلى للحسابات، المرجع السابق، صفحة 98).

⁷⁴² - من الناحية القانونية يندرج النشاط الصناعي ضمن الأنشطة التجارية ولذلك فإن التفرقة بين التجارة والصناعة تندرج في إطار علوم الاقتصاد حيث المقصود بالتجارة في المجال الاقتصادي عمليات الوساطة بين المنتج والمستهلك، أي تداول وتوزيع ثروات دون الإنتاج، أما إنتاج الثروات فيطلق عليه اصطلاح الصناعة.

- عجابي عماد، تكريس مبدأ حرية التجارة والصناعة في الجزائر، مرجع سابق، الصفحة 267.

⁷⁴³ - اعتبر Yves Guyon أن تسمية القانون التجاري لم تكن في منأى عن الانتقادات لكونها ينظم أنشطة التوزيع التي تدخل في المعنى المعتاد للتجارة، وأنشطة الإنتاج (الصناعة) ولذلك أصبح الحديث اليوم عن قانون الأعمال أو القانون الاقتصادي أو قانون المقاتلة.

Yves Guyon, op, cit, page 1.

744 - Jean-Marc Sauve, La notion du service d'intérêt économique général, cadre européen et régime nationaux, d'ouverture, acte du colloque du 14 octobre 2011 de la Société de législation compare, collection colloques, volume 16 ED. Société de législation comparée page 13.

745 - Jean-François Joey, essai sur les mutations juridiques de l'action économique territoriale, op cit, page 26

746 - Charbit Nicolas, le droit de la concurrence Et le secteur public, op, page 11.

في هذا الإطار فقد سبق لمجلس الدولة الفرنسي إن حدد بمقتضى رأيه المؤرخ في 7 أكتوبر 1986 المرافق العمومية الإدارية التي لا يجوز بحسب طبيعتها أو طبقاً لإرادة المشرع القيام بها إلا من قبل الجماعات الترابية ويتعلق الأمر بالمهام التي تقوم بها الجماعات الترابية باسم ولحساب الدولة مثل الحالة المدنية، وتسليم رخص البناء، وتنظيم الانتخابات. وكذا بالمهام التي تندرج في إطار ممارسة السلطة العامة مثل مهام الشرطة أو إصدار إجراءات تنظيمية. وقد أشار إليها المنشور المؤرخ في 7 غشت 1978 والذي جاء فيه:

Circulaire du 7 août 1987 relative à la gestion par les collectivités locales de leurs services publics locaux, champ d'application et conditions d'exercices de la gestion déléguée de ses services:

« 1- services public locaux dont la gestion peut être délégué point la question c'est en différent s'il était possible pour une collectivité locale de déléguée:

أما الشركات العامة المحلية فيتجلى غرضها في عمليات التهيئة وعمليات البناء واستغلال المرافق العمومية الصناعية والتجارية وكذا كل نشاط ذي مصلحة عامة. كما ألزم القانون الشركات المذكورة بمزاولة أنشطتها حصريا لحساب المساهمين في الشركة وداخل النفوذ الترابي للجماعات الترابية ومجموعاتها الأعضاء في الشركة⁷⁴⁷.

ويلاحظ من خلال هذه المقتضيات أن المشرع الفرنسي قد ربط أنشطة الشركات المحلية بنوعها بهدف تحقيق المصلحة العامة إذ لا يجوز إحداث الشركات المذكورة وتدخلها في الأنشطة الاقتصادية إلا إذا تطلب ذلك دواعي المصلحة العامة⁷⁴⁸. وهو الموقف الذي كرسه مجلس الدولة الفرنسي منذ قراره الشهير المؤرخ في 30 ماي 1930 والذي اعتبر فيه أن المقاولات الصناعية والتجارية من حيث القاعدة العامة محفوزة للمبادرة الخاصة وأن المجالس البلدية لا يجوز لها إحداث مقاولات تجارية إلا إذا تعلق الأمر بتحقيق مصلحة عامة في ظروف خاصة من حيث الزمان والمكان⁷⁴⁹.

La question s'étant à différentes reprises posée de savoir s'il était possible pour une collectivité locale de déléguer à une entreprise privée la gestion d'un service public administratif local, le conseil d'État a été saisi d'une demande d'avis sur ce point.

Sont examiner ci-après les termes de cet avis et les conséquences qu'il y a lieu d'en Tirer. 1.1- Avis émis le 7 octobre 1986 par le Conseil l'État sur le champ d'application de la gestion déléguée. selon le Conseil d'État, « le caractère administratif d'un service public n'interdit pas à la collectivité territoriale compétente d'en confier l'exécution à des personnes privées, sous réserve toutefois que le service ne soit pas au nombre de ceux qui, par leur nature ou par la volonté du législateur, ne peuvent être assuré que par la collectivité territoriale elle-même ».

Disponible sur le site : <http://affairesjuridiques.aphp.fr> dernière visite le 05/10/ 2023.

747 - L'article 1531-1 du Code Général des Collectivités Territoriales énonce : « les collectivités territoriales et leurs groupement peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, les sociétés publiques locales dont ils détiennent la totalité du capital.

Ces sociétés sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article 300-1 du Code de l'Urbanisme, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toute autre activité d'intérêt général.

Ces sociétés exerçant leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres ».

748 - Sébastien Brameret, op, cit, page 22.

749- مما جاء في القرار المذكور:

وقد تواترت قرارات مجلس الدولة الفرنسية مؤكدة على هذا التوجه وربط غرض الشركات المحلية بتحقيق المصلحة العامة من ذلك القرار المؤرخ في 10 أكتوبر 1994، والقرار المؤرخ في 23 دجنبر 1994 والذي أضاف شرطاً آخر متمثلاً في غياب أو عجز المبادرة الخاصة 751.

« Considérant que si, En vertu de l'article première de la loi du 3août 1926 qui l'autorisait à apporter, tant aux services de l'État qu'à ceux des collectivités locales, toutes réformes nécessaires à la réalisation d'économies, le président de la République a pu légalement réglementer, dans les conditions qui lui ont paru les plus conformes à l'intérêt des finances communales, l'organisation et le fonctionnement des régies municipales, les décrets des 5 novembre et 28 décembre 1926 par lesquelles il a réalisé ces réformes n'ont eu ni pour objet, ni pour effet détendre, en matière de création de service public communaux, les attributions conférées au Conseil municipaux par la législation antérieure, qui les entreprises ayant un caractère commercial restant, en règle générale, réserver à l'initiative privée et que les conseils municipaux ne peuvent ériger des entreprises de cette nature en services publics communaux que si, en raison circonstances particulières de temps au de lieu, un intérêt public justifié leur intervention en cette matière, considérants que l'institution d'un service de ravitaillement municipal destiné à la vente directe au public constitue une entreprise commerciale et qu'aucune circonstance particulières à la ville de Nevers ne justifiait la création en 1923 et le maintien au cours des années suivantes, d'un service municipal du cette nature dans ladite ville, que le sieur X... et des lors fondé à soutenir qu'en refusant de déclarer nulles de droit les délibérations par lesquelles le conseil municipal de Nevers a organisé ce service, le préfet de la Nièvre a excédé ses pouvoir, » conseil D'état 30 mai 1930, la chambre syndicale de commerce en détail de Nevers, Disponible sur le site : [//www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr). Dernière visite le 05/ 11/ 2023.

750- جاء في القرار المذكور:

« Considérant que la société d'économie mixte créée par la délibération en date du 25 mars 1991 du conseil municipal d'Amnéville (Moselle) et au capitale de Laquelle la participation de la commune est fixe à 79 % a pour objet la production De fleurs, plants et dérivés ainsi que leur distribution, que si la commune soutien qu'elle entend par cette réalisation participer à la reconversion du bassin sidérurgique Lorrain sur lequel elle a, à cette fin acquis et aménagé les terrains du groupe Usinor et , notamment aider et soutenir l'emploi, il ressort des pièces du dossier que l'opération porte sur la création de 3 hectares de serres horticoles et est destinée à la commercialisation en France et à l'étranger de variété de fleurs et plants, que, dans les circonstances de l'espèce une telle opération ne peut être regarder comme constituant une activité d'intérêt général au sens de l'article 1 er, précité, de la loi du 7 juillet 1983, que l'objet de la société ne répond à aucune des autres activités autorisées par ces dispositions, qu'il suit de la qu'il y a lieu d'annuler la délibération litigieuse, » (Conseil d'État 10 octobre 1994, conseil municipal d'Amnéville, Disponible sur le site: [//www.legifrance.gov.fr](http://www.legifrance.gov.fr). Dernière visite le 09/11/2023.

أما المشرع المغربي فانه لم يقيد إحداث شركات التنمية المحلية أو المساهمة فيها بهدف تحقيق المصلحة العامة المحلية. وفي هذا الإطار يرى كريم شكاري أن إحداث شركات التنمية المحلية يجب أن يستجيب لضرورات المصلحة العامة بحيث لا يجوز لسلطة المراقبة التأشير على إحداثها إلا بعد التأكد من ذلك⁷⁵².

أما احمد أجعون فقد ذهب إلى أن إرادة المشرع تتجه إلى توسيع مجال تدخل هذه الشركات ليشمل ممارسة مختلف المجالات الاقتصادية التي تندرج في اختصاصات الجماعات الترابية دون الاختصار فقط على اختصاص تدبير المرافق العمومية المحلية، مستشهدا بكون التجربة العملية أثبتت عدم التزام شركات التنمية المحدثة بمبدأ التخصص إذ تم تمكينها من ممارسة مجموعة من الأنشطة الصناعية والتجارية المتكاملة وهكذا فقد خول النظام الأساسي لشركة "الرباط باركينغ" إنجاز العمليات الصناعية المالية العقارية والمنقولات التي لها علاقة مباشرة أو-غير مباشرة- بأهداف الشركة والتي من شأنها أن تساهم بانطلاقها ونموها، كما تمكنها في إطار نشاطها من القيام بجميع العمليات والإجراءات الضرورية التي قد تفيد في تحقيق غرضها⁷⁵³.

751- وقد جاء في حيثيات القرار المذكور:

« Considérant que la société d'économie mixte locale dénommé «enrobes et liants aveyronnais», dans le capital de laquelle les délibération attaquée des conseils municipaux de Clairvaux- d'Aveyron, de Balzac et de duelle, ont décidé de prendre une participation, a pour objet « la production, la fabrication et la mise en œuvre de produits et de matériaux pour la construction de l'entretien des routes et chatières diverses pour toute clientèle publique au privée », que c'est objet ne saurait s'analyser, pour l'application de l'article 1^{er} de la loi du 7 juillet 1983 dans la circulaire du 16 juillet 1985 du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation ne peut que se borner à commenter les dispositions, ni comme la réalisation d'une opération d'aménagement Ou de construction, ni comme l'exploitation d'un service public à caractère industriel ou commercial, Considérant qu'en supposant même que l'objet de la société Susmentionné puisse être regardé comme une activité d'intérêt général, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en l'espèce, sa création était rendue nécessaire par une absence ou une défaillance de l'initiative privée,» Conseil d'État 23 décembre 1994, conseil municipaux de Clairvaux- d'Aveyron, de Balzac et de Druelle, disponible sur le site : // www. Legifrance.gouv. fr dernière visite le 9 /11 /2023.

752 - Cheggari Karim, coopération décentralisée et partenariat des collectivités territoriales au Maroc, op, cit, page 90.

⁷⁵³ - أحمد أجعون، مرجع سابق، الصفحة 54.

وهو رأي نشاطه في الشق المتعلق بممارسة هذه الشركات للأنشطة التكميلية التي تندرج في إطار غرضها، لكن إحداث الشركات المذكورة من قبل الجماعات الترابية أو المساهمة فيها ينبغي أن يتقيد بتحقيق المصلحة العامة المحلية - بالرغم من صعوبة ضبط المفهوم - وبأحكام الضرورة الداعية إلى إحداثها وذلك لتجنب مخاطر انحراف هذه الشركات عن أهدافها وتوسع القطاع العام دون مبرر، كما أن إحداثها ينبغي أن يركز على الواقعية الاقتصادية بحيث تكون مشاريع إحداثها موضوع برنامج عمل مسبق يتضمن عددا من المعايير الاقتصادية من قبيل حجم الرأس المال والحد الأدنى من الربح والأثمان المطبقة⁷⁵⁴.

كما شدد المجلس الأعلى للحسابات على ضرورة إخضاع هذه الشركات لقواعد المنافسة قبل إسنادها تدبير المرافق العمومية المحلية⁷⁵⁵، وهو توجه صائب يحمي حرية المبادرة والمقاولة كما يمكن من تدبير المرافق العمومية بأفضل العروض سواء بالنسبة للجماعة الترابية أو بالنسبة للمرتفقين فغياب المنافسة قد يؤدي بالشركات المذكورة إلى تقديم خدمات رديئة وبأسعار مرتفعة⁷⁵⁶.

على خلاف المشرع الفرنسي، الذي حسم في الطبيعة العامة للشركات المحلية العامة من خلال اشتراط تملك الجماعات الترابية أو مجموعاتها لكامل رأسمالها ومن خلال إلزامها بمزاولة

⁷⁵⁴ - « Les collectivités locales doivent se baser dans la création des sociétés du développement local selon une partie de la doctrine sur le réalisme économique dans la mesure où les projets des sociétés de développement local doivent être faire l'objet d'un plan d'action préalable qui comprend un certain nombre de critères économiques tels que le niveau du capital exigé pour le projet, le minimum de bénéfice, les tarifs appliqués, les besoins relatifs au capitale libère ».

Cheggari Karim, coopération décentralisée et partenariat de collectivités territoriales au Maroc, si t, page 91

755- تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول التدبير المفوض للمرافق العامة المحلية، أكتوبر 2014 منشور على الموقع الرسمي للمجلس، الصفحة 46.

756- في هذا الإطار فقد نصت المادة الخامسة من القانون رقم 54-05 المتعلق بالتدبير المفوض على التقيد بالدعوة إلى المنافسة حيث جاء في المادة المذكورة:

" لاختيار المفوض إليه، يجب على المفوض، ما عدا في الحالات الاستثنائية المنصوص عليه في المادة السادسة بعده، القيام بدعوة إلى المنافسة قصد ضمان المساواة بين المترشحين وموضوعية معايير الاختيار وشفافية العمليات وعدم التحيز في اتخاذ القرارات.

يجب أن تكون مسطره إبرام عقد التدبير المفروض موضوع إشهار مسبق.

تحدد أشكال وكيفيات إعداد وثائق الدعوة إلى المنافسة، ولا سيما مختلف مراحلها، بالنسبة إلى الجماعات المحلية من قبل الحكومة وبالنسبة إلى المؤسسات العامة من قبل مجلس الإدارة أو الجهاز التداولي."

أنشطتها حصرياً لحساب المساهمين في الشركة 757 ورتب على ذلك عدم خضوع هذه الشركات للمنافسة بمناسبة تفويض تدبير المرافق العمومية المحلية 758، فإن المشرع المغربي ظل متردداً بين نموذج الشركات المحلية العامة ونموذج الشركات الاقتصاد المختلط المحلية مما يطرح التساؤل حول الفائدة المرجوة من وراء تنظيم هذه الشركات.

وبتاريخ 29 أكتوبر 2018 أصدرت المحكمة الإدارية بالدار البيضاء حكماً قضت فيه بإلغاء القرار الصادر عن شركة الدار البيضاء للنقل معللة حكمها بما يلي:

" وحيث إنه فيما يخص الوسيلة الأولى المستمدة من عيب عدم الاختصاص، فإنه بعد تفحص المحكمة لما أورده الطاعنة بخصوص هذه الوسيلة والدفع المقدمة بشأنها تبين لها حقاً وكما جاء في توضيح الطاعنة لهذه الوسيلة أنه ما دامت مؤسسة التعاون بين الجماعات "البيضاء" قد أصبحت بمقتضى المادة 133 وما بعدها من القانون رقم 14-113 المتعلق بالجماعات الترابية تمارس جميع المهام المنوطة بالجماعات فيما يخص النقل الحضري الجماعي، وبالتالي لا يحق لها إبرام اتفاقية مع شركة خاصة تمارس بدورها نشاط النقل الحضري للإعلان عن طلب عروض بالانتقاء المسبق في

757 - L'article 1531-1 du Code Général des Collectivités Territoriales énonce:

« Ces sociétés exerçant leurs activité exclusivement pour le compte de leur actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres ».

758 - L'article L 1411-12 des Collectivités Territoriales énonce : « les dispositions des articles L 1411-1 à L 1411-11 ne s'appliquent pas aux délégations de service public:

a) lorsque la loi institue un monopole au profit d'une entreprise:

b) lorsque ce service est confié à un établissement public ou à une société publique locale sur lesquels la personne publique exerce un contrôle comparable à celui qu'elle exerce sur ses propres services et qui réalisent l'essentiel de leur activité pour-il ou, Le cas échéant, les autres personnes publiques qui contrôlant la société, à condition que l'activité déléguée figure expressément dans les statuts de l'établissement ou de la société,

c) lorsque le montant des sommes dues au délégataire pour toute la durée de la convention n'excède pas 106 000 euros ou que la convention couvre une durée non supérieure à trois ans et porte sur un montant n'excédant pas 68 000 euros par an. Toutefois, dans ce cas, le projet de délégation est soumis à une publicité préalable ainsi qu'aux dispositions de l'article L 1411- 2 les modalités de cette publicité sans fixées par décret en Conseil d'État.)

مجال النقل الحضري، ودراسة الملفات التقنية وتقييم العروض المالية ثم اختيار العرض الأنسب وإبرام العقد النهائي مع صاحبه ليبقى دور مؤسسة التعاون بين الجماعات الدار البيضاء ينحصر فقط في المصادقة على العقد النهائي السالف الذكر.

وحيث إنه ولئن كان من حق مؤسسة التعاون بين الجماعات "البيضاء" في تكليف شركة خاصة لإعداد الدراسات المتعلقة بميدان النقل الحضري، وإبرام عقود الاستغلال مع الغير الذي تم اختياره بعد إجراءات المنافسة. إلا أن هذه الإجراءات، بدءاً من الإعلان عن طلب العروض، ودراسة الملفات التقنية والعروض المالية تبقى من صميم اختصاص مؤسسة التعاون بين الجماعات البيضاء كمؤسسة عمومية ولا يجوز لها إعطاء تفويض لشركة خاصة تمارس نشاطها في النقل الحضري لتحل محلها في القيام بالإجراءات المذكورة لما يثيره ذلك من شك وريبة لدى باقي الشركات المنافسة⁷⁵⁹. وبتاريخ 23 يناير 2019 أصدرت محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط قراراً قضت فيه بتأييد الحكم المستأنف⁷⁶⁰.

إلا أن القانون المغربي يتميز بحياديته على مستوى تفويض تدبير المرافق العامة بحيث لم يميز بين الأشخاص الاعتبارية العامة والأشخاص الاعتبارية الخاصة التي قد تتولى تدبير المرفق العام، وألزم المفوض بالقيام بدعوة إلى المنافسة لاختيار المفوض إليه وذلك "قصد ضمان المساواة بين المترشحين وموضوعية معايير الاختيار وشفافية العمليات وعدم التحيز في اتخاذ القرارات" كما جاء في المادة الخامسة من قانون 54-05 متعلق بتدبير المرافق العامة.

⁷⁵⁹ - حكم صادر عن المحكمة الإدارية بالدار البيضاء عدد 2312 الصادر بتاريخ 29 أكتوبر 2018، في الملف رقم

2018/7110/277، غير منشور.

⁷⁶⁰ - قرار صادر عن محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط رقم 2484 في الملف الإداري عدد 2019/7205/2، غير منشور.

خاتمة:

صفوة القول، لا شك أن خلاصات المجلس الأعلى للحسابات تنطلق من الاختلالات المزمنة التي يعانها القطاع العام والتي تتميز بتوسعه المستمر دونما حاجة تدعو لذلك، وهو ما يؤدي إلى هدر المال العام وتضييع جهود الدولة.

وفي هذا الإطار، فإننا نرى وجوب مراجعة الإطار القانوني الخاص بشركات التنمية المحلية وذلك عبر سد الفراغ القانوني الذي يعتري عددا مهما من جوانبها، كما يتعين تحديد غرضها بشكل واضح وربطه بتحقيق المصلحة العامة.

وبالنظر لإمكانية مساهمة الخواص في هذه الشركات، فإننا نؤيد موقف القضاء القاضي بإخضاعها للمنافسة ضمانا للمساواة بين مختلف الفاعلين الاقتصاديين.

الجهوية المتقدمة بالمغرب: الحاجة إلى رؤية شاملة وإصلاحات جذرية

حمزة رويج،

طالب باحث بسلك الدكتوراه، جامعة شعيب الدكالي،

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالجديدة،

مختبر الأبحاث في القانون العام والدراسات القانونية والسياسية.

ملخص:

يبقى النقاش حول التنمية الشاملة والمحلية في المغرب مفتوحًا وغير محسوم. فقد ظلت تحديات مستمرة تميز نماذج الحكامة في البلاد منذ سبعينيات القرن الماضي، مما استدعى العديد من مشاريع الإصلاح التي فشلت في معظمها في تحقيق نتائج ملموسة. وللتقدم إلى الأمام، يحتاج المغرب إلى استراتيجيات جريئة، وإرادة سياسية قوية، وتعزيز التعاون بين النخب السياسية والإدارية على المستويات المحلية والإقليمية.

يُعد بناء حكمة تشاركية تركز على الحوار والفهم واحترام الكفاءات أمراً أساسياً. ويتضمن ذلك منح المسؤولين المنتخبين محلًا مزيّدًا من الاستقلالية مع تقليص تدخل الإدارة المركزية. من شأن هذا التحول أن يُعزز الديمقراطية المحلية والتنمية الإقليمية.

لقد تأثرت مسيرة المغرب نحو الجهوية المتقدمة بشكل عميق بالتوجهات الملكية، بدءًا من خطاب الملك الحسن الثاني عام 1984 الذي دعا إلى تمكين الجهات، وصولاً إلى رؤية الملك محمد السادس لتوسيع نطاق الجهوية المتقدمة. وتهدف هذه المبادرات إلى تجنب تقليد النماذج الأجنبية، مع التركيز على نهج مغربي متميز في اللامركزية.

هذا وشكل دستور 2011 منعطفًا هامًا من خلال تعزيز الحكامة التشاركية ومعالجة الاختلالات الطويلة الأمد في التنمية بين المناطق الحضرية والقروية. ومع ذلك، لا تزال تحديات قائمة، مثل التوزيع غير المتكافئ للموارد وضعف الأطر المنتخبة على المستوى الجهوي.

ولواجهة هذه التحديات، يجب تمكين الجهات من خلال منحها استقلالية مالية ووظيفية، وتعزيز الشفافية، وترسيخ التضامن بين الجهات. كما أن الدروس المستخلصة من التحديات الأخيرة، مثل جائحة كوفيد-19، تؤكد الحاجة إلى تعزيز القدرة على الصمود الجماعي وتجديد العقد الاجتماعي الذي يُبرز الوحدة الوطنية والمسؤولية المشتركة. من خلال هذه الجهود، يمكن للمغرب أن يتجاوز تعقيدات اللامركزية ويحقق تنمية عادلة ومستدامة.

الكلمات المفتاحية:

التنمية المحلية - الحكامة الجيدة -الجهوية المتقدمة -الاستقلالية -اللامركزية - العدالة المجالية.

The debate surrounding comprehensive and local development in Morocco remains open and unresolved. Persistent challenges have characterized the country's governance models since the 1970s, necessitating numerous reform projects, though most have failed to deliver meaningful results. To move forward, Morocco requires bold strategies, a strong political will, and enhanced cooperation between political and administrative elites at local and regional levels.

Building participatory governance rooted in dialogue, understanding, and respect for competencies is key. This includes granting local elected officials greater autonomy while reducing the central government's overreach. Such a shift could invigorate local democracy and regional development.

Morocco's journey toward advanced regionalization has been deeply influenced by royal directives, from King Hassan II's 1984 speech advocating regional empowerment to King Mohammed VI's vision for broadening regional autonomy. These initiatives aim to avoid mere imitation of foreign models, instead promoting a distinctly Moroccan approach to decentralization.

The 2011 Constitution further marked a turning point by fostering participatory governance and addressing long-standing imbalances in development between urban and rural areas. However, challenges persist, such as unequal resource distribution and weak institutional frameworks at the regional level.

Addressing these issues requires empowering regions through financial and functional autonomy, enhancing transparency, and fostering solidarity between territories. Lessons from recent crises, such as COVID-19, underscore the need for collective resilience and a renewed social contract emphasizing national unity and shared responsibility. Through such efforts, Morocco can successfully navigate the complexities of decentralization and achieve equitable, sustainable development.

Keywords : Local development - Good governance - Advanced regionalization – Autonomy - Decentralization - Spatial justice

لا زال إلى حدود اليوم النقاش ساريا حول مداخل التنمية بمفهومها الشامل والمحلية بشكل دقيق نقاشا مفتوحا، ولم يكتب له الرسو على مسالك التنزيل. وبالمقابل، فالاختلالات هي السمة المميزة لكل التجارب منذ العمل بالتنظيم الجماعي والجهوي الذي انطلق العمل به في السبعينات من القرن الماضي. هذه الاختلالات استوجبت الكثير من الندوات والمشاريع الإصلاحية، ولعل النقاشات المستمرة إلى حدود اليوم تؤكد أن الفشل كان حليف كل المبادرات الإصلاحية.

لهذا بات واجبا البحث في مسالك الاستدراك واستراتيجيات التجاوز، والتي تبقى ممكنة ومتاحة لا ينقص سوى مباشرتها بشكل جريء وبارادة سياسية وحس مسؤول. إن من شأن بناء جسور وعلاقات جديدة بين النخب السياسية والإدارية بالفضاءات المحلية والجهوية أن يعيد الكثير من الأشياء إلى نصابها.

فالحوار والتفهم والتشاركية واحترام الاختصاصات، هذه الأخيرة التي أصبحت مطلوبة بمراجعة جذرية لصالح النخب السياسية، وتراجع رجالات الإدارة الترابية عن مهام هي من صميم اختصاصات

المنتخب، لكفيل بإعطاء نفس جديد لمفهوم التنمية المحلية والجهوية والديمقراطية الترابية.⁷⁶¹ وهذا، لن يتحقق سوى بالشروع في بلورة نموذج تنموي جديد، قائم على إرساء عقد اجتماعي جديد، ينبني على روح المسؤولية الجماعية التي تلزم كافة مكونات المجتمع بالإنخراط في اعدادة و تنفيذه ثم تقييمه، والأكد أن الرهان الحقيقي يكمن في مدى الوعي والذكاء الجماعي الذي يمكن من انجاح هذا الورش الإستباقي لتدبير الأزمات الإجتماعية والاقتصادية بل حتى السياسية منها. كون أن دولة الحق والقانون تركز على مدى قدرة المؤسسات المكونة لها، على احتواء الخصائص الاجتماعية والمجالي وتحقيق التقدم والنمو. كما أن جائحة وباء كورونا المستجد اרכת بظلالها في إستخلاص الدروس والعبر، أهمها قيم التضامن والتعاون الجماعي في مواجهة التحديات بنفس ديمقراطي وطني، يجدد العقد الديني "البيعة" بين المؤسسة الملكية والشعب.

وهنا يمكن الإقرار، بأن للجهوية بالمغرب حمولة ملكية بامتياز، إذ أن المسار الذي عرفته الجهوية خاصة منذ التسعينات، يعود فيه الفضل إلى المنهجية المعتمدة من قبل الملك الراحل الحسن الثاني والتي تجد أهم محطاتها في الخطاب الملكي لسنة 1984، والذي ألقى بفاس أمام أعضاء المجلس الاستشاري الجهوي للوسط الشمالي والذي تمت فيه بلورة التوجه الخاص بفكرة تكريس النظام الجهوي بالدعوة إلى تمكين الجهة من الإمكانيات التشريعية والمالية والإدارية. بالإضافة إلى مجموعة من الخطب الملكية السامية التي وجهها جلالة الملك محمد السادس إلى الأمة في مناسبات متعددة، منها الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى الثالثة والثلاثين للمسيرة الخضراء بمراكش (2008/11/06)، وبمناسبة ذكرى عيد العرش المجيد بتاريخ 30 يوليوز 2009 من طنجة، وهي خطب لا نجد قطيعة فيما بينها وتشكل المرجعية الموجهة للاختيار الجهوي الموسع، وخارطة طريق ملكية ستحيل إلى جانب اقتراحات اللجنة الاستشارية للجهوية إلى بناء التصور الجهوي المأمول من خلال التأكيد على النموذج المغربي-المغربي للجهوية، والابتعاد قدر الإمكان عن الاستنساخ الشكلي للتجارب الجهوية المقارنة.⁷⁶² إن موضوع الجهوية اليوم، يسائل علاقة الدولة بالمجتمع ووسائل حكامها للديناميات الترابية، بما

⁷⁶¹ نجيب جيري: "مستقبل التنمية المحلية بالمغرب"، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، محور العدد حول "السياسة الاقتصادية وآفاق التنمية بالمغرب"، عدد مزدوج 13-14 / 2010، ص: 28.

⁷⁶² شحشي عبد الرحمان، الشرقي نصراوي: "الجهوية الموسعة في الخطب الملكية بين التحليل السيميائي والتحليل السياسي"، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، محور العدد حول "الجهوية الموسعة بالمغرب، أي نموذج مغربي على ضوء التجارب المقارنة"، عدد 6، جمع وتنسيق: سعيد جفري وكريم الحرش، الطبعة الأولى 2010، ص: 42.

تقوم عليه من آليات توجيهية و مؤسساتية و نخوية و مجالية و تنموية، و بما تحددها من أبعاد سياسية و قانونية و اجتماعية في مقدمتها الدولة و الأنساق المحلية ممثلة في الجماعات الترابية، و بما تشكله من رهانات متعددة لكل من الدولة و الهيئات السياسية و النخب المحلية و الساكنة الجهوية.⁷⁶³

وهكذا، يأتي تناول موضوع الجهوية بالمغرب في خضم سياقات دالة،⁷⁶⁴ تضع محاولة مقارنة هذا الموضوع أمام تحدي قراءة سوسيولوجية قادر على استيعاب مقومات و وظائف الدولة و مساراتها ضمن سيرورة الواقع المغربي في ارتباط بتجدد آلياتها التدييرية للمجالات الترابية و للمجتمع، وفي فعلها و تفاعلها مع أنساق محلية لا تتوقف عن كونها تشهد ديناميات متلاحقة و تحولات استثنائية.

يتمثل السياق الأول، في الحراك الاجتماعي الذي شهده المغرب سنة 2011 (على غرار عدد من البلدان العربية)، مدعم بإنخراط فاعل للديناميات الترابية. و هو سياق أفضى إلى إقرار دستور بنفس هوياتي و قانوني و سياسي و ديمقراطي و حقوقي متقدم على الدساتير السابقة، متوخيا تجديد تعاقد الدولة مع المجتمع بتنظيماته المحلية، الموسومة بخصوصياتها الثقافية و اللغوية و بمسارات ديناميتها، على نحو من شأنه تأمين التماسك و الاستقرار الاجتماعي، و اطلاق سبل استشرافية للتمكين الاجتماعي، وفتح آفاق أرحب لتطور المجتمع المغربي و ديمقراطيته و ارتقاءه التنموي.

ويقترن السياق الثاني، بالمراجعات و التحولات التي طرأت بالمغرب، و لاسيما على ثلاثة مستويات:⁷⁶⁵

* مستوى الدولة و هيكلها في علاقتها بالمجتمع : من خلال الشروع و لاسيما عقب الانتخابات التشريعية لسنة 2011 في إرساء لبنات حكامه تشاركية بين الدولة و المجتمع قوامها اعادة توزيع الاختصاصات بين المؤسسة الملكية و الاجهزة التنفيذية و التشريعية و القضائية، ضمن توجه يسير نحو

⁷⁶³ بول باسكون : "سوسيولوجيا التنمية"، ترجمة زبيدة بورحيل، المجلة المغربية للاقتصاد و الاجتماع، العدد الثاني، دار النشر المغربية 1975، ص : 89 .

⁷⁶⁴ عبد اللطيف المودني : "الديناميات المحلية و حكامه الدولة"، منشورات افريقيا الشرق، الدار البيضاء، 2013 ، ص :

5 .

⁷⁶⁵ نجيب جيري : "الجهوية المتقدمة بالمغرب: سؤال الديمقراطية و الرهان التنموي"، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية، العدد الخاص رقم 15 حول موضوع "الجهوية المتقدمة و اللاتمركز الإداري : قراءات متقاطعة"، مطبعة الأمنية، الطبعة الأولى 2019 ، ص : 19 .

فصل أوضح للسلط و توسيع الاستقلالية المؤسساتية، والسعي الى تكريس الممارسة الديمقراطية وفق القواعد المعمول بها على الصعيد الدولي.

*مستوى تطوير آليات حكاما الانساق الترابية: وذلك من ناحية بإطلاق مصالحة دولتية تدريبية منذ سنة 2000 مع عدد من المجالات المحلية و سكانها، في اتجاه يستبعد مقارنة التمييز و الانتقاء المجالي لحساب مقارنة توازن الحظوظ إزاء مختلف الوحدات الترابية السكانية، و من ناحية اخرى، بالتوسع التدريجي لنهج اللاتمرکز و اللامركزية، نهج يسعى الى التخفيف من وصاية الدولة، مع تبوؤ الجهة مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الاخرى، في عمليات اعداد و تتبع التنمية الجهوية.

*مستوى الديناميات الترابية: التي من أبرز تجلياتها المراجعة المتكررة للتقطيع الترابي الجماعي و الجهوي، و تعاقب المجالس المنتخبة بتعبيرات سياسية متغيرة، و بنخب تظل في الغالب مساندة، و استمرار التفاوت في التنمية بين القرى و المدن على الخصوص، و تراوح المجالات الترابية بين الفعل و رد الفعل ولاسيما بانخراط بعضها بين سنة 2011 و 2012 في حركات احتجاجية في شمال المغرب ووسطه و جنوبه، محركها أحد ابعاده، مسألة مدى استجابة برامج التنمية الوطنية و المحلية لحق المواطنين و المواطنين في ولوج الخدمات الأساسية، من خلال تحقيق انتظاراتهم في السكن و الصحة و التعليم و الشغل.

ويرتبط السياق الثالث بدخول أجواء ثاني انتخابات جماعية، الحادية عشرة من حيث ترتيبها التاريخي منذ الاستقلال في اطار احكام الدستور الجديد، مما قد يسهم في إدخال تعديلات على الخريطة السياسية المحلية، وفي إعطاء نفس جديد للديناميات الترابية الجماعية و الجهوية، وآليات حكامها من قبل الدولة بهياكلها اللامركزية و أجهزتها الترابية و بالآليات اللامركزية و ببرامجها التنموية. في حين يتعلق السياق الرابع، بتوجه المغرب دولة و مجتمعا نحو نهج جهوية متقدمة، كفيلة بإعادة بناء الأنساق المحلية وفق تقطيع جديد يهدف الى ارساء 12 جهة حسب التقرير الصادر عن اللجنة الاستشارية للجهوية،⁷⁶⁶ و التوجه نحو انتخاب اعضاء المجالس اعضاء المجالس الجهوية بالاقتراع العام المباشر بما يضفي عليها الشرعية، و تخويلها صلاحيات موسعة بإدارة مركزية أقل و مبادرة محلية أكثر، مما شأنه الإسهام في تعزيز تحديث هياكل الدولة و النهوض بالتنمية المندمجة.

⁷⁶⁶ تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية حول "الجهوية المتقدمة"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية،

سلسلة "نصوص ووثائق"، الطبعة الأولى، عدد 241، ص: 31.

وهذا ما يسمح بالطرح الإشكالي المتجدد لسؤال الاستمرارية في ظل القطيعة، ولا سيما حينما يتعلق الأمر بمحاولة فهم التحولات المتعاقبة الحاصلة في حكمة الدولة/السلطات المركزية لديناميات الترابية؟

فالدولة عملت على توجيه الجماعات الترابية، بوصفها مؤسسات ميكرو اجتماعية محلية بالتدرج، إلى لعب دور الوساطة بين المركزي والمحلي، وساطة من نتائج اشتغالها حدوث تغيرات اجتماعية محلية موجهة في مجملها، وتحمل في طياتها التساؤل عن بنية الجماعات الترابية - بما فيها الجهوية التي أثبتت جل التقطيعات الترابية والإدارية أن الهاجس الذي كان وراءها هو الضبط الأمني وأحيانا التمزيق القسري لبعض أشكال التجانس الاجتماعي - ، هل تسير اليوم نحو إثبات حد أدنى من التنظيم الداخلي والاستقلال الذاتي الفعلي، والاستقلال الإداري والمالي، أم أنها لا تعدو أن تكون مجرد آلية دولتية لإعادة الإنتاج الاجتماعي؟ وكذا مساءلة الوظيفة الفعلية لهذه المؤسسات : هل هي مراقبة المجال الترابي أم تنميته؟

وهو ما يجعل هذه الإشكالية مؤطرة بالفرضيات التالية :

الفرضية الأولى، تجعلنا نتساءل عن مجموعة من الإشكالات أو التحديات النظرية والواقعية التي تثيرها الجهوية المتقدمة والتي قد تبدو في تعارض مع المبادئ الدستورية والقانونية للجهوية المتقدمة. الفرضية الثانية، تكمن في أن تفعيل الجهوية المتقدمة وتنزيلها الواقعي، يحتاج إلى مرتكزات دستورية وسياسية، ومالية وتدييرية، وآليات سياسية وتواصلية من شأنها ضمان المشاركة الفعالة للمواطن المغربي.

المبحث الأول: الجهوية المتقدمة بالمغرب تحديات متعددة الأبعاد : نحو منهج استراتيجي لتجديد العلاقة بين المركز والمحيط

منطلقنا في التحليل هو أن الجهوية المتقدمة هي في العمق تعبير عن تحديات متعددة الأبعاد تعيشها "الدولة الوطنية" على كل المستويات، مما يفرض إعادة تنظيم العلاقة بين المركز والمحيط في محاولة لتجاوز الأزمة.

وقبل إعطاء صورة عن طبيعة الأزمة وربط ذلك برهان إعادة تنظيم علاقة المركز بالمحيط، لا بد من توضيح أمرين اثنين :

1- كون التحديات ليست وليدة اليوم بل هي سبورة تراكم تاريخي تفاعل في إطارها السياسي مع الاقتصادي والاجتماعي مع الثقافي والقانوني على مرقرون من الزمن، لتفرز لنا علاقة متوترة بين المركز والمحيط.

2- كون الحديث عن إعادة النظر في العلاقة بين المركز والهامش، هو حديث عن إعادة توزيع السلطة والثروة والقيم بين الدولة المركز والمحيط الجهوي باعتبار هذا الأخير الفضاء الأمثل لتحقيق ذلك، من خلال جعل "الجهوية المتقدمة" كإطار مؤسستي ينتظم فيه المحيط وتنتظم فيه علاقة المركز بالمحيط.⁷⁶⁷

هناك اليوم متغيرات عدة فرضت إعادة تنظيم العلاقة بين المركز والمحيط، في اتجاه إعادة توزيع السلطة والثروة والقيم بين المركز والمحيط.⁷⁶⁸ وهنا يمكن استعراض بعض مظاهر الأزمة، نظنها ذات صلة برهان إعادة تنظيم علاقة المركز بالمحيط.

أولاً- تحدي إطار مرجعي للدولة، ناتجة عن تراجع قدرة الدولة الوطنية في تسويق منظومتها القيمية والثقافية القائمة على الوحدة في كل شيء، وبالمقابل انبعاث صوت احتجاجي سياسي من

⁷⁶⁷ صحيح يبقى من الصعب في الوقت الراهن الإحاطة بكل المعالم المستقبلية للجهة، خصوصا إذا علمنا لحد الساعة لم يصدر إلا قانون تنظيمي واحد رقم 14-111 متعلق بالجهات إلى جانب القوانين التنظيمية الأخرى المنظمة للعمليات والأقاليم والجماعات، تزيلا للمقتضيات الدستورية الجديدة. لكن سنحاول استجلاء بعض المعالم المستقبلية للجهة من خلال نص الدستور الجديد ونص القانون التنظيمي 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء المجالس الجماعية، ثم نص التقرير المعد من طرف اللجنة الجهوية الاستشارية حول الجهوية المتقدمة والمرفوع إلى جلالة الملك، والذي يشكل إطارا مرجعيا لما سيأتي من مشاريع ومقترحات قوانين بخصوص الجهوية المتقدمة.

⁷⁶⁸ عبد الإله أمين: "الجهوية المتقدمة ورهان إعادة تنظيم العلاقة بين المركز والمحيط"، أشغال الأيام المغربية التاسعة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة بين أيام 26-27 أبريل 2013، ص: 87.

الهامش مشكك في مشروعية هذه المنظومة. والنتيجة أننا أمام تآكل خطاب الوطنية (خطاب المركز) أمام زحف وقوة خطاب المواطنة (خطاب المحيط).

ثانيا- تحدي تمثيلية مؤسساتية للمحيط، وللمحيط الجهوي تحديدا، مما لا يسمح بالتأسيس لعلاقة تفاعلية بين المواطن والجهة قائمة على الإحساس بالانتماء الفعلي لهذا الفضاء سوسيو الثقافي.⁷⁶⁹ وهنا نستحضر ثلاث نقط فقط لاستجلاء الأزمة:

■ الدور السلبي للتقطيع الترابي، وخصوصا غير القار، يجعلنا كل مرة أمام جهات مختلفة كليا عن سابقتها.

■ أزمة التمثيلية المؤسساتية للمحيط، ناتجة أيضا عن أزمة الشرعية التي تعانيها المؤسسات المنتخبة على الصعيد الترابي، والناجمة عن غياب ضمانات الشفافية والنزاهة في العمليات الانتخابية، ونخب محلية غير قادرة على تدبير الشأن المحلي مما يكرس سلطة رقابة المركز على المحيط.

■ أزمة إطار مؤسساتي مفتقد قانونيا وفعليا لكل عناصر الاستقلالية والفاعلية في علاقته بالمركز (استقلالية مؤسساتية، استقلالية مالية، استقلالية وظيفية) مما يجعله غير قادر على تمثيل وحماية مصالح المحيط.

ثالثا- تحدي منهج في الحكم أعلن إفلاسه، سواء على مستوى سياسة ضبط المجال،⁷⁷⁰ أو على مستوى صناعة وتنزيل السياسات العمومية. فالتوظيف السلبي للإدارة الترابية وللجماعات الترابية لسياسة ضبط المجال أفرغ اللاتركيز واللامركزية من مضمونها، ولم تسعف في إسماع صوت المحيط ولا إشراكه في صناعة القرار، بل كان ثمة نزوع قوي لفرض وصاية تامة للمركز على المحيط، وهذا ما لم يعد ممكنا اليوم بفعل العديد من المتغيرات الدولية والوطنية، والتي أسهمت في تراجع قدرة الدولة على إعمال المقاربة الضبطية الأمنية.

أما فيما يتعلق بالسياسات العمومية، فإنها تعاني من ضعف التنسيق وغياب لتوزيع الأدوار بين

⁷⁶⁹ محمد الغالي: "سياسة القرب مؤشر على أزمة الديمقراطية التمثيلية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 53، 2006، ص: 30.

⁷⁷⁰ الشريف الغيوي: "إدارة القرب: آلية للتضامن الترابي"، أشغال الندوة المغاربية المنظمة من قبل المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية REMALD والمدرسة الوطنية للإدارة يومي 24 و 25 نونبر 2005، بالرباط، والمنشورة بسلسلة "مواضيع الساعة"، عدد 53 - 2006، ص: 16.

مختلف المتدخلين بشكل تكاملي. وخاصة غياب إطار مرجعي واضح تنتظم في إطاره علاقة الدولة بالجماعات الترابية، وعلاقة الجماعات الترابية فيما بينها.⁷⁷¹

رابعا- تحدي عدم قدرة المركز على الاستمرار في احتكار السلطة والثروة والقيم، في مقابل محيط مطالب بتوزيع عادل للثروة مسنود في مطالبه تلك بمستوى الهشاشة والتفاوتات الاجتماعية بين الحواضر والقرى على حد سواء. وهو ما يعكس مستوى إخفاق المركز في توظيف إنمائي للثروة، وفي توليد الثروة الوطنية، وتوزيعها بشكل عادل بين مختلف الجهات. هناك اليوم محيط مطالب بتوزيع القيم التضامنية، ومركز مطالب بإعادة بناء المنظومة القيمية والثقافية الوطنية في إطار الوحدة في التنوع.⁷⁷²

خامسا- هناك أزمة الموازنة بين مطلب "استقلالية المحيط" وقدسية الوحدة الوطنية، والذي يحيل مباشرة على قضية الصحراء وبالتحديد مبادرة الحكم الذاتي، التي تعكس بعدا سياسيا لما يمكن أن تكون عليه الجبهة في إطار الدولة الموحدة.⁷⁷³

وعلى ضوء المعطيات السابقة، فإن استشراف بعض المعالم المستقبلية لعلاقة المركز بالمحيط الجهوي من خلا ما توفر لدينا من معطيات، وإن كان جانب الممارسة سيشكل العامل المتحكم بامتياز في تحديد طبيعة هذه العلاقة، خصوصا ما تعلق منها بتكريس استقلالية الجهة وفعاليتها وحجم ونوعية تمثيليتها في مركز القرار.

على مستوى استقلالية الجهة، يبقى الأساس هو تحديدا:

- استقلالية تنظيمية.
- استقلالية وظيفية، من قبيل التأكيد دستوريا على مبدأ التدبير الحر في الفصل 136 من الدستور، ومنح الجهة السلطة التقديرية وكذلك السلطة التنفيذية بشكل صريح.
- استقلالية مالية يكرسها الفصلان 135 و 141 .

⁷⁷¹ عبد الرحمان الماضي: "الحكمة الترابية التشاركية: منظور تشاركي لدور الساكنة والمجتمع المدني في التدبير الترابي"، منشورات حوارات مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية"، سلسلة أطروحات وأبحاث"، عدد 2014/2، ص: 59.

⁷⁷² المغرب الممكن، إسهام في النقاش العام من أجل طموح مشترك، 50 سنة من التنمية البشرية وأفاق سنة 2025، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 2006.

⁷⁷³ رشيد الحاحي: "الجهوية والحكم الذاتي: سؤال الثقافي والرهان التنموي"، مجلة وجهة نظر، العدد 43 شتاء 2010 – السنة الثانية عشرة، ص: 58.

أما فاعلية الجهة، فتبقى مرتبطة بمايلي :

- آليات التمكين الذاتي التي تمتلكها الجهة (موارد مالية، موارد بشرية، كفاءة واحترافية في تدبير الشأن الجماعي، نزاهة وشفافية..) التي ينبغي تطويرها وتوظيفها بعيدا عن كل وصاية.
- علاقة الجهة بباقي الفاعلين التي ينبغي أن يعاد تنظيمها بما يمكن الجهة من لعب دور إيجابي ليس فقط في مسلسل التنمية بل في مسلسل ديمقراطية وتحديث هياكل الدولة.⁷⁷⁴
- إعادة تنظيم وتدقيق العديد من العلاقات التي لا زال يطبعها كثير من الغموض، من قبيل : العلاقة بالدولة، هل هي علاقة وصاية ، أم رقابة، أم مصاحبة، أم ماذا بالتحديد؟⁷⁷⁵
- حقيقة أن هناك توجه نحو مراجعة علاقة الدولة بالجماعات الترابية وتحديد الجبهة، إلا أن حجم ونوعية هذه المراجعة لم تتضح بعد، وإن كانت هناك مؤشرات لجهوية أكثر استقلالية. ونأخذ مثلا على ذلك نص التقرير حول الجهوية المتقدمة الذي يتحدث عن مراقبة أكثر حداثة ومرونة من طرف الدولة، وعن إعادة النظر في المفهوم التقليدي للوصاية، عبر الحد من المراقبة القبلية ومن مراقبة الملائمة، مع تعزيز المراقبة البعدية وتحديد المراقبة القضائية.
- وحتى باستحضار قضية الصحراء وإمكانية إعطاء الأقاليم الجنوبية "حكما ذاتيا موسعا"، فإنه ثمة عديد من المؤشرات الدالة على رفض المركز ربط مسار الحكم الذاتي بالصحراء بغيره من الجهات، خصوصا تلك التي أخذ مطلب الحكم الذاتي يتضح بداخلها (الريف تحديدا).
- ومن أجل الوصول إلى هذه الغايات، هناك عدة أسئلة تحتاج إلى أجوبة :
- كيف يمكن التوفيق بين الجهوية المتقدمة وقوة المركز، ومن تعبيراته قوة التنفيذي؟
- كيف يمكن التوفيق بين الجهوية المتقدمة وعقلية الربيع في بعض المناطق؟
- كيف يمكن تحقيق التضامن بين الجهات في ضوء الفوارق بينها أمام إكراهات الأزمة الاقتصادية والوضع المستجد لأزمة كورونا والاتجاه نحو ندرة الموارد المالية؟
- هل الأحزاب السياسية ومؤسسات المجتمع المدني، قادرة على الانتقال من التفكير في التقرب

⁷⁷⁴ ابراهيم أولتيت: "بعض إشكاليات الجهوية المتقدمة في دستور 2011"، أشغال الأيام المغربية التاسعة للقانون، المنظمة والمنشورة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة بين 26-27 أبريل 2013، ص: 31.

⁷⁷⁵ نجيب جيري: "اللامركزية الترابية بالمغرب ونظم الرقابة على المالية المحلية، دراسة نقدية لأنظمة رقابة المشروعية على المالية المحلية"، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة "المعارف القانونية والقضائية"، دار نشر المعرفة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص: 144.

من "المركز" إلى "التقرب من المحيط"؟ أم أن المتحكم في توزيع الخيرات هو القادر على "الاستقطاب"؟

المبحث الثاني : المرتكزات المواكبة من أجل إنجاح الجهوية المتقدمة : نحو استراتيجية جديدة لإعادة بناء المجال الترابي

منطلقنا في التحليل لبسط حلول ناجعة، هو أن تفعيل الجهوية المتقدمة وتنزيلها الواقعي، يحتاج إلى مرتكزات من شأنها ضمان المشاركة الفعالة للمواطن أولا، ثم تضمن أجراً السياسات العمومية في إطار إستراتيجية جديدة، عبر نقل السلطة التقديرية ووسائل العمل من المركز الى المجال الترابي، كتسريع تنزيل اللاتمرکز الإداري لمواكبة إنجاح ورش الجهوية المتقدمة، حيث أن تلك المرتكزات تتوزع على أربعة مجالات كبرى، كالتالي :

■ المرتكز الدستوري : نحو تفعيل المكانة الدستورية للجهة

أول ما يمكن تسجيله هو كون دستور يوليوز 2011 مقارنة بدستور 1996، حول الجهة كجماعة ترابية مكانة دستورية أسى وضمانات دستورية أقوى.

أولاً- الفصل الأول من الدستور أكد على أن "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة". وتكمن أهمية هذا التنصيب الدستوري في كون الفصل الأول يتناول جانباً من الإطار المرجعي للدولة من قبيل نظام الحكم وثوابت الأمة كالدين الإسلامي والوحدة الوطنية والملكية الدستورية...، وهذه مسألة بالغة الأهمية من حيث الحمولة الرمزية على الأقل، فإذا كان الفصل الأول يتناول جانباً من الإطار المرجعي للدولة، فهذا معناه أن الجهوية المتقدمة أضحت من ثوابت الإطار المرجعي للدولة، وواحدة من الخيارات الاستراتيجية للدولة المغربية التي يتعين احترامها من طرف مجموع المؤسسات، ويتعين مراعاتها أثناء وضع وتنزيل مختلف السياسات العمومية، وهذه أكبر ضمانات للجهوية.

ثانياً- من حيث العنوان الذي أعطي للباب التاسع من الدستور: "الجهات والجماعات الترابية"، بحيث أفردت الجهات بالتسمية عن غيرها من الجماعات الترابية، وذلك خلافاً لدستور 1996 ، وفي ذلك تأكيد من حيث المبدأ على فلسفة الفصل الأول من الدستور الذي ينطلق من كون "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة".

ثالثا- من حيث الضمانات الدستورية، هناك ضمانات دستورية كثيرة، أظن أنه يصعب في تقديرنا تأويلها أو الالتفاف حولها، لأنها صيغت في نص دستور 2011 بلغة واضحة، وهي تلك المنصوص عليها في الفصول 135 إلى 145 من الدستور، ليعاد تأكيد هذه الضمانات في نص الفصل 146 من الدستور بشكل مفصل. هذا الفصل الذي يبقى جد مهم من منطلق كونه أسند تقريبا تنظيم كل الجوانب المهمة في حياة الجهة كجماعة ترابية إلى قوانين تنظيمية، بحيث نجد عشرة مجالات حيوية أنيط تنظيمها بقوانين تنظيمية، مما يفيد بأن الضمانات دائما من داخل الكتلة الدستورية، وهذا ما ينسجم مع الحمولة الرمزية والقانونية للفصل الأول من الدستور. وهنا نتساءل عن ما الحاجة لهذه الضمانات الدستورية، ولماذا كل هذه الضمانات الدستورية؟

هي بالدرجة الأولى، ضمانات دستورية كما سبق بيانه، من أجل الاستقلالية، الاستقلالية التنظيمية والمؤسسية، والاستقلالية الوظيفية، ثم الاستقلالية المالية.

إن مبدأ التدبير الحر كمرتكز دستوري⁷⁷⁶، لا يعد مبدأ صوريا من حيث الشكل كإجراء إداري تنظيمي، بقدر ما أن التنصيب الدستوري و التشريعي الصريح على مبدأ التدبير الحر فتح امام الباحثين و المهتمين تعميق الدراسة في مداخل الإصلاح لتدبير المجال الترابي، حيث تمت صياغة مقومات التععيد للمبدأ و مناهج التفعيل في إطار منظومة منسجمة مع روح الوثيقة الدستورية و القيم الدستورية الكبرى التي تضمنها⁷⁷⁷، إذ من خلالها تم تحديد القواعد الدستورية المتعلقة بالجماعات الترابية عند بداية كل قسم أو باب من القوانين التنظيمية الترابية⁷⁷⁸، بالإضافة للنصوص القانونية المصاحبة لها.

⁷⁷⁶ ينص الفصل 136 من الدستور المغربي على أنه : "يرتكز التنظيم الجهوي و الترابي على مبادئ التدبير الحر و على التعاون و التضامن..."، دستور المملكة المغربية الصادر بموجب استفتاء فاتح يوليوز 2011، ج-ر عدد 5952 مكرر بتاريخ (17 يونيو 2011)، ص: 3600.

⁷⁷⁷ محمد يحيى، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بين التفسيرين الضيق و الواسع في القانونين الدستوري و الإداري المغربيين، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد 133، مارس-أبريل 2017، ص: 26.

⁷⁷⁸ المتمثلة في القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، و القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم، و القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الترابية، و الصادر بتنفيذهما على التوالي الظهير الشريف رقم 1.15.83، الظهير الشريف رقم 1.15.84، الظهير الشريف رقم 1.15.85، بتاريخ 20 رمضان 1436 الموافق ل 7 يوليوز 2015، ج.ر عدد 8380، ص: 6585 و ما بعدها.

لكن بالرجوع لتحليل مسلسل اللاتمرکز الإداري، نجده يكشف لنا مفارقة حقيقية، فعوض أن يسبق إطلاق الجهوية، فإنه أتى كنتيجة لها، مما جعله أقرب ما يكون إلى إجراء للمواكبة أو لتكريس الرقابة المواكبة، وليس كإصلاح ضروري للحكامة الإدارية. ذلك أنه من المفروض أن يباشر اللاتمرکز الإداري كنتيجة لمبادرة صادرة من داخل الإدارة نفسها، يحركها الحرص على تقديم أحسن خدمة عمومية للمواطن، و تمثل أيضا تجسيدا لضرورة تطور الإدارة كي تسير مختلف الإصلاحات الإقتصادية والمؤسسية التي انخرط فيها المغرب، وتستجيب لمتطلبات اللامركزية وللحاجيات الملحة و المشروعة للسكان⁷⁷⁹.

و عليه، فإن ميثاق اللاتمرکز الإداري، يجب أن يقطع مع النزعة المركزية المفرطة، و تفعيل مبدأ التدبير الحر الدستوري، بنقل حقيقي للسلطات و الموارد اللازمة من المركز الى الجهة، عوض الاكتفاء بإجراءات شكلية من قبيل تفويض التوقيع في هذا المجال أو ذلك، مما يسهم في تغيير جذري في مجال الحكامة العمومية و تكريس نمط جديد، مبني على القرب والأفقية، كون لا جهوية متقدمة دون لاتمرکز إداري متقدم.⁷⁸⁰

■ المرتکز المالي : تمويل الجهوية المتقدمة من خلال تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية⁷⁸¹
تكمّن أهمية التطرق لمضامين تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، لا سيما الشق المالي منه، بالنظر لكون دستور 2011 استلهم الكثير من الأفكار والمضامين من خلاصات هذا التقرير، مما يؤشر من جهة على الأثر الذي تركه هذا التقرير على واضعي الدستور، ومن جهة ثانية التأثير المرتقب لمضامينه على القوانين التي ستؤطر ليس فقط القانون التنظيمي للجهوية المتقدمة، بل كل القوانين المعنية بمختلف جوانب ومناحي التنظيم الترابي اللامركزي بالمغرب.

فتح دستور 2011 من خلال الفصل 142 بالتنصيص على أحداث لفترة معينة و لفائدة الجهات

⁷⁷⁹ تقرير المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي حول "متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات

القطاعية"، بتاريخ 31 مارس 2016، ص: 61-62.

⁷⁸⁰ في هذا الصدد يتضمن الخطاب الملكي الذي ألقاه الملك بمدينة العيون، بمناسبة إطلاق النموذج التنموي الجديد الخاص للأقاليم الجنوبية، دعوة صريحة وواضحة للمضي قدما في هذا الاتجاه، حيث يقول الملك "لذا ندعو الحكومة للإسراع بتفعيل المقترحات القانونية المتعلقة بنقل الاختصاصات من المركز لهذه الجهات، و دعمها بتحويل الكفاءات البشرية و الموارد المادية اللازمة في أفق تعميم هذه التجربة على باقي جهات المملكة. كما يتعين الإسراع ببلورة ميثاق حقيقي لعدم التمرکز الإداري يعطي للمصالح الجهوية الصلاحيات الضرورية لتدبير شؤون الجهات على المستوى المحلي".

⁷⁸¹ التصور العام للجهوية المتقدمة، تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية، الكتاب الأول، 2011، ص: 29-32.

صندوق للتأهيل الاجتماعي، يهدف الى سد العجز في مجالات التنمية البشرية، و البنيات التحتية الاساسية و التجهيزات، ناهيك عن احداث صندوق للتضامن بين الجهات، يهدف التوزيع المتكافئ للموارد، قصد التقليل من التفاوتات بينها، كون ان التقطيع الترابي أنتج بعض التفاوتات في المؤهلات و الموارد، مما يحتم التعاون و التأزر. و سبق أن إقترح تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية⁷⁸²، مجموعة من التدابير بشأن دعم القدرات التمويلية للجهوية المتقدمة من أبرزها :

تحسين الموارد الحالية :

- تضمنت مقترحات اللجنة الإستشارية للجهوية تطوير الموارد المالية الذاتية للجهة من خلال :
- الية تحصيل المداخل و حسن إنفاقها، وهو ماسيؤدي إلى الرفع من القيمة الإجمالية للموارد المالية التي تستفيد منها كل الجماعات الترابية.
 - اصلاح القانون المؤطر للتنظيم المالي وكذا المتعلق بجبايات الجماعات الترابية.

إقرار موارد ذاتية جديدة :

اقترح التقرير في هذا المجال إمكانية :

- فرض رسوم جديدة تتماشى مع خصوصيات كل جهة و ذلك تجاه مستعملي التجهيزات الأساسية الكبرى (المطارات، المحطات السككية...)، دون الزيادة المفرطة في الضغط الجبائي الوطني،
- تعزيز القدرة على الاقتراض عبر دعم امكانية صندوق التجهيز الجماعي بإعتباره مؤسسة متخصصة في منح القروض للجماعات الترابية.

الرفع من الموارد المرصودة من قبل الدولة :

و يتطلب ذلك، حسب التقرير :

- الرفع من حصة عائدات الضرائب و الرسوم التي تخصصها الدولة للجهات من خلال المطالبة بالرفع من حصتها الضريبة على الشركات و الضريبة على الدخل.
 - الربط بين نقل الإختصاصات الجديدة للجهات و النقل الموازي للإمكانيات المطابقة لها.
- المرتكز التدبيري : إسهامات آليات الحكامة في دعم القدرات التمويلية للجهوية المتقدمة بالمغرب
- إن التطرق لآليات الحكامة من شأنه التأكيد على أنه مهما بلغ حجم تمويل الجهة، فإن حسن

⁷⁸² التصور العام للجهوية المتقدمة، تقرير اللجنة الإستشارية للجهوية، الكتاب الأول، 2011، ص 29-33.

التدبير بمختلف أبعاده، هو السبيل لثمين الموارد المالية المرصودة، أو البحث عن موارد موازية دون اغفال حجم الإنتظارات المتعلقة بهذا الورش الهام. حيث تعتبر حكمة تدبير الجهة الآلية الأساسية لعملها من أجل تحقيق تنمية شاملة مستجيبة لحاجيات المواطنين و انتظاراتهم، من خلال تخطي الحاجز المرتبط بمدى الاهتمام بالقدرات التديرية التي تلخصها آليات الحكامة بالنظر لدورها الحاسم في استثمار ما سيرصد من إمكانيات حجما ونوعا، فضلا عن دورها أيضا في تميم واستغلال مختلف القدرات التمويلية الموازية المترتبة عن الاختيارات التديرية والتي باستحضارها نكون أمام بدائل من قبيل الشراكة والتعاقد والتعاون اللامركزي بشقيه الوطني والدولي.

ومما لا شك فيه أن تحسين موارد الجهات يتطلب الرفع من مستوى التأطير والتكوين على الصعيد الجهوي والجماعي، لا سيما وأن الجهات سيتعين عليها تدبير موارد مهمة إلى جانب بلورة وتطبيق ومتابعة مشاريعها التنموية. فالتكوين لا يعتبر حاليا فقط حقا من حقوق المنتخبين أو الموظفين كما هو الحال في فرنسا، بل يعتبر واجبا كما هو في الدول الآسيوية كالصين.⁷⁸³ وفي هذا الإطار نجد أن تقرير اللجنة الاستشارية يدعو الجهات لاعتماد سياسة حقيقية فيما يتعلق بالموارد البشرية، تتمحور بالأساس حول التدبير التوقعي لاحتياجاتها من حيث الكفاءات والتكوين المستمر والاستقطاب الاجتماعي..لذا توصي اللجنة بتوفير الشرط الضرورية لجعل الوظيفة العمومية المحلية أكثر جاذبية.

وستكون للممارسات التعاقدية مع الفاعلين العموميين والخواص تداعيات إيجابية من حيث تدبير وتمويل تدخلات الجهات المرتقبة بالنظر، من جهة، لخبرة ومؤهلات مصالح الدولة والمؤسسات العمومية المتخصصة، ولحاجات الجهات لإشراك القطاع الخاص باعتباره فاعلا رئيسيا في أي مشروع تنموي من جهة أخرى.

وينتظر أن يكون للمقاربة التشاركية، مكانا ضمن الإطار القانوني الذي سيتولى تنظيم الجهوية المتقدمة، على اعتبار أن تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية انتبه لأهمية هذا المركز الذي تبناه أيضا دستور 2011.

⁷⁸³ نجاة زروق : "ترسيخ اللامركزية ومواكبة الجماعات المحلية من خلال التكوين ودعم القدرات"، مديرية تأهيل الأطر

الإدارية والتقنية، وزارة الداخلية، الرباط، 2010.

■ المرتكز السياسي والتواصلي من أجل دعم التنمية الجهوية المندمجة

تفعيل الجهوية يحتاج إلى آليات للمواكبة تجمع بين السياسي والتواصلي، بما يضمن مشاركة سياسية فعالة للمواطنين في صناعة مصيرهم الزمني، من خلا توفير شروط المشاركة السياسية الفعالة، وإرساء سياسات التواصل مع المواطن ومع المستثمر الأجنبي. لأن تطبيق الجهوية المتقدمة يصطدم بعدة تحديات ترتبط بطبيعة استراتيجية التواصل التي يعتمد عليها صانع القرار السياسي، لتسويق هذا المشروع، ودفع المواطن إلى القبول بالمشروع التي يقترحها عبر تواصل القابلية.

■ المرتكز المعرفي و البحثي : إرساء الحكامة الجامعية و التدبير الديمقراطي للشأن الجامعي

كمدخل الحقيقي لتقوية دور الجامعة في التنمية الجهوية

لقد كشفت جائحة فيروس كورونا المستجد، عن أهمية البحث العلمي و مكانته في مواجهة التحديات الإنسانية، و سؤال التنمية الجهوية لايمكن فصله عن المرتكز المعرفي و البحثي، إذ أن الجامعة هي شريك أساسي لتحقيق التنمية الشاملة و المستدامة، عبر تظافر للجهود كافة الفاعلين الجهويين، عبر اليات جديدة تضمن النجاعة و الفاعلية المتوخاة، من خلال حكمة تنبني على احداث فرق مشتركة للتعاون بين الجامعات و الجهات.

حيث يمكن للجهات النهوض بتأهيل مواردها البشرية المنتمية للمجال الترابي و تقوية قدراتها المعرفية و التقنية، من خلال الأدوار الطلائعية للجامعات، حيث أن عامل نجاح الجهوية المتقدمة مرتبط أساسا بالعامل البشري، و بمدى توفر الكفاءات المحلية القادرة على المبادرة و الابتكار.

على سبيل الختم:

وعليه، فإن أي مقارنة تنموية تسعى في شموليتها إلى إدخال المغرب ركب الدول الصاعدة، أو السعي نحو تقليص الفوارق المجالية و الترابية، لا يمكن لها أن تسير إلا من خلال فعالية الجهوية المتقدمة، ليس كغاية بحد ذاتها، بقدر ماهي سوى آلية للتدبير المجالي والسياسة الترابية.

كما أنه لا يمكن إغفال السياق التاريخي و المعطيات الإجتماعية و الثقافية و السياسية، في إستحضار للواقع المعاش و المؤمول مستقبلا بخلق توازنات مجالية و اقتصادية تنافسية، فإن جل المبادرات التشريعية والإجراءات الإدارية التنظيمية، ستولد كما هي مية بدون روح و نفس ديمقراطي، ينعش روح الأمل و التفاؤل في التغيير الإيجابي الملموس.

و الأكد أن حاجتنا تكمن في تواجد هيئات حزبية سياسية قوية، قادرة على لعب دور الوساطة بين المجتمع و الدولة، عوض خدمة أجندة مصالح الربيع السياسي و الفساد المالي، فالنجاعة في الأداء هي السبيل لتجويد العمل بمنطق الحكامة التي تربط المسؤولية بالمحاسبة، و إستثمار الديمقراطية التشاركية بإشراك المواطن في صنع القرار العمومي على الصعيد المحلي و الجهوي، بغية تجويد العمل و تعزيز روح المسؤولية الجماعية، في ظل مناخ اقليمي يتسم بالعشوائية و عدم الاستقرار نظير ما يجري في منطقة الشرق الاوسط و شمال افريقيا.

فبقدر ما حققه المغرب من إنجازات على مستوى البنية التحتية واللوجيستكية (الموانئ، المطارات، القطار الفائق للسرعة، الطرق السيارة السريعة...)، و من مكتسبات حقوقية و إصلاحات دستورية (هيئة الانصاف و المصالحة، دستور 2011...)، فإن التحدي يكمن بالأساس في بناء الإنسان، أي الاستثمار في الرأس مال البشري.

التجارب المؤسسية والقانونية في تطبيقات الديمقراطية التشاركية

Institutional and legal experiences in participatory democracy applications

عاطف بكمزا Bougamza Atif

جامعة محمد الخامس الرباط- باحث في سلك الدكتوراة – كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – أكادال

Bougamzaatif@gmail.com

المخلص

إن دراسة النماذج المقارنة في تطبيقات الديمقراطية التشاركية ليس من باب قياس مدى الفشل أو مدى نجاح تجربة ما، وإنما من باب الإستفادة من المميزات التي تتيحها كل تجربة من تجارب المقاربة التشاركية الخاصة بالديمقراطيات الجديدة، خصوصا بأمريكا اللاتينية، وأوروبا، وأيضا للتعرف أكثر حول الأليات الخاصة بالديمقراطية التشاركية، والتي تختلف من تجربة إلى أخرى، فإذا كان للميزانية التشاركية صدى كبير في التجربة البرازيلية فإن هيئة المواطنين المحلفين في التجربة الإسبانية تعتبر واعدة في إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية وأيضا المشاركة في النقاش حول القضايا ذات الاهتمام المشترك، كما أن اللجنة الوطنية للمناقشة العامة في التجربة الفرنسية تعتبر مثالا يحتذى به في إشراك المواطنين من أجل إتخاذ القرارات التي تهم السياسات العامة.

كلمات مفتاحية:

الديمقراطية – الديمقراطية التشاركية – الديمقراطية التمثيلية – مشاركة المواطنين – الدستور – هيئة المواطنين المحلفين – الميزانية التشاركية – إدارة الشؤون المحلية – اللجنة الوطنية للمناقشة العامة.

Abstract

Studying comparative models in the applications of participatory democracy is not in order to measure the extent of failure or the extent of success of an experiment, but rather in order to benefit from the advantages offered by each experiment in the participatory approach of new democracies, especially in Latin America and Europe, and also to learn more about the special mechanisms. Participatory democracy, which varies from one experience to another. If participatory budgeting had a great resonance in the Brazilian experience, then the citizen jury in the Spanish experience is considered promising in involving citizens in managing their local affairs and also participating in the discussion on issues of common interest, and the National Committee for Public Debate in the French experience is considered an example to be followed in involving Citizens to make decisions that concern public policies.

Keywords :

Democracy - Participatory Democracy - Representative Democracy - Citizen Participation - Constitution - Citizen Jury - Participatory Budgeting - Local Affairs Administration - National Committee for Public Debate.

تمهيد

إن الحاجة إلى تجاوز النقائص التي تعترى الديمقراطية النيابية المبنية على العملية الانتخابية ساعدت في ظهور مفهوم الديمقراطية التشاركية بشكل أساسي. لذلك فالغاية منها ليست إلغاء التمثيلية النيابية بحد ذاتها، بل هي تمثل تكملة لأدوارها، كما أنها تعمل على تجويد وتحسين أدائها في نسق من التشاور والحوار والتعاون بين المؤسسات السياسية والأقطاب الاجتماعية من أجل الوصول إلى تحقيق أهداف التنمية.

تتكون الديمقراطية التشاركية من لفظين، الأول لفظة "الديمقراطية" وهي كلمة قديمة في القاموس السياسي، لها أصول في اللغة اليونانية القديمة وتشير إلى معنى "حكم الشعب"، ولفظة التشاركية فهو مصدر لغوي تتحدد دلالاته بالرجوع إلى أصل المصطلح اللاتيني المترجم منه PARTICIPATIVE والتي تحيل إلى المشاركة في أمر من الأمور⁷⁸⁴، وهو مصطلح مشتق من لفظة PARTICIPATION التي تعني المشاركة، وهي مشتقة من إسم المفعول للكلمة الفرنسية PARTICIPER، ويتكون هذا المصطلح اللاتيني من جزأين، الجزء الأول هو PART بمعنى جزء، والثاني هو COMPARE وتعني القيام ب، وبهذا فإن المشاركة تعني حرفيا "TO TAKE PART" في اللغة الإنجليزية، هي القيام بدور⁷⁸⁵.

كما تم تعريف المشاركة في معجم مصطلحات الرعاية والتنمية الاجتماعية، والتي أوردت تعريفا خاصا يتمثل في أنها "تعارف فرد مع فرد آخر أو بعض الأفراد مع البعض الآخر في إنجاز عمل مشترك"⁷⁸⁶، وهو تعريف عام وغير محدد بدقة، كما أن فعل تشارك يأتي على وزن تفاعل في اللغة العربية، والذي يستعمل للتشارك والمساواة وأيضا الاشتراك والتماثل، وبالتالي فهي تشير إلى وجود علاقات إيجابية أسسها التبادل من أجل تحقيق التأثير بين الأفراد والأطراف الشريكة فيما بينها⁷⁸⁷. أما "التشاركية" فهي من ناحية فلسفة اللغة تعبير عن وجود نوع من التواصل والاتصال بين طرفين،

⁷⁸⁴ هشام شطو، الديمقراطية التشاركية بالمغرب، الإطار الدستوري وآليات التفعيل، رسالة لنيل دبلوم ماستر القانون العام، جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية سطات، السنة الجامعية 2016/2017، ص07

⁷⁸⁵ طارق محمد عبد الوهاب، سيكولوجية المشاركة السياسية، دار غرب للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة 1999، ص206

⁷⁸⁶ محسن الندوي، الديمقراطية التشاركية: المفهوم – النشأة – الآليات، مطبعة الخليج العربي، تطوان، الطبعة الأولى 2018، ص12

⁷⁸⁷ هشام شطو، الديمقراطية التشاركية بالمغرب، الإطار الدستوري وآليات التفعيل، مرجع سابق، ص26

بالنظر إلى ميزات ترابطية تجمع بينها، وبالتالي فهي إنعكاس للإيجابية في نظام العلاقات التواصلية، واقتراحها بالديمقراطية يعني أن هناك توجهها سياسيا يتبنى الإنفتاح والتواصل بين أطراف العملية السياسية⁷⁸⁸.

غير أن الديمقراطية التشاركية تسمى أيضا الديمقراطية التداولية وتقوم على الممارسات الجيدة من حيث المشاركة العامة وتركز على العمليات المختلف لصناعة القرار التي يتدخل فيها المواطنون من خلال المداولة وإبداء الرأي والنقاش العمومي ويجري عبرها أشكال جديدة ومعقدة من المشاورات ضمن نشاطات جمعيات المجتمع المدني والتخطيط وتلعب دور المحاور للسلطة.

وتجد الديمقراطية شرطها النهائي في منطق النشاط التواصلية الذي تعمل التداوليات الكلية على إعادة بنائه، ومن وجهة نظره التداولية فإنّ تطور التمثلات والمعايير وأشكال المشروعية تخضع لمنطق له استقلاله الذاتي...ذلك أنّ هذا الاستقلال الذاتي هو الذي يوفر شروط إمكان الديمقراطية⁷⁸⁹، إنّ النموذج المرغوب فيه للديمقراطية هو الذي يمكّن كل المواطنين من التعبير عن أفكارهم وانتماءاتهم الثقافية والمعرفية، ويمكنهم كذلك من التفاهم على اقتراحات مقبولة من لدن الجميع، هذا النموذج لا يمكن له أن يتأسس إلا إذا ارتبط بالمناقشات العمومية⁷⁹⁰. وبالتالي، فالعلاقة بين أخلاقيات المناقشة والممارسة الديمقراطية تستند على مفاهيم معيارية، هذه المفاهيم أكثر قوة من ذلك النموذج الليبرالي، الذي تقوم نظريته على سلطة الدولة المنبثقة من الشعب ولا تستطيع أن تمارس سلطتها إلا في ظلّ دولة القانون التي تقوم على الانتخابات أو الاستفتاء⁷⁹¹.

إن تكريس أليات الديمقراطية التشاركية على مستوى التدبير المحلي يستوجب ضرورة وجود ترسانة قانونية لازمة، عبر تحديد مجموع القواعد التشاركية والأليات المرتبطة بها، والتي ساهمت التجارب المقارنة على المستوى الدولي في إشراك المواطنين من خلالها في تدبير شؤونهم، والنجاح الذي تم تحقيقه في سبيل ذلك، وأيضاً من أجل تجاوز قصور الديمقراطية التمثيلية التي تعجز عن تقديم

⁷⁸⁸ نادية درقام، الديمقراطية التشاركية وعلاقتها بالتنمية المحلية، كلية العلوم الإجتماعية، جامعة وهران 2، مجلة

أبعاد، المجلد 05، العدد 01، يونيو 2019، ص 10

⁷⁸⁹ حمدي أبو النور حسن أبو النور، يورغن هابرماس- الاخلاق والتواصل، التنوير للطباعة والنشر، بيروت، 2012، ص 188

⁷⁹⁰ يورغان هابرماس، التقنية والعلم كإيديولوجيا، ترجمة إلياس حاجوج، منشورات وزارة الثقافة، دمشق، 1999،

ص 78

⁷⁹¹ يورغان هابرماس، نفس المرجع، ص 79

الجواب الكافي لانشغالات المواطنين وأيضاً لإشباع احتياجاتهم المتزايدة، والتي يعجز صانع القرار المحلي عن مواكبتها باستمرار.

ومن أجل تجاوز هذه النواقص ظهرت مجموعة من التجارب الرائدة في مجال الديمقراطية التشاركية، والتي تقدم دروساً في آليات تنفيذ المقاربات التشاركية في صنع القرارات، منها التجربة البرازيلية والتجربة الإسبانية، التي تقدم دروساً كثيرة في الديمقراطية التشاركية وأيضاً التجربة الفرنسية باعتبارها من التجارب الرائدة في اعتماد مقاربات تشاركية ناجحة في التدبير المحلي وصناعة القرارات رغم الإنتقادات الموجهة لها⁷⁹².

فما هي أهم ملامح ومسارات التجارب الرائدة في تطبيقات الديمقراطية التشاركية؟ وإلى أي حد نجحت هذه التجارب في إرساء آليات إشراك المواطنين والمواطنات في التأثير في القرار العمومي وفق مبادئ الديمقراطية التشاركية؟

العنصر الأول: التجربة البرازيلية – بورتو أليغري

تعتبر التجربة البرازيلية من بين التجارب الرائدة في مجال الديمقراطية التشاركية، واعتمادها على مقاربات تشاركية متعددة في التدبير المحلي وصناعة القرارات التي تهم المواطنين، وتنطلق فلسفة المقاربة التشاركية في التجربة البرازيلية من القانون الأساسي لبورتو أليغري، الذي ينصل في الفصل 97، على أن " السيادة الشعبية تتجلى عند تأمين ظروف العيش الكريم للجميع، وتمارس من خلال الإقتراع العام والتصويت المباشر والسري، وعن طريق الإستفتاء، والإستفتاء الشخصي، والمبادرة الشعبية، ومن خلال المشاركة الشعبية في قرارات السلطة والتحسين الديمقراطي لهذه المؤسسات، ومن خلال الرقابة على الإدارة العامة"⁷⁹³.

أولاً: مسارات تجربة بورتو-أليغري

ويقدم القانون الأساسي لبورتو أليغري⁷⁹⁴ تحديداً موسعاً لمفهوم المقاربة التشاركية، بحيث يجعله في

⁷⁹² Numa Murard, Engagement en proximité : l'idée et le fait de la citoyenneté, in , les intermittences de la démocratie, L'harmattan, 2009

، مكتب DRI تقرير حول الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية

تونس، ص 14

⁷⁹⁴ بورتو أليغري، Porto Alegre واحدة من أكبر المدن في البرازيل، عاصمة ولاية ريو غراندي دو سول البرازيلية. وبورتو

أليغري أحد أهم المراكز الثقافية والسياسية والاقتصادية في جنوب البرازيل.

صلب المشاركة الملموسة في الشؤون العامة، وفي اتخاذ القرارات السياسية، وقد أصبح هذا القانون المرجع الأول في التأصيل للديمقراطية التشاركية بالبرازيل، وقد أسس لسلوك جديد في إعداد الميزانية عبر توظيف المقاربة التشاركية، ليتم تسميتها بالميزانية التشاركية.

والجدير بالإشارة هنا إلى أن كل تجربة للميزانية التشاركية، تشكل مثالا فريدا يتوافق مع الخصوصيات المحلية لكل جماعة على حدى، والتي تعمل على تنفيذها، ولقد رأت الميزانية التشاركية النور بمدينة "بورتو أليغري" أيضا، سنة 1989، وهي آلية "يقرر بواسطتها السكان تخصيص كل أو بعض الموارد العمومية المتوفرة أو يتم إشراكهم في القرارات المتعلقة بهذا التخصيص"، ومنذ هذا التاريخ برزت أكثر من 2000 تجربة للميزانية التشاركية عبر العالم.

لقد كان للتجربة البرازيلية في المقاربة التشاركية، دور بارز في ظهور مفهوم الميزانية التشاركية، والجدير بالذكر أيضا، أن مدينة بورتو أليغري أول مدينة في العالم التي تبنت هذه الآلية منذ سنة 1989 وكانت البداية بمدينة صغيرة تتبعها وتسمى GR VATAT وتحتوي على 230 ألف ساكن ⁷⁹⁵.

أما على مستوى مؤسسة أليات المشاركة في الوثيقة الدستورية، فقد عمد المشرع البرازيلي على أفراد نصوص في الدستور البرازيلي لسنة 1988 حث من خلالها على إبراز لامركزية الإدارة التشاركية بالأخص في ما يتعلق بالسكن الإجتماعي (المادة 194) ومجال الصحة (المادة 198) وأيضا التعليم (المادة 206)، كما نص أيضا على المشاركة الإجتماعية كركيزة ضرورية في عمل الجهات التي تشترك في ممارسة السلطة (المواد 89 و 103 و 130 و 124)، بحيث ساهمت دسترة المشاركة الإجتماعية في ظهور تجارب للحكم التشاركي في عدة مجالات من أجل المساهمة في إتخاذ القرار وأيضا إلى ظهور فاعلين سياسيين جدد وبالتالي الإعتراف بوجود نوع جديد من المواطنة ⁷⁹⁶، بحيث أنه يقوم على إقراره بحث التصويت للرجال والنساء فوق 16 سنة وقد حدد أشكال المشاركة المجتمعية في الحكم من خلال مجالس إدارة السياسات، وإقرار أليات الإستفتاء الشعبي فيما يتعلق بحدود الدولة وأيضا على مستوى المسائل

أحمد قيادرة، الميزانية التشاركية كتكرس للديمقراطية المباشرة، موقع ليدرز العربية، بتاريخ 2016-05-05: 795
www.leaders.com.tn/article/074

⁷⁹⁶ إبراهيم السهول، واقع المجتمع المدني وتنزيل الديمقراطية التشاركية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات

الإستراتيجية، الإقتصادية والسياسية، ألمانيا، برلين، 2021، الطبعة الأولى، ص 186

المرتبط بسيادتها والتي لها طبيعة قانونية⁷⁹⁷.

ومن الناحية التاريخية، نسبت الميزانية التشاركية لأحزاب اليسار البرازيلية، باعتبارها الأغلبية الحاكمة في المجلس البلدي لبورتو اليجري في ذلك الوقت. ففى نفس الوقت الذي ينتخب سكان مدينة بورتو اليجري فيه رئيس البلدية الذى يتعاطف مع احتياجاتهم باعتباره من اليسار المعروف بالانحياز لمشاكل الفئات المهمشة، وكانت عملية إعداد الموازنات بالمشاركة فى البرازيل من وجهة نظر حزب العمال بمثابة أداة لتحقيق العدالة الاجتماعية، باعتبارها تمكن من إعادة توزيع الموارد العامة على الفقراء الذين حرّموا منها. كما تم اعتبارها وسيلة لتحقيق العدالة السياسية لأنها تتيح للمواطنين دون تمييز حق المشاركة والمناقشة في بلورة السياسات والتوجهات التنموية والذي حرّموا منه من قبل.

وبالرغم من وجود صبغة سياسية لعملية تجريب الميزانية التشاركية منذ نشأتها، فقد تحولت عملية إعداد الموازنات بالمشاركة من اتجاه سياسى إلى منهج في تدبير المالية العمومية وأصبحت العملية بسبب تبنيها من الجميع ثمرة للحركات الوطنية وانتفى اللون السياسي للنشأة والظهور.

وتطبيقا لهذه الآلية في البرازيل يتم، علاوة عن المجلس البلدي المنتخب بطرق ديمقراطية تقليدية تمثيلية، إحداث مجلس للميزانية منبثق مباشرة عن القاعدة الشعبية مكون من نواب الأحياء الذين وقع انتخابهم في أحيائهم. ويقوم النواب طوال فصل الصيف بتنظيم نقاشات حول الميزانية مع المجلس البلدي، وخصوصاً مع رئيس البلدية من أجل تحديد تفاصيل وأوليات ذلك القسم من الميزانية الذي انتزعتة الجماهير بطريقة ديمقراطية سلمية لتقرر مآله وفق حاجياتها وانتظاراتها. ويقوم نواب الأحياء بالرجوع دوماً إلى حلقات اللقاء الصغيرة في الأحياء ليقدموا لها تقريراً عما توصلوا إليه وهو ما يعزز مبادئ المسائلة والشفافية والثقة بين المواطنين والسلط العمومية⁷⁹⁸.

وفي نهاية الدورة السنوية لإعداد الميزانية يتبنى رئيس البلدية القرارات التي تنتج عن منتديات الأحياء ويُدرجها في ميزانية البلدية ويقوم بتنفيذها. ويكمن التفرد في تجربة بورتو اليجري في ذلك العدد الكبير من فئات العمال من الرجال منهم والنساء ومن جميع الأقليات التي تنخرط في هذه العملية الديمقراطية وتتابعها في كافة مراحلها⁷⁹⁹.

⁷⁹⁷ كلوفيس هنري كدي سوزا، الديمقراطية التشاركية في البرازيل، ضمانات وأفكار جديدة وتحديات دستورية، ورقة

تقديمية في مؤتمر حول الدستور المصري الجديد، تحديات وخبرات القاهرة، بنارخ 22 و 23 فبراير 2012، ص 3

798 أحمد قيادرة، الميزانية التشاركية كتكريس للديمقراطية المباشرة، نفس المرجع.

799 أحمد قيادرة، الميزانية التشاركية كتكريس للديمقراطية المباشرة، نفس المرجع.

ثانيا: تقييم التجربة البرازيلية

غير أن هذه اللقاءات والنقاشات تطرح في طياتها مجموعة من الإشكاليات المرتبطة بتكلفة الديمقراطية في حد ذاتها، بحيث أن إشراك المواطنين في هذه النقاشات المتعلقة بإعداد الميزانية في مختلف مراحلها يأخذ حيزا زمنيا مهما كما أن له مجموعة من العيوب والنواقص المتعددة.

جدول رقم 1: توضيح التكلفة المرتفعة للديمقراطية التشاركية

الوقت المطلوب لكل شخص من أجل المبادرة للحدوث						
30 دقائق			10 دقائق			عدد الأشخاص
8 ساعات / اليوم	ساعات	دقائق	8 ساعات / اليوم	ساعات	دقائق	
-	05	300	-	02	100	10
01	10	600	-	03	200	20
02	25	1500	01	08	500	50
31	250	15000	10	83	5000	500
63	500	30000	21	167	10000	1000
313	2500	150000	103	823	50000	5000
625	5000	300000	208	1667	100000	10000

المصدر: روبرت دال: عن الديمقراطية⁸⁰⁰

يتضح من خلال الجدول أن أخذ المبادرة للحدوث في لقاء يشارك فيه مجموعة من المواطنين يحتاج إلى وقت طويل، غير أن المعتاد أن عددا قليلا فقط من يأخذ الكلمة للحدث، والباقي يعتمد إلى الإستماع فقط، إما لوجود نقص في المعلومات أو غياب الإهتمام بالموضوع المطروح للنقاش، مما يطرح إشكالية إستمرار فرص المشاركة أمام جميع المواطنين والتي تتناقص بشدة أمام وجود عدد كبير منهم، مما يتطلب وقتا كثيرا لإعطاء الكلمة لهم جميعا.

⁸⁰⁰ روبرت دال، عن الديمقراطية، ترجمة أمين الجمل، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، 2000.

وحتى إذا كانت المشاركة في اللقاء أو الإجتماع متاحة للجميع، فإن العدد الفعلي للمشاركين لا يتخطى المئات فقط، كما أن أصحاب المداخلات الكاملة يصيرون مع تعدد مشاركتهم وطرحهم للأفكار والحلول لهم تأثير كبير على المشاركين المستمعين، وبالتالي يصبحون ممثلين عن الآخرين في لحظة التصويت⁸⁰¹. ولا بد من الإشارة إلى أن التجربة البرازيلية أسهمت بشكل كبير في ابتكار وسائل جديدة للمشاركة الاجتماعية رغم التناقضات والنقائص، كما ساهمت أيضا في إثارة الجدول حول وظيفة الديمقراطية في مفهومها التقليدي، لإعادة تعريف العلاقة الموجودة بين الدولة والمجتمع والبحث عن معنى المشاركة في سياقاتها التاريخية والثقافية والسوسيوسياسية⁸⁰².

انطلقت آلية إعداد الموازنة التشاركية بشكل فعلي في البرازيل سنة 1989 وذلك على مجال البلديات بالأخص في بلجية بورتو أليغري والتي تعتبر عاصمة لولاية ريو غراندي دوسول State of Rio Grande do Sul وذلك بفعل النجاح الكبير الذي حققه في تلك الحقبة حزب العمال على مستوى مجلس بلدية هذه المدينة التي تتكون من حوالي 5.1 مليون من الساكنة، ليتم لاحقا عملية تعميمها بشكل كبير لتشمل أكثر من 200 مجلس بلدي الذي سيستفيد من هذه التجربة⁸⁰³، وهذا عبر ابتكار أربعة 4 فضاءات تشكل مجموعة أليات خاصة بالاشتغال من أجل تفعيل هذا النموذج الفريد على مستوى إعداد الميزانية الترابية بإعتماد مقاربة تشاركية وديمقراطية، تحقق شروط توحيد المجتمع المحلي لإبداء آرائهم وأيضا المشاركة الفعلية في سيرورة إنتاجها⁸⁰⁴.

أما على مستوى قياس مدى المشاركة من الناحية الكمية، وفي دراسة حول جدوى التمكين منها ومحاربة الفقر، تم تحليل تجربة الميزانية التشاركية بـ"بورتو أليغري"، وتقديم عدد من النتائج المسجلة في نموذجها الأولي، حيث ارتفعت نسبة المشاركة في عملية إعداد الميزانية التشاركية من أقل من 1000 شخص عام 1990 إلى أكثر من 14 ألف شخص عام 1996. فحين حين أن عدد الاستشارات المنظمة في هذا السياق فإنها استهدفت ما يقارب 100 ألف شخص، ما يمثل 8 بالمئة من الساكنة الحضرية، وأن

⁸⁰¹ إبراهيم السهول، مرجع سابق، نقلا عن: أوراق البدائل، "من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية"،

نحو دستور مصري جديد (تجارب وروى)، منتدى البدائل العربي للدراسات (A.F.A)، نماذج وتوصيات محمد العجاتي، كلوفيس هنري كدي سوزا ونوران أحمد. ص 5

⁸⁰² إبراهيم السهول، نفس المرجع السابق، ص 188

⁸⁰³ Guillaume Gourgues, « les politiques de démocratie participative », Éd Presses Universitaires de Grenoble (PUG), France, Mai 2013, p 54.

⁸⁰⁴ Anja Rocke, Carsten Herzberg, Yves Sintomer, «Les budgets participatifs en Europe, des services publics au service du public, op.cit, p. 13

ما يقارب 60 بالمئة من المواطنين عبر البرازيل علموا بعملية اعداد الميزانية حينها، وقد بلغ عدد المدن التي نهجت نفس المقاربة التشاركي ما يقارب 80 مدينة إعتمدت نفس التجربة⁸⁰⁵. وتتمثل هذه البنية التشاركية في الألية التنفيذية وأيضاً الألية التشريعية الخاصة بالمجلس البلدي ثم المجتمع المدني من جهة أخرى وأيضاً الهرم التشاركي وفقاً للخطاطة التالية:



خطاطة رقم 1: بنية الميزانية التشاركية⁸⁰⁶

⁸⁰⁵ Deepa Narayan, Laura Bures, Magui Moreno, « Autonomisation et réduction de la pauvreté : outils et solutions pratiques », sous la direction de Deepa Narayan, éd Saint-Martin, Paris, 2004, P 178.

⁸⁰⁶ Marion Gret, Yves Sintomer, « Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie », éd la Découverte, Paris, 2002, pp 32-33

إن الهدف من سرد التجربة البرازيلية ليس الوصول إلى خلاصة العيوب والنواقص فقط والتي تميز جميع التجارب المقارنة تقريبا، بل هي محاولة للاطلاع على أكثر التجارب العالمية نجاحا إلى وقتنا الراهن في إعداد الميزانية التشاركية، التي تطرح مجموعة من الإشكاليات محليا خصوصا على مستوى طريقة إشراك المواطنين وجميع الفئات في إعدادها وتنفيذها وتبويبها، سواء على مستوى غياب الإطلاع والإلمام من قبل المواطنين على المسائل المرتبطة بالميزانية العامة وأيضا الميزانية المحلية أو على مستوى طريقة توجيه النفقات إلى مشاريع تنمية تشمل جميع الفئات الاجتماعية، وتحقيق تنمية تستهدف جميع القطاعات الثقافية والاجتماعية والبيئية... إلخ.

العنصر الثاني: التجربة الإسبانية

تعتبر التجربة الإسبانية رائدة في مجال الديمقراطية التشاركية، خصوصا على المستوى المحلي، عبر هيئة المواطنين المحلفين (jurys citoyen) من بين التجارب الرائدة على مستوى إشراك المواطنين في عملية إتخاذ القرار خصوصا على المستوى المحلي، وتعتبر أيضا هذه التجربة من بين التجارب النادرة على مستوى إحداث هيئات خاصة بإشراك المواطنين. والتي سنركز عليها في عملية التجارب المقارنة حول الديمقراطية التشاركية.

وقد ساهمت عدة عوامل في صقل التجربة الإسبانية والتي تتعدد بين عوامل داخلية وأخرى خارجية، ساعدت على تكوين وعي سياسية بضرورة ديمقراطية نظام الحكم في إسبانيا وتسريع مرحلة الانتقال الديمقراطي، من أجل تجاوز مرحلة النظام السياسي السلطوي مع فترة حكم الجنرال فرانكو⁸⁰⁷. ومن أجل تخطي مرحلة العنف والإحتجاجات التي صاحبت نهاية حكم فرانكو في صفوف العمال والطلبة، عمد النظام الإسباني إلى تبني إصلاحات دستورية سنة 1987⁸⁰⁸، أعادت الاعتبار للكرامة الجسدية والحريات الفردية، كما جعلت الحريات العامة مثل الحق في الإحتجاج والإضراب والحق في تأسيس الجمعيات المدنية والتنظيمات السياسية وحرية التعبير والصحافة على رأس الأولويات، مع تبني نظام لامركزي شبه فدرالي يعطي للمقاطعات الحكم الذاتي في إنتخاب برلمانات جهوية، وأيضا

⁸⁰⁷ فرانثيسكو فرانكو بوهاموند ، ولد سنة 1892 وتوفي بتاريخ 20 نوفمبر 1975، هو جنرال وديكتاتور إسباني أحد قادة انقلاب سنة 1936 للإطاحة بالجمهورية الإسبانية الثانية التي أدت إلى الحرب الأهلية الإسبانية. وبعد ذلك حكم إسبانيا حكما دكتاتوريا بدءا من 1939 إلى 1975، ملقبا نفسه بالكوديو أو الزعيم. - رئيس الدولة - حتى وفاته سنة 1975، ورئيس للحكومة سنوات 1938 - 1973.

⁸⁰⁸ الدستور الإسباني لسنة 1978، الجريدة الرسمية عدد 311 بتاريخ 29 دجنبر 1978

تنصيب حكومات جهوية وإدارات محلية مستقلة، تعتمد في تدبير شؤونها على رؤية ومقاربة تشاركية فيما يتعلق بالتسيير والمشاركة في التخطيط من أجل تحقيق أهداف المواطنين⁸⁰⁹.

أولاً: مسارات التجربة الإسبانية

تقدم المادة التاسعة من الفصل الثاني في الوثيقة الدستورية الإسبانية لسنة 1978 للمواطنين حق المشاركة في التدبير المحلي لشؤونهم، من خلال المشاركة في السياسات العامة، بطريقة مباشرة أو عبر ممثلين، كما أن القانون رقم 1985/07 يضع مجموعة من القواعد الخاصة بالمشاركة المحلية، وهذا إلى جانب قانون المدن الكبرى رقم 2003/57 الذي يقوم على تسهيل مهمة المواطنين في الحياة السياسية المحلية وأيضاً في المهام التشريعية الجديدة مثل الحصول على المعلومة وأيضاً على تشجيع المبادرة الوطنية الشعبية.

غير أن هيئة المواطنين المحلفين كترجمة لـ (JURYS CITOYEN) تعتبر من أكثر تطبيقات الديمقراطية التشاركية التي تميز التجربة الإسبانية، ولقد حدثت أول تجربة لهذه الهيئة في مدينة أديازابال Idiazabal⁸¹⁰ سنة 1992، وهي منطقة صغيرة في إقليم الباسك. ومنذ ذلك الحين، تمت حوالي عشرين تجربة نوع في هذا المكان، الغالبية العظمى منها في كاتالونيا وبلاد الباسك. في هاتين المنطقتين، بدأت هيئات المحلفين التابعة للمواطنين تلعب أدواراً مهمة، وقد خططت الكثير من البلديات لاستخدام هذه الآلية لحل بعض المسائل المحلية بطريقة تشاركية⁸¹¹.

وفي إقليم الباسك، كان يسود مناخ العنف والاستقطاب السياسي الكبير من أجل المشاركة عبر تطبيق أدوات المواطن الجديدة في صنع القرارات المحلية⁸¹².

وتتمحور الموضوعات التي تناولتها هيئات المحلفين الإسبانية، حول المسائل المرتبطة بالتخطيط الحضري، واستخدام المساحات الخضراء، فضلاً عن تطوير المعدات والبنية التحتية المحلية. ومع ذلك، هناك بعض التجارب في المجال الاجتماعي أيضاً، وتحديداً تجربة الهجرة. في حالة مدينة كوربيرا

⁸⁰⁹ إبراهيم السهول، مرجع سابق، ص 191

⁸¹⁰ مدينة إسبانية صغيرة، تابعة لولاية جويري Gioerri في النفوذ الترابي لإقليم الباسك الذي يتمتع بالحكم الذاتي.

⁸¹¹ Les jurys citoyens en Espagne : vers un nouveau modèle de démocratie locale, Mouvements, 18/15/2001,

p 132

⁸¹² Idem, p 133

دي ليوبريكات⁸¹³ Corbera de Llobregat، وهي بلدة صغيرة على مشارف برشلونة، قام المشاركون بالنقاش والاتفاق على تدابير لتعزيز دمج المهاجرين من خارج الاتحاد الأوروبي في المدينة. أما في حالات أخرى، كان على هيئة المواطنين المحلفين الحكم على نقاط محددة نسبياً: في مونتورنيس ديل فاليس، بحيث قام المشاركون على سبيل المثال بالاختيار بين ثلاثة مشاريع بديلة لتطوير ميدان عام جديد ومنتزه حضري جديد في وسط المدينة. في سانت كويرز ديل فاليس Sant Quirze del Vallès أو كاردديو Cardedeu، حددت هيئة المواطنين المحلفين المعايير الأساسية التي يجب أن تحكم التخطيط الحضري في البلدية.

إن الفلسفة التي تحكم عمليات الاختيار الذاتي -للمشاركة التطوعية- لهيئات المواطنين المحلفين تؤدي عادة إلى تشوهات خطيرة، تهم النوع الاجتماعي والديموغرافي والاجتماعي –السياسي، فيما يتعلق بتمثيلية الأشخاص المعنيين. وتؤثر هذه التشوهات على الشرعية الديمقراطية للعمليات التشاركية. بحيث يختار المواطنون هيئة المواطنين المحلفون المشاركين بشكل عشوائي من قوائم البلدية، مما يعني أن معيار العمر (يجب أن تكون في سن كاملة) هو بمثابة عقبة أمام التعيين. ويتيح الاختيار العشوائي للمشاركين، لأي مواطن الفرصة للمشاركة في هذه العملية التشاركية (التي تحافظ على مبدأ المساواة السياسية) وتضمن أيضاً أن أولئك المختارون يشاركون حقاً في التعددية، غير أن الملاحظ هنا أنهم غير متجانسين مثل هو في الواقع على مستوى تمثيلية الساكنة (مبدأ التمثيل).

غير أنه من أجل احترام هذه المبادئ، يقدم للأشخاص المختارين سلسلة من الحوافز والتعويضات التي تسهل مشاركتهم: تنظيم رعاية الأطفال أو كبار السن والتي قد يتم الاعتناء بها من قبل الأشخاص المختارين أنفسهم، وإدارة حالات الغياب عن العمل، وتنظيم النقل، وحتى، في بعض الحالات، المكافأة المالية للمشاركة⁸¹⁴.

إن المبادرة التي تهم المشاركة في القرارات المحلية في التجربة الإسبانية، تأتي في غالب الأحيان من المجالس البلدية نفسها، الذين، بحيث تشكل وعي وإقتناع تام من خلال التجارب التي قامت بها البلديات الأخرى، أن هيئات المحلفين المواطنين يمكن أن تكون حلاً تشاركياً حقيقياً لحل الشؤون

⁸¹³ مدينة إسبانية صغيرة، تابعة لولاية بايس ليوبريكات Baix Llobregat تابعة للنفوذ الترابي لإقليم برشلونة

.Barcelona

814 Idem, p 133

المحلية العالقة أ والمحددة مسبقا. والجدير بالإشارة هنا أنه ليس من السهل تحديد الدوافع التي دفعت المجالس البلدية إلى تطوير هذا النوع من التشاور.

وقد تبنت بعض الأحزاب السياسية اليسارية الديمقراطية التشاركية باعتبارها هوية أيديولوجية جديدة، واختار العديد من السياسيين المحليين مشاركة المواطنين لحل الصراعات الشائكة، كما أن آخرون رأوا فيها وسيلة لتعزيز شعبيتهم بتكلفة سياسية منخفضة. وهنا الحديث عن حالة واحدة فقط، هي حالة بلدية كوردادو Cardedeu، إحدى البلديات القريبة من برشلونة، والتي جاءت المبادرة بشكل صريح رسميًا من مواطن غير رسمي (رجل سياسة محلي)⁸¹⁵.

ثانيا: تقييم التجربة الإسبانية

هيئة المحلفين المواطنين هي واحدة من الآليات الكثيرة التي يمكن استخدامها لتنظيم مشاركة المواطن في صنع القرار السياسي. لها بعض المزايا، ولكن أيضًا بها بعض العيوب، مقارنة بالأساليب التشاركية الأخرى، مثل مجالس الأحياء والاستفتاءات والتجمعات ... تكمن فضائلها الرئيسية، على الأقل من الناحية النظرية، في تمثيل المشاركين وفي الرغبة في تقديم مساحة حقيقية للمعلومات والمداولات الجماعية.

واجهت هيئة المواطنين المحلفين مجموعة من الانتقادات والشكوك في مجموعة من القطاعات، سواء من التيارات المحافظة والتقدمية. والتي كان مخطط لها في أحيان كثيرة، لإفشال التجربة. بحيث يشكك البعض في القدرة المنهجية للاشتغال التي حددتها هذه الهيئة والأهداف التي رسمتها لتحقيقها. كما أن تساؤلًا تمثيلا يروم قدرة هذه الهيئة على الحصول على عينة تمثيلية حقيقية لجميع السكان والذي يتم طرحه دائما من قبل تيار المشككين، لكون المشاركة طوعية مما يسبب انخفاض عدد المشاركين. وعدم تمثيلية كل الساكنة، ومع ذلك، تظهر الأدلة التجريبية أنه على الرغم من بعض التشوهات، فإن هيئات المواطنون المحلفين تصل إلى مستويات تمثيلية أعلى لا تضاهي من الآليات التشاركية الأخرى⁸¹⁶.

815 Idem, p 134

816 Idem, p 135

العنصر الثالث: التجربة الفرنسية في الديمقراطية التشاركية

تمثل التجربة الفرنسية مرجعا مهما لا غنى عنه في تطبيقات التجارب الناجحة في الديمقراطية التشاركية، وهي تعود إلى نهاية القرن الثامن عشر النصف الثاني من القرن التاسع عشر، مع التطور الحاصل في المنظمات غير الحكومية الفرنسية الذي تم بالتزامن مع مجموعة من الإكراهات الاجتماعية والاقتصادية والتطورات السوسيوسياسية التي ميزت المجتمع الفرنسي في هذه الحقبة، وأيضا قدرة هذه المنظمات على مواكبة هذه التطورات مما ساهم في إنجاح هذه التجربة على المستوى الدولي.

إن الجمعية أو العصبة والمنظمة والودادية، برزت في المجتمع الفرنسي مع قانون الجمعيات الفرنسي، كألية للإستجابة لحاجيات المجتمع المتطورة والمختلفة، وبالرغم من تطورها التاريخي الذي كان دائما محفوقا بهواجس الحيطة والحذر، خصوصا وسط تيار الجمعيات الكاثوليكية والرهبانية الدينية في فرنسا *Congrégation Religieuse* مما ساهم إندلاع معركة العلمانية بين الجمعيات والتنظيمات⁸¹⁷، والتي أفرزت مبدأ فصل الدين عن الدولة والذي أصبح منذ ذلك التاريخ من مبادئ الجمهورية الفرنسية، والذي أعقبه إخراج قانون 1901 الذي يعد الإطار القانون المنظم للجمعيات بفرنسا والذي خصص الجزء الأول منه لتحديد حرية تأسيس الجمعيات والأهلية القانونية لذلك، وأيضا تناول الإعتراف للجمعيات بالمنفعة العامة ووسائل حلها، أما الجزء الثالث فقد تطرق إلى الموارد المالية والنظام المحاسباتي، ويعتبر القانون مرجعا لتنظيم مجال حرية تأسيس الجمعيات لكونها مكونا مهما وفعالا داخل المجتمع المدني الفرنسي⁸¹⁸.

أولا: ظهور التجربة الفرنسية

لقد لعب قانون الجمعيات دورا كبيرا في صقل تجربة الديمقراطية التشاركية في فرنسا وسرعة بروزها، بحيث أن ظهور ألية التشاور مثلا كان مع الأزمة التي رافقت خطوط القطاع فائق السرعة (TGV بفرنسا سنة 1992)، ومن ثم إقرار مبادئ الديمقراطية التشاركية عبر إصدار قانون بتاريخ 27 فبراير 2002 متعلق بديمقراطية القرب، الذي إشتط في فصله الأول من الباب الخاص بمشاركة

⁸¹⁷ إبراهيم السهول، واقع المجتمع المدني وتنزيل الديمقراطية التشاركية، مرجع سابق، ص 182

⁸¹⁸ Frank Bortard, Etat et les associations, entre méfiance et allégeance, édition liaison paris, 1995, pp 29

المواطنين في الشؤون المحلية، بإحداث ما يصطلح عليه مجالس الأحياء بالمدن التي يتجاوز سكانها 8000 سنة⁸¹⁹.

هذا المجلس ساهم في إيجاد الحلول للمشايخ الكبرى خصوصا التي تواجه معارضة عند تنفيذها واستخلاص الملاحظات الإيجابية والسلبية، وهذه التجربة مشابهة للتجربة الإسبانية على مستوى هيئة المواطنين المحلفين، مع إختلاف حول تركيبة كل لجنة، غير أنها تعتمد نفس الآليات الخاصة بالتشاور وإشراك المواطن في عملية إتخاذ القرار.

كما لعبت احتجاجات المواطنين سنة 1960 من أجل المشاركة المبادرة في الإدارة المباشرة للبلديات دورا مهما في مسار تكريس قواعد الديمقراطية التشاركية، بحيث لعبت هذه الإحتجاجات دورا مهما في إعادة إعمار العديد من الأحياء في فرنسا، وقد تبنت هذه المطالبات جمعية الديمقراطية المحلية والإجتماعية (ADELS)⁸²⁰، والتي ساهمت في المطالبة من العديد من النشاطات المنتمون إلى طبقات إجتماعية مختلفة بالمساهمة في عملية إدارة وتدير شؤونهم على مستوى البلديات⁸²¹.

غير أن إضفاء الطابع المؤسسي المستند على أسس الشرعية للمقاربة التشاركية في الممارسة، تم سنة 1995 عبر إنشاء لجنة وطنية للمناقشة العامة (CNDP)، التي تمثلت مهمتها في تعزيز وتنظيم مناقشات مع ممثلي المجتمع المدني من أجل المساهمة في تطوير وإنجاح المشاريع التنموية الكبرى (الكهرباء، بناء المطارات، التخلص من النفايات النووية... إلخ)، كما أنيطت لها مهمة تكوين المجالس المحلية والمنظمات المحلية غير الحكومية والتي تعنى بالأمور البيئية بالخصوص، بحيث قامت لجنة خاصة بالإستماع إلى آراء الجمعيات حول مواضيع تهم الكهرباء والطرق السيارة خصوصا سنة 1997، ثم تقدير تقرير خاص يليه إستشارة المواطنين إلى أصحاب القرار⁸²².

⁸¹⁹ إبراهيم السهول، واقع المجتمع المدني وتنزيل الديمقراطية التشاركية، مرجع سابق، ص 183

⁸²⁰ Albert Mallet, Quand les habitants prennent la parole, ministère du logement, plan construction, 1981, pp 22-23-24-25-77

⁸²¹ إبراهيم السهول، واقع المجتمع المدني وتنزيل الديمقراطية التشاركية، مرجع سابق، ص 184

⁸²² إبراهيم السهول، نفس المرجع السابق، ص 185

ثانيا: تقييم التجربة الفرنسية

إن هذه التجربة ورغم بعض الإنتقادات التي توجه لها على مستوى الآليات الديمقراطية التي تسمح لجميع الفئات بالمشاركة، فإنها تقدم تجربة غنية على مستوى تعدد قنوات الحوار والتشاور وأيضا المشاركة في اتخاذ القرارات حول المواضيع ذات الحساسية الكبرى.

تقدم التجربة الفرنسية مثالا يحتذى به في إشراك المواطنين في لإتخاذ القرارات التي تهم السياسات العامة والتي تنخرط فيها المدينة أو البلدية التي يشاركون في تسيير شؤونها، عبر تقديم تقارير حول المواضيع التي تهم المواطنين إلى أصحاب القرار، وأيضا عبر إشراكهم اللجنة الوطنية للمناقشة العامة. غير أن هذه التجربة لم تنسحب إلى التقرير في بعض الأمور المصيرية للمواطنين وتقديم اقتراحات يؤخذ بها فورا والتي تهم الصحة والثقافة، بل إن أغلب التقارير التي يتم رفعها لها طابع استشاري لأصحاب القرار وليس لها الصبغة الإلزامية خصوصا على مستوى الأخذ بها وتفعيلها، خصوصا في المواضيع الإجتماعية والثقافية التي تمس المواطنين بشكل مباشر، كما أن تحديد المشاركين والفئات المشاركة في لجان المناقشة يحد من تشاركية المقاربة لثمة جميع المواطنين، وأخذ رأيهم على غرار التجربة البرازيلية في إعداد الميزانية التشاركية.

خلاصة

إن ظهور مفهوم الديمقراطية التشاركية هو محاولة من أجل تجاوز عيوب ونقائص الأنظمة الديمقراطية الحديثة التي حصرت الممارسة الديمقراطية في المجال النيابي والتشريعي والتداول حول السلطة، دون الوصول إلى إشراك حقيقي للمواطنين والمواطنات في تسيير شؤونهم والتأثير في القرارات والسياسيات التي تهم تطلعاتهم. وهو الهدف الأسمى الذي وجدت من أجلها الديمقراطية في بدايات ظهورها.

غير أن ما يثير الاهتمام أكثر هو تشعب الاهتمام بهذا المفهوم من طرف مختلف الباحثين والمهتمين بمسائل الديمقراطية، وإبداعهم في إيجاد صيغ مختلفة ومتقاربة للمفهوم إنطلاقا من التجارب المقارنة التي لاقت إهتماما كبيرا أيضا ومحاولات كثير للأخذ بها من طرف الأنظمة السياسية المهتمة بالديمقراطية التشاركية وتنزيلها على أرض الواقع.

ولابد من الإشارة في الأخير إلى أن الديمقراطية التشاركية قد تبدو الوجه المرن للممارسة السياسية ومكملا لدور الديمقراطية التمثيلية، وذلك بما تقدمه من تنوع للمتدخلين والفاعلين في الشأن العمومي، ما يمكنه من حشد الخبرات والكفاءات، إلا أن الاستفادة من هذه الأخيرة يتطلب تنظيم هذه المشاركة وتنويع الآليات الناجعة وجعلها ذات فاعلية أكبر. وقد لا يتحقق هذا الأمر إلا من خلال تعزيز مبدأ الشفافية وجودة التواصل للرفع من مستوى اهتمام المواطن معرفيا وعمليا بالمشاركة في السياسات العمومية.

تحديات الاستقلالية المالية والإدارية للجماعات الترابية: دراسة في مسار تفعيل
مبدأ التدبير الحر

**Challenges of Financial and Administrative Autonomy for Local Authorities A
Study on the Implementation Path of the Principle of Free Management**

ذ. سيف الدين جوجي

باحث بسلك الدكتوراه - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمراكش - جامعة القاضي
عياض.

ملخص باللغة الإنجليزية:

The topic addresses the limitations of the financial autonomy of territorial communities and the reciprocal influence between their free management and administrative oversight. It highlights the constraints faced by elected councils in preparing the territorial budget due to their close connection with the state's general budget, which limits their financial independence. The discussion also examines the inadequacy of territorial resources in achieving financial autonomy due to the unequal distribution of tax revenues and state intervention in tax-related decisions. Additionally, it underscores the weakness of the local authorities' assets and its impact on their self-financing system. On the other hand, the constitutional and legislative framework for administrative oversight is explored, focusing on the role of the "visa" as a regulatory mechanism that restricts the financial autonomy of these communities.

يشهد المغرب منذ تبني دستور 2011 تحولات عميقة وجوهرية على مستوى نظام الحكامة، خاصة فيما يتعلق بتعزيز دور الجماعات الترابية في التنمية المحلية. جاء هذا الدستور ليؤسس لمجموعة من المبادئ التي تهدف إلى تحديث وتطوير الأداء الإداري والمالي لهذه الجماعات، ومن أبرز هذه المبادئ مبدأ التدبير الحر، الذي يعكس توجه الدولة نحو دعم اللامركزية وتعزيز استقلالية الجماعات الترابية. هذا المبدأ يشكل ركيزة أساسية لتمكين الجماعات من التحكم في مواردها المالية وتسيير شؤونها الإدارية بشكل يتيح لها القيام بالدور التنموي المنوط بها، والذي يعد ضرورياً لتحقيق التنمية

الشاملة والمستدامة على المستوى المحلي.⁸²³

ويرتبط تبني المغرب لنهج جديد في تدبير الشأن العام المحلي بسعي الدولة إلى منح الجماعات الترابية مزيداً من الحرية في اتخاذ القرارات المتعلقة بتدبير شؤونها، سواء من الناحية المالية أو الإدارية. حيث جاء دستور 2011 ليؤطر هذه الرؤية من خلال إقرار مجموعة من النصوص التي تعزز الاستقلالية المالية والإدارية، بهدف تمكين هذه الجماعات من لعب دور فعال في تعزيز التنمية المحلية. يفرض هذا التحول ضرورة فهم الإشكاليات المتعلقة بتطبيق مبدأ التدبير الحر ومدى فعالية آلياته.

ويمس موضوع الاستقلالية المالية والإدارية للجماعات الترابية بشكل مباشر الفاعلين المحليين الذين يلعبون دوراً أساسياً في تنفيذ السياسات العمومية على مستوى التراب الوطني. تُعتبر الجماعات الترابية الوحدة الأساسية في التنظيم الإداري للدولة، ويعتمد عليها في تحقيق الاستجابة الفعالة لحاجيات المواطنين. من هذا المنطلق، فإن تحقيق استقلالية مالية وإدارية فعلية لهذه الجماعات يعد من الضروريات الملحة لضمان تحقيق التنمية المحلية بشكل أكثر شمولاً وعدالة. علاوة على ذلك، فإن دراسة القيود والعوائق التي تحول دون تحقيق هذا الهدف تكتسي أهمية بالغة لفهم الجوانب التي يجب تحسينها أو تعديلها.

استناداً إلى ما سبق، يمكن طرح تساؤل محوري يتمثل في: إلى أي مدى تستطيع الجماعات الترابية في المغرب تحقيق استقلالية مالية وإدارية فعلية تمكنها من تفعيل مبدأ التدبير الحر كما نص عليه دستور 2011؟ وما هي القيود المالية والإدارية التي تحول دون تحقيق هذه الاستقلالية بشكل كامل؟ وهل يمكن التوفيق بين مقتضيات المراقبة الإدارية وضمان التدبير الحر للجماعات الترابية؟ تطرح هذه الإشكالية عدة تساؤلات فرعية تتعلق بضعف الموارد المالية للجماعات الترابية، وآليات الرقابة المفروضة عليها، ومدى قدرة هذه الجماعات على تدبير شؤونها في ظل هذه التحديات.

للإجابة على هذه الإشكالية، سيتم أولاً تناول حدود الاستقلالية المالية للجماعات الترابية، مع التركيز على العوامل المالية التي تحد من قدرتها على تحقيق استقلالية كاملة، مثل ضعف الموارد الذاتية والاعتماد الكبير على التحويلات المالية من الدولة. وسيتم في هذا الإطار تحليل آليات التمويل الذاتي المتاحة للجماعات الترابية، وتقييم مدى مساهمتها في تعزيز أو إضعاف هذه الاستقلالية المالية

⁸²³ - محمد صدوقي، " التدبير الحر والاستقلالية المالية للجماعات الترابية؟ أية علاقة "، مقال منشور بمجلة المنبر

القانوني، العدد 11، أكتوبر 2016، ص: 107.

(المبحث الأول).

ثم سيتم التركيز في مرحلة لاحقة على دراسة تأثير المراقبة الإدارية على مبدأ التدبير الحر، من خلال تحليل الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الجماعات الترابية ومدى تأثير هذه الرقابة على حرية اتخاذ القرارات المحلية. كما سيستعرض هذا الجزء مختلف أشكال الرقابة، سواء القبلية أو البعدية، وتأثيرها على سير العمل داخل الجماعات الترابية وقدرتها على إدارة شؤونها بشكل مستقل (المبحث الثاني).

المبحث الأول: حدود الاستقلالية المالية للجماعات الترابية

رغم أهمية التنصيص الدستوري على مبدأ التدبير الحر، بإعتباره إحدى المبادئ الأساسية التي أصبحت تقوم عليها المنظومة الترابية، إلا أن هذا المبدأ إذا لم يصاحبه تمتع الجماعات الترابية بموارد مالية، يبقى دون جدوى.

كما أن الاختصاصات التي أصبحت تتمتع بها الجماعات الترابية، تستلزم هي الأخرى أن تتوفر هذه الأخيرة على الاستقلال المالي يجسد مبدأ التدبير الحر، يغني الجماعات الترابية من التبعية للدولة. إذا كان الدستور قد نص نظرياً على مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، إلا أن قياس درجة تمتع هذه الأخيرة بحرية التدبير، لا يمكن معرفتها من الناحية العلمية، إلا من خلال الموارد المالية التي تتمتع بها ومدى استقلاليتها عن الدولة⁸²⁴.

فالحديث عن وجود الاستقلال المالي من عدمه، يرتبط أساساً بمعرفة مدى مساهمة المجالس المنتخبة للجماعات الترابية في إعداد الميزانية الترابية كأحد أهم المقررات المالية (المطلب الأول)، وبالتعرف على المواد الذاتية للجماعات الترابية، ومدى مساهمتها في تحقيق الاستقلال المالي (المطلب الثاني).

⁸²⁴-أحمد أهل السعيد، " المبادئ الدستورية والقانونية المنظمة للجماعات الترابية "، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - جامعة القاضي عياض مراكش، السنة الجامعية: 2017 - 2018، ص: 17.

المطلب الأول: محدودية مساهمة المجالس المنتخبة في إعداد الميزانية الترابية

إذا كانت الميزانية الترابية من الناحية الشكلية، هي مجموعة من الأرقام والمعطيات الحسابية بناء على تقديرات معينة تغطي سنة مالية للجماعات الترابية، فإنها من جهة ثانية تعبر عن اختيارات وتوجهات تنموية في شكل برامج ومشاريع تنموية، تضعها المجالس المنتخبة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الترابي، فتحكم الجماعة الترابية في ماليتها وقرارها المالي، يعني قدرتها على تفعيل برامجها التنموية على أرض الواقع بكل حرية وفعالية، وفي حالة ضعف مواردها المالية الذاتية، تبقى اختياراتها التنموية محدودة بفعل تدخل سلطة المراقبة في بلورة القرار المالي الترابي⁸²⁵. وهذا القول يدفعنا للحديث عن حدود تدخل المجالس التداولية في وضع التوجهات العامة للميزانية (الفقرة الأولى)، ثم الحديث عن ارتباط الميزانية الترابية بالميزانية العامة للدولة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: حدود تدخل المجالس المنتخبة في وضع التوجهات العامة للميزانية الترابية

يرتبط نجاح الجماعات الترابية في التدبير التنموي الترابي، بقدرتها على التحكم في قواعد وتقنيات إعداد وتنفيذ الاستراتيجيات المالية التي تعدها، بحيث تشكل هذه الاستراتيجيات معياراً أساسياً لقياس حرية الجماعات الترابية في علمية إعداد قرارها المالي من جهة، وأداة تعتمد عليها المجالس المنتخبة في تمويل المشاريع التنموية من جهة ثانية⁸²⁶.

بعد صدور القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، تم سن مقتضيات مهمة تهم الميزانية الترابية للوحدات الترابية بمختلف مستوياتها، تتمثل في خمس أبواب⁸²⁷، ضمن كل قانون تنظيبي على

⁸²⁵ - سعيد الدحماني، " مبدأ التدبير الحر ورهان الاستقلال المالي الترابي "، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام تخصص التدبير الإداري المحلي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – سلا، جامعة محمد الخامس – الرباط، 2014 – 2015، ص: 50.

⁸²⁶ - لبنى الرهوني، " الأليات الاقتصادية للتنمية المحلية على ضوء دستور 2011 "، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – سلا، جامعة محمد الخامس – الرباط، 2012 – 2013، ص: 13.

⁸²⁷ - كل القوانين التنظيمية المنظمة للجماعات الترابية:

- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات. الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015)، ص: 6585-6624.

حتى تم التطرق فيها بالتفصيل على دورة حياة الميزانية الترابية، غير أن الواقع العملي يظهر محدودية دور صانعي القرار المالي الترابي، في وضع الخطوط الرئيسية للميزانية الترابية وتحديد توجهاتها العامة، وذلك راجع لمجموعة من الأسباب، منها ما هو مرتبط بالجانب التشريعي، المتمثل في ربط المقتضيات الميزانية الترابية بعدد لا يستهان به من النصوص التنظيمية، التي تصدر من طرف الوزارة المكلفة بالداخلية، وهذا يفقد المقتضيات الأصلية من روحها التشريعية، و ينقله الى مصاف المقتضيات التنظيمية والتي تجسد لا محلة التوجهات المالية المركزية على حساب حرية القرار المالي الترابي.

ومن جهة ثانية، منها ما يرتبط بالتوجهات والإرشادات التي يتلقاها المقرر المالي الترابي من طرف السلطة المركزية، عن طريق دوريات ومنشورات و مذكرات، تقييد حريته التدبيرية للشؤون المالية الترابية، فهناك من هذه الدوريات⁸²⁸، ما يعطي التوجهات العامة ويرسم الاستراتيجيات المالية الترابية وتنقل المنتخب الترابي من سلطة أصلية صاحبة القرار المالي من حيث البلورة والاعداد، إلى سلطة فرعية تقوم فقط بتنزيل هذه التوجهات والمصادقة عليها.

وما يساهم في هذا التراجع الحاصل في دور المنتخب الترابي في بلورة القرارات المالية الترابية، قد يرجع في الكثير من الأحيان الى ضعف تكوينه على مستوى التدبير المالي الترابي ، ومن نتائج السلبية لهذا الضعف نجد أن بعض الجماعات الترابية لا تستطيع أن تحضر ميزانياتها في الوقت المحدد لها، ولا القيام بالتنفيذ الفعلي للقوانين المنظمة للمالية الترابية والمحاسبة، بالشكل الذي تستدعيه

- القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 بتاريخ 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015) ، ص-ص: 6659-6625.

- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 بتاريخ 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015) ، ص-ص: 6708-6660.

تم التخصيص في متنها على تخصيص الأبواب من 1 الى 5 من القسم الخامس للميزانية الترابية.
⁸²⁸ - أنظر على سبيل الاستئناس إلى الدورية رقم 14916/11715 الصادرة بتاريخ: 21 شتنبر 2021، والموجبة من وزير الداخلية الى السيدة والسادة ولاة الجهات وعمال وعمالات والمقاطعات وأقاليم المملكة، في موضع: إعداد وتنفيذ ميزانية الجماعات الترابية برسم سنة 2022.

التقنيات الحديثة للتدبير المالي الترابي⁸²⁹.

وفي ختام هذه النقطة، نود الإشارة إلى أن النصوص القانونية من جهة، وإن كانت تنص على وضع مخطط التنمية في مقدمة الاختصاصات الخاصة المخولة للجماعات الترابية، مما يعطي الأهمية القصوى نظرياً⁸³⁰، فإنها تحصر دور المجالس المنتخبة في دراسة مشاريع الميزانيات المعروضة عليها ولا تمتد إلى عملية وضع المشاريع نفسها أو التقديرات التي تتضمنها، ومن جهة ثانية، يعتبر الاتجاه الذي سار عليه القانون الخاص بالمالية المحلية، تأكيداً لهذا المنحى و تقليصاً قانونياً للدور الذي يفترض أن يضطلع به المنتخبون في هذا السياق⁸³¹.

الفقرة الثانية: ارتباط الميزانية الترابية بالميزانية العامة للدولة

إن الاستقلال المالي الذي تتمتع به الجماعات الترابية ليس استقلالاً مطلقاً عن الميزانية العامة للدولة، بل إستقلال مقيد، نتيجة وجود روابط متعددة بين الميزانية العامة للدولة و الميزانية الترابية، سواء من حيث القواعد التي تقوم عليها الميزانية أو من حيث طريقة التحضير، مع بعض الخصوصية التي تتمتع بها الجماعات الترابية⁸³²، ونتيجة هذا الارتباط يمكن الحديث عن مظاهر وتجليات هذا الترابط المالي من جهة، ثم على انعكاساته على تدبير الشأن الترابي من جهة أخرى.

ففيما يتعلق بمظاهر الترابط، نجد أن من بين معايير التي يقاس بها حجم الاستقلال المالي لكل جماعة ترابية، هو مدى تغطيتها لنفقاتها بوسائلها الذاتية، خاصة وأن هناك علاقة جدلية بين الاستقلال المالي و بين الموارد الذاتية المتوفرة لدى الجماعة الترابية. فبقدر ما تعتمد على الموارد غير

⁸²⁹ - يوسف البريه، " استقلالية القرار المالي للجماعات الترابية - دراسة تحليلية-"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية أكادال- الرباط، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2013- 2014، ص: 48.

⁸³⁰ - المادة 77 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والمادة 78 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والاقليم، والمادة 80 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات: هذه المقتضيات تفتتح الاختصاصات المخولة للجماعات الترابية بإعداد هذه المخططات مما يعطها الأهمية الاعتبارية ويجعلها بمثابة الإطار العام لممارسة هذه الاختصاصات.

⁸³¹ - عبد اللطيف بروحو، " مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية "، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 97، الطبعة الثانية، مطبعة المعارف الجديدة - الرباط، سنة 2016، ص: 150.

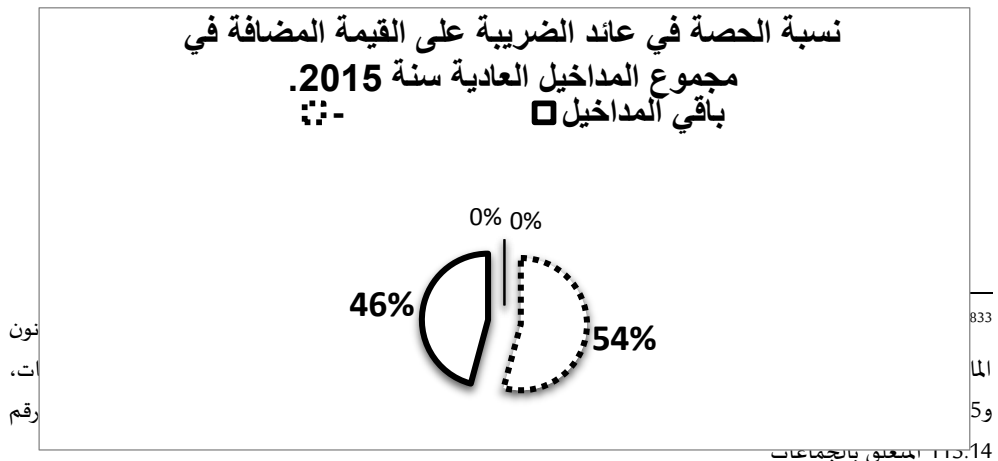
⁸³² - سعيد الدحماني، " مبدأ التدبير الحرورهان الاستقلال المالي الترابي"، مرجع سابق، ص: 51.

الذاتية للقيام بمهامها بقدر ما يضيق هذا الاستقلال وتتقلص دائرة الحرية في التدبير ويفقد مبدأ التدبير الحر مضمونه.

غير أن هناك حقيقة جوهرية يجب فهمها واستيعابها، وهي أن اقتصاد وميزانية الجماعات الترابية بمختلف مستوياتها، ليس اقتصاد وميزانية مغلقة تكفي ذاتها بذاتها، بل ترتبط هذه الميزانية بالميزانية العامة للدولة، إذ تعتبر الميزانية الترابية جزءاً من المالية العامة⁸³³.

وبناءً على ما سبق، يشكل ضعف الموارد الذاتية، وخاصة الجبايات الترابية، في تمويل النشاط المالي للجماعات الترابية إلى التأثير بشكل مباشر على استقلاليتها ونسبة حريتها في التدبير وعلى قدرتها على تحقيق التنمية الترابية. فمن الناحية المحاسبية، كلما ضعفت نسبة الموارد الذاتية إلا ووازها تدني درجة الاستقلال المالي المرتبط بالقدرة على التمويل الذاتي⁸³⁴. وتبقى بنية موارد

الجماعات الترابية مرتبطة بشكل أساسي، إلى الموارد المحولة من طرف الدولة بحث بلغت حصتها في المداخيل 63,4 % سنة 2015، مقابل 62,3 % كمتعدل سنوي- متوسط خلال الفترة 2011- 2015⁸³⁵. وتشكل الحصة المقدمة من طرف الدولة من ضريبة على القيمة المضافة أكثر من نصف مجموع موارد الجماعات الترابية. بحيث سنة 2015 وصلت إلى 54,2 % كما يبين المبيان التالي:



⁸³⁴ - يحتسب الاستقلال المالي هنا بنسبة تغطية الموارد الذاتية للجماعات الترابية لنفقاتها الجارية، بمعنى قسمة مبلغ الجبايات الترابية على مبلغ النفقات الجارية (نفقات التسيير باستثناء الفائض المحول للتجهيز). للمزيد من التوضيح انظر، عبد اللطيف بروحو، " مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، مرجع سابق، ص: 286.

⁸³⁵ - تقرير حول أنشطة المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2015، الجزء الثاني، نظرة عامة حول أنشطة المجالس الجهوية للحسابات – نظرة حول المالية العامة المحلية، ص: 41.

المصدر: تقرير حول أنشطة المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2015، مرجع سابق، ص: 44.

وبعد صدور القانون 07.20⁸³⁶ المعدل و المتمم للقانون 47.06 المتعلق بالجبايات الترابية والذي يشكل مرحلة أولية لإصلاح النظام الجبائي المحلي وبذلك فهو يأتي كتنويع لمسار عرف سلسلة من المشاورات مع ممثلي الجماعات الترابية، ويرجى منه أن يقلص بعض الشيء من الضعف الموارد الذاتية للجماعات الترابية مما يزيد من استقلاليتها، فنجد هذا القانون أتى بمجموعة من المستجدات تسير على هذا النحو نذكر منها على سبيل المثال، توسيع مجال تطبيق رسم السكن، رسم الخدمات الجماعية، الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية والرسم على عمليات تجزئة الأراضي ليشمل المناطق المشمولة بتصميم التهيئة⁸³⁷.

وفي ما يخص انعكاس ارتباط الميزانية الترابية بميزانية الدولة، على الحرية التديرية للشأن العام الترابي من طرف المدير الترابي (المنتخب الترابي)، فالإعانات الضريبية التي تقدمها الدولة للجماعات الترابية هو في حد ذاته اعتراف بسلبيات التمويل الداخلي من ضرائب ورسوم، ويبقى الوضع المالي الذي توجد عليه الجماعات الترابية، لا يبرهن على أن استقلال الجماعات عن الدولة من الناحية المالية ليس سوى مبدأ نظري يؤكد الواقع و الممارسة العملية، دون ذلك يبقى الاستقلال المالي للوحدات الترابية مجرد تنصيب قانوني أجوف مادام مستندا على مالية الدولة دون مقومات ذاتية⁸³⁸، وبذلك تصبح معه الحرية في التدبير الترابي، مقيدة بنظرة الدولة المركزية مادامت هذه

⁸³⁶ - القانون رقم 07.20 المتعلق بتغيير و تتميم القانون رقم 47.06 المتعلق بالجبايات المحلية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.91 الصادر في 16 جمادى الأول 1442 (31 دجنبر 2020)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6948 بتاريخ 16 جمادى الأول 1442 (31 دجنبر 2020)، ص - ص: 8632 - 8645.

⁸³⁷ - أشار القانون المذكور الى هذه المستجدات في المواد: المادة 21 بالنسبة لرسم السكن، المادة 33 بالنسبة لرسم الخدمات الجماعية، المادة 39 بالنسبة للرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية، المادة 57 بالنسبة للرسم على عمليات تجزئة الأراضي.

⁸³⁸ - سعيد الدحماني، " مبدأ التدبير الحر ورهان الاستقلال المالي الترابي"، مرجع سابق، ص: 55.

الأخيرة هي الممول الرئيسي للميزانية الترابية، التي تشكل العمود الأداة التي ينزل فيها المدبر العمومي الترابي رؤيته التدبيرية.

المطلب الثاني: قصور مساهمة موارد الجماعات الترابية في تحقيق استقلالها المالي

تثير الموارد المالية الترابية في المغرب على غرار العدد من التجارب المقارنة، مجموعة من الإشكالات، فإذا كان المغرب من جهته، قد حاول عن طريق نظامه القانوني كفالة الاستقلال المالي للهيئات الترابية خصوصاً، في ظل توسيع الاختصاصات والمهام الموكولة للجماعات الترابية، فإن الواقع العملي لا يزال يؤشر على خصائص مالي بنيوي كبير تعاني منه الوحدات الترابية. الأمر الذي يجعل منها مجالس منتخبة فارغة المضمون، ذلك أن توسيع الاختصاصات القانونية لم يواز به إصلاحات مالية مهمة تغطي هذه الاختصاصات، و تسعفها في القيام بوظائفها التنموية الجديدة⁸³⁹. فشح وضعف الموارد المالية الذي تعاني منه الجماعات الترابية، يجعلها تعيش اختناقاً مالياً حقيقياً. وما يعقد الأمر أكثر هو غياب التوزيع العقلاني للموارد الجبائية بين المستويات الترابية أو بين الترابي والمركزي (الفقرة الأولى)، ثم تحكم الدولة في الجبايات الترابية الذي يساهم في التأثير على الاستقلال المالي الترابي (الفقرة الثانية)، زيادة على ذلك نجد ضعف موارد أملاك الجماعات الترابية وانعكاسه على نظام التمويل الذاتي الترابي (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: غياب التوزيع العقلاني للموارد الجبائية بين المستويات الترابية

إن الاستقلال المالي للهيئات الترابية، يقضي أن يتوفر كل مستوى من مستويات الإدارة الترابية (الجهات، العمالات و الأقاليم، الجماعات) على موارد خاصة وعلى وجود نظام تعاوني بينها، يصحح الإختلالات و الفوارق المالية، وهذا يفرض وجود توزيع جيد للمادة الجبائية بين الفاعلين الدولة والجماعات الترابية⁸⁴⁰.

غير أنه في الواقع العملي نجد أن النظام الجبائي الترابي يعاني من مجموعة من الاختلالات في توزيع المادة الجبائية سواء على المستوى الأفقي أو على المستوى العمودي.

⁸³⁹ - المرجع نفسه، ص: 56.

⁸⁴⁰ - محمد عالي أدبيا، " إشكالية الاستقلال المالي للجماعات المحلية بالمغرب "، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – عين الشق الدار البيضاء- جامعة الحسن الثاني، السنة الجامعية 2000- 2001، ص: 221.

فبالنسبة لتوزيع المادة الجبائية على المستوى العمودي، نجد أن السلطة المركزية تهيمن على الضرائب الأكثر مردودية، كالضريبة على الدخل، و الضريبة على الشركات ثم الضريبة على القيمة المضافة، مقابل منح مجموعة من الضرائب و الرسوم للجماعات الترابية و المتمثلة في 17 رسماً⁸⁴¹، مقسمة على الشكل التالي: 11 رسم للجماعات، 3 رسوم للعمالات و الاقاليم، 3 رسوم للجهات، وما يميز هذه الرسوم هو مردوديتها الهزيلة. مما يجعل الدولة تحتكر هذه الضرائب بنسبة 87% مقابل 13% للجماعات الترابية، الشيء الذي يكرس تبعية هذه الهيئات للسلطات المركزية، وبالتالي إضعاف منسوب الاستقلال المالي للجماعات الترابية⁸⁴² و الحد من حريتها التدييرية.

عموماً، فعملية توزيع الموارد الجبائية ما هي إلا نتاج لطبيعية العلاقة القائمة بين الدولة والجماعات الترابية، وعلى إثرها يتم تقسيم الموارد العامة ليصبح جزء منها ترابياً و الآخر وطنياً، مما يعني أن الجبايات الترابية لا يمكن فصلها عن ضرائب الدولة، مما يستلزم إعادة ترتيب الأدوار على أساس توزيع الوسائل و الإمكانيات المالية وفق مقارنة تأخذ بعين الاعتبار تقسيم العمل و المهام بين الدولة و الجماعات لترابية، لأجل تحديد الاختصاصات وإيجاد آلية للمعادلة تعالج هذه الإختلالات والتباينات في توزيع المنتج الجبائي عمودياً⁸⁴³.

أما بالنسبة لتوزيع المادة الجبائية على المستوى الأفقي، فيتسم أيضاً بسوء توزيع الرسوم الجبائية بين أصناف الوحدات الترابية فيما بينها، حيث نجد أن الجماعات تحظى بحصة الأسد من هذه الضرائب والرسوم المحلية والمتمثلة في 11 رسماً من أصل 17 رسم. في حين باقي الاصناف تقتسم

⁸⁴¹ - أنظر المواد 2، 3، 4، من القانون رقم 47.06 المتعلق بجبايات الجماعات الترابية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.07.195، بتاريخ 19 ذي القعدة 1428 (30 نونبر 2007)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5583 بتاريخ 22 ذي القعدة 1428 (3 دجنبر 2007)، ص 3734. كما وقع تغييره وتتميمه بالقانون رقم 07.20 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.91، بتاريخ 16 جمادى الأولى 1442 (31 دجنبر 2020)، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6948 بتاريخ 16 جمادى الأولى 1442 (31 دجنبر 2020)، ص: 8632.

⁸⁴² - أشامي ابراهيم، " حدود الاستقلال المالي للجماعات الترابية "، رسالة لنيل دبلوم الماستر في لقانون العام تخصص القانون العام الداخلي وتنظيم الجماعات الترابية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمراكش، جامعة القاضي عياض، السنة الجامعية 2016-2017، ص 74.

⁸⁴³ - هشام مليح، " السياسة الجبائية المحلية بالمغرب "، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الاول بسطات، السنة الجامعية: 2007 – 2008، ص: 107.

الباقى بالتساوي، وهذا يسير عكس التوجه الدستوري والتشريعي الذي يضع الجهة كصنف من أصناف الوحدات الترابية في الصدارة.

استنادا إلى ما سبق، فالتوزيع الجبائي الترابي يعرف سوء توزيع على المستويين الأفقي والعمودي، مما يحتم إعادة النظر في القانون رقم 47.06 كما وقع تغييره وتتميمه بالقانون رقم 07.20، الذي لم يواكب التطور الذي يعرفه نظام اللامركزية الترابية، وكذلك مسألة الجهوية، خاصة وأن نجاح هذا المشروع الترابي، يتوقف على توفر موارد ذاتية قارة ومستقلة لتمويل التدخلات العمومية في مجال التنمية الجهوية، ودعم الاستقلالية المالية للجماعات الترابية وحرية التدبير الترابي.

الفقرة الثانية: تدخل الدولة في القرار الجبائي الترابي.

يعتبر تحكم الدولة في الجبايات الترابية⁸⁴⁴، أحد السمات المميزة لأنظمة الجباية في التجارب المقارنة سواء في الدول البسيطة أو المركبة، وهو بذلك يندرج في سياق أساسي تقوم عليه وحدة تراب الدولة وهو السيادة. غير أن الأمر يختلف فيما يتعلق بدرجة هذا التحكم و مدى إيجابيه وجدواه، خصوصا وأن وظائف الدولة، قد عرفت تغييرا و اكبه انسحابها التدريجي لصالح الفعل الترابي باعتباره الأقدر على الاستجابة لمتطلبات الفضاء الترابي، بالنظر إلى قربها منه واحتكاكها اليومي بإنشغاله⁸⁴⁵.

إن النظام الجبائي الترابي المغربي، لا يخرج عن السياق المذكور سابقا بحيث يشهد الحضور القوي للدولة المركزية في مختلف مراحل اصلاحه، هذا يجزنا للحديث عن مظاهر حضور الدولة في تدبير الجبايات الترابية، فنجد هذه المظاهر تتجلى في:

➤ حضور الدولة على مستوى بلورة السياسة الجبائية الترابية: يقصد بالحضور السياسي للدولة في تدبير الجبايات الترابية، تأثير النسق السياسي المغربي في بلورة القرار السياسي الجبائي الترابي، وذلك من خلال تحديد أهدافه المالية و الاقتصادية و الاجتماعية والسياسية، كاستجابة لتطلع السياسي في بناء معطيات موضوعية تزامنت مع ظرفية داخلية وخارجية لم تكن بمعزل عن

⁸⁴⁴ - تعتبر الضريبة تاريخيا من أعمال السيادة تمارسها وتفرضها السلطة المركزية، فالضريبة هي إمتياز حصري يعبر عن سيادة الدولة.

⁸⁴⁵ - سعيد الدحماني، " مبدأ التدبير الحر ورهان الاستقلال المالي الترابي"، مرجع سابق، ص: 63.

الظرفية الخارجية⁸⁴⁶. والتدخل على هذا المستوى يكون بحضور المؤسسة الملكية من خلال خطاباتها التوجيهية، وايضا بحضور الحكومة عبر مشاريع قوانين المالية وأثارها على المنظومة الجبائية الترابية.

➤ حضور الدولة على المستوى الإجرائي و القانوني: وذلك من خلال صلاحيات المشرع الحصرية في تأسيس الرسوم الترابية، من خلال تحديد وعاء الرسم و سعره و الملزم بأدائه⁸⁴⁷. وايضا من خلال صلاحية الدولة في تحصيل بعض الرسوم لفائدة الجماعات الترابية، وخصوصا الرسم المهني، رسم السكن ورسم الخدمات الجماعية.

وفي ما يخص الحديث عن نتائج هذا استمرار في تحكم الدولة في الجبايات الترابية، يعد رصدا لتأثير هذا الوضع على الهامش المتروك للوحدات اللامركزية في مجال تدبير جباياتها الترابية و التصرف فيها بحرية، بما يستجيب لمعطياتها الاقتصادية و الاجتماعية ، و يتمشى مع اختياراتها التنموية و هو مقياس لمدى رغبة الدولة في التخلي عن الحكم و الوصاية تجاه هذه الوحدات، وتبني مناهج جديدة في بناء العلاقة بين الدولة و الجماعات الترابية بالمغرب⁸⁴⁸ ، و السعي إلى تخفيف من القيود المفروضة على الحرية التدبيرية الترابية.

الفقرة الثالثة: ضعف موارد أملاك الجماعات الترابية وتأثيره على نظام تمويلها الذاتي

تشكل أملاك الجماعات الترابية المصادر والارادات الذاتية للوحدات الترابية، خصوصا منها الأملاك العقارية، بحيث تنقسم الى أملاك جماعية خاصة و أملاك جماعية عامة، غير أن هذه الأملاك تنسم بالهامشية وضعف المردودية، وذلك راجع لمجموعة من الأسباب منها ما هو راجع للجانب التشريعي والمتجلي في تعدد و تشتت الإطار القانوني المنظم للأملاك الجماعية، ومنها ما هو مرتبط بضعف استغلال و تدبير هذه الأملاك⁸⁴⁹.

ومن نتائج هذه الاكراهات التي تعيشها منظومة أملاك الجماعات الترابية، أنها تجعل هذه المنظومة غير قادرة على مواكبة التطور الحاصل على مستوى اللامركزية الترابية، وتضعف محتوى مفهوم الاستقلال المالي للجماعات الترابية، ومعه عدم تدبير واستغلال هذه الجماعات للمكها بحرية.

⁸⁴⁶ - هشام مليح، "السياسة الجبائية المحلية بالمغرب"، مرجع سابق، ص: 52.

⁸⁴⁷ - أشامي إبراهيم، "حدود الاستقلال المالي للجماعات الترابية"، مرجع سابق، ص: 76.

⁸⁴⁸ - سعيد الدحماني، "مبدأ التدبير الحرورهان الاستقلال المالي الترابي"، مرجع سابق، ص: 65.

⁸⁴⁹ - للمزيد من التفصيل في هذا الإطار انظر - أشاميا إبراهيم، "حدود الاستقلال المالي للجماعات الترابية"، مرجع سابق، ص: 76 - 82.

المبحث الثاني: التأثير المتبادل بين التدبير الحر للجماعات الترابية والمراقبة الإدارية
موازاة للمستجدات التشريعية التي جاءت بها القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات
الترابية، وتجسيدا لأحكام الفصل 145 من دستور 2011⁸⁵⁰، نصت القوانين التنظيمية للجماعات
الترابية⁸⁵¹ على أنه يمارس والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم حسب الحالة، مهام المراقبة الإدارية
على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات الجماعة الترابية المعنية.

ويلاحظ أن المشرع المغربي قد استعاض عن مصطلح الوصاية الإدارية بمصطلح "المراقبة
الإدارية" بما يتناغم مع مبدأ التدبير الحر، المعترف به للجماعات الترابية، ليعيد بذلك هذا التحول
أبرز وأهم المستجدات التشريعية التي طبعت القوانين التنظيمية للوحدات الترابية، حيث سيعتمد
المغرب والأول مرة في تاريخ اللامركزية الإدارية قاعدة المراقبة البعيدة (مراقبة المشروعية) باستثناء
بعض المجالات المحددة، خاصة في الميدان المالي، التي تخضع للتأشيرة القبلية (مراقبة الملاءمة)⁸⁵².

لكن في واقع الأمر نلاحظ أن المراقبة الإدارية في شكلها الجديد، لا تربطها علاقة قوية بمراقبة
المشروعية بل بمراقبة ملاءمة حقيقية تهدد بإفراغ مبدأ التدبير الحر من محتواه وباستمرار ممارسات
الوصاية الإدارية التي تعتبر الجماعات الترابية قاصرة عن التكفل بشؤونها الخاصة⁸⁵³، وغير قادرة على
التصرف في مواردها وتوظيفها بما يخدم المصلحة العامة، الأمر الذي يتنافى مع الشرط اللازم

⁸⁵⁰ - حيث نصت على أنه: "يمثل ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات، السلطة المركزية في الجماعات الترابية.
يعمل الولاة والعمال، باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما
يمارسون المراقبة الإدارية.

يساعد الولاة والعمال رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج
التنموية.

يقوم الولاة والعمال، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، ويسهرون على
حسن سيرها."

⁸⁵¹ - نصت على ذلك حسب الحالة في المواد: المادة 112 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والمادة 106
من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 115 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق
بالجماعات.

⁸⁵² - يونس الشامي، " التنظيم الإداري المغربي في ضوء المستجدات التشريعية والتنظيمية والقضائية "، الطبعة الأولى،
مطبعة الكرامة الرباط، سنة 2020، ص: 184.

⁸⁵³ - Abderrahmane Zanane، " Le contrôle administratif des collectivités territoriale "، in ، Amal Mecherfi (Dir) :

Le constitutionnel des collectivités territoriales : études comparées ، Imp El Maaeif Al Jadida Rabat ، 2015 ، p/
204 .

لديموقراطية المحلية الذي يعني منح حرية للجماعات الترابية في تدبير مواردها. خصوصاً وأن هذه التقييدات، غالباً ما يتم التوسع فيها وفق تأويل ضيق لمساطر المراقبة الإدارية بشكل لا يراعي مقتضيات الدستورية، التي تحث على ربطها بمواكبة المجالس المنتخبة ومساعدتها في إنجاح تدخلاتها التنموية⁸⁵⁴.

للتعمق أكثر في الحديث عن تأثير المراقبة الإدارية على الجماعات الترابية وأثرها على الحرية التدييرية للمدير العمومي الترابي، لا بد من معرفة منطلقاتها الدستورية والتشريعية (المطلب الأول)، والتعرف على أهم الآليات التي استُخدمت لضمان استمرار نمط الوصاية في إطار المراقبة الإدارية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المنطلقات الدستورية والتشريعية للمراقبة الإدارية على الجماعات الترابية
عند استقراء مضامين المقتضيات الدستورية وحتى القانونية المنظمة للمراقبة الإدارية على الجماعات الترابية، تتضح لنا بعض ملامح المراقبة التي تؤثر على حرية المدير العمومي الترابي في تدبير شؤون الجماعة الترابية التي يديرها. وتظهر هذه الملامح على مستوى الوثيقة الدستورية من جهة (الفقرة الأولى)، وكذلك ضمن مقتضيات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المراقبة الإدارية وفقاً لمقتضيات الفصل 145 من الدستور
نص المشرع الدستوري على المقتضيات المتعلقة بالجهات و الجماعات الترابية الأخرى، في الباب التاسع من الدستور و خصص لها عشر فصول، وإذا كانت الفصول التسع الأولى منها باعثة على القول من أن صنع القرار المحلي تم ارساؤه بيد المجالس المنتخبة، فإن الفصل العاشر يطرح أكثر من علامة استفهام حيث يرجح كفة الوالي والعامل على حساب المجالس المنتخبة ما يجعلهم صمام الأمان على مستوى صنع القرار المحلي، على اعتبار أن الفصل 145 يتضمن لاسيما في الفقرة الثانية والثالثة، تساند هذا التوجه، فهل المراقبة الإدارية التي حلت محل الوصاية المعتمدة في الميثاق الجماعي السابق تفيد رقابة قبلية أم رقابة بعدية؟ فلا بأس من أن تكون هذه الرقابة بعدية ولكن المطلب هو أن تكون

⁸⁵⁴ - عبد الرفيق زعنون، " تدبير التنمية الترابية وسؤال الديمقراطية : الفرص و المخاطر "، مقال منشور ضمن مؤلف جماعي بعنوان : "الديمقراطية المحلية و آفاق التنمية الترابية بالمغرب". تنسيق د. ادريس جردان – د. عبد المنعم لزعر، منشورات مركز تكامل للدراسات والأبحاث، مطبعة قرطبة، أكادير، سنة 2020، ص: 137.

قبلية، لأن هاته ستقضي على جاهزية المجالس المنتخبة مأمولها، من مبدأ التفريع ومبدأ التدبير الحر، بجعلها عمل و مخرجات المجالس رهينة بموافقة الوالي والعامل، ما يكون منتهاه أن صنع القرار المحلي لازالت بيد المعين وليس المنتخب.⁸⁵⁵

وبقراءة سريعة للفقرة الموالية الثالثة من الفصل 145 سنجد "يساعد الولاية والعمال رؤساء الجماعات الترابية على تنفيذ المخططات والبرامج..."، فهل المستفاد من "يساعد" أنها ذات حمولة استشارية أم ذات حمولة تقريرية، فلو انتصرنا للإقرار بأنها تفيد الاستشارة فلا يستقيم استشارة رؤساء المجالس للوالي والعامل، لا سيما أن رؤساء المجالس يكونون من الناحية المبدئية أبناء المنطقة التي تدخل في نفوذ الجماعة الترابية، ومن خلال ذلك على اطلاع وثيق بكل الحركات والسكنات في تراثها وعلى وعي تام بمختلف الاكراهات والتحديات التي تعترضها و تفرمل عجلة التنمية بها، وبهذا لا ولن يكونوا في حاجة لاستشارة الوالي والعامل⁸⁵⁶، بل هم في حاجة للتواصل المواطنين والساكنة و تفعيل قنوات الديمقراطية التشاركية الواردة في الدستور⁸⁵⁷.

وأمام هذا الواقع، فقد نميل للإقرار أن المقصود ب مصطلح "يساعد" الواردة في الفقرة الثالثة من الفصل 145 أنها ذات حمولة تقريرية، أي أن كل مخرجات المجالس لن تجد صداها للتنفيذ إلا بعد تأشير الوالي والعامل عليها، وهذا مسعف للإقرار أن الرقابة هي رقابة قبلية وليست بعديّة، ما يجعلنا ننتصر لمقولة أن القرار المحلي لازال بيد المعين وليس المنتخب، مع عدم اغفال الهوامش الدستورية الواسعة التي أتاحها المشرع الدستوري للجماعات الترابية.

⁸⁵⁵ - عبد اللطيف بكور – محمد أمين بن زيتون، " صُنع القرار المحلي بالمغرب: جدلية المعين والمنتخب "، مقال منشور ضمن مؤلف جماعي بعنوان: " التجربة الجهوية بالمغرب: السياق، الفاعلون ورهانات التنمية "، تنسق د. البشير المتافي، منشورات المركز المغاربي للأبحاث الاستراتيجية و دراسة السياسات، ضمن سلسلة إضافات في الدراسات القانونية و السياسية- العدد الثاني، المطبعة و الورقة الوطنية مراكش، الطبعة الأولى سنة 2020، ص: 233.

⁸⁵⁶ - عبد اللطيف بكور – محمد أمين بن زيتون، " صُنع القرار المحلي بالمغرب: جدلية المعين والمنتخب، مرجع سابق، ص:

234.

⁸⁵⁷ - نص الدستور هذه القنوات في الفصل 139 من الدستور المغربي لسنة 2011.

الفقرة الثانية: القوانين التنظيمية للجماعات الترابية وتكرس الرقابة القبلية

بتأملنا في الأبواب⁸⁵⁸ المخصص للمراقبة الإدارية في القانون التنظيمي للجماعات الترابية يأتي في هندسة هذه القوانين التنظيمية مولياً للاختصاصات والصلاحيات، نجد المواد الأولى من هذه الأبواب تتخذ سندها انطلاقاً من الفقرة الثانية من الفصل 145 من الدستور القاضي بمراقبة الولاية والعمال على أعمال مجالس الجماعات الترابية، والتي سبق في حديثنا المومأ له جعلها محط تساؤل رمنا من خلاله حول المبتغى من هذه الرقابة هل هي قبلية أو بعدية، وافترضنا حينها بلا جزم أن هاجس هذه الرقابة هو قبلي وذلك لكبح أي مخرج من مخرجات المجالس تتعارض مع الفلسفة العامة للتوجهات الاستراتيجية للدولة⁸⁵⁹.

حيث قضت المواد الثانية⁸⁶⁰ من الأبواب المخصص للمراقبة الإدارية على الجماعات الترابية، على أنه يتعين تبليغ نسخ من محاضر الدورات ومقررات مجلس الجماعة وكذا نسخ من قرارات الرئيس المتخذة في إطار السلطة التنظيمية ذات الطابع العام حسب الحالة إلى ولاية الجهات أو عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه، وذلك داخل أجل لا يتعدى عشرة (10) أيام أو خمسة عشر (15) يوماً، حسب الحالة⁸⁶¹، من أيام العمل الموالية لتاريخ اختتام الدورة أو التاريخ اتخاذ القرارات المذكورة، وذلك مقابل وصل.

إضافة إلى ذلك فالجماعات تبلغ وجوباً نسخ من القرارات الفردية المتعلقة بالتعمير إلى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه داخل أجل لا يتعدى (5) أيام بعد تسليمه إلى المعني بها⁸⁶². ويحق لوالي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم، أو من ينوب عنه، حسب الحالة، طبقاً لمقتضيات القوانين التنظيمية للجماعات الترابية⁸⁶³. أن يتعرض على النظام الداخلي للمجلس وعلى

⁸⁵⁸ - الباب الثالث من القسم الثالث بالنسبة للقانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات والقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والباب الرابع من القسم الثالث بالنسبة للقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

⁸⁵⁹ - عبد اللطيف بكور - محمد أمين زيتون، "صُنْعُالقرار المحلي بالمغرب: جدلية المعين والمنتخب، مرجع سابق، ص: 239.

⁸⁶⁰ - المادة 113 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والمادة 107 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 116 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

⁸⁶¹ - 10 أيام بالنسبة للجهات والعمالات والأقاليم.

- 15 يوم بالنسبة للجماعات.

⁸⁶² - الفقرة الثانية من المادة 116 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

المقررات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس الجماعة الترابية المعنية أو المتخذة خرقاً لأحكام القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، ويبلغ تعرضه معللاً إلى رئيس مجلس الجماعة الترابية المعنية داخل أجل لا يتعدى (3) أيام من أيام العمل ابتداء من تاريخ التوصل بالمقرر. وفي نفس السياق، فالتعرف على مظاهر تكريس الرقابة القبلية على الجماعات الترابية نجد أن القوانين التنظيمية للوحدات الترابية الثلاث⁸⁶⁴، تقر بأنه مقررات المجلس الترابية التي لها ارتباط بالتخطيط الاستراتيجي الترابي؛ و الميزانية⁸⁶⁵؛ والقاضية بتنظيم ادارات الجماعات الترابية وتحديد اختصاصاتها؛ والمقررات ذات الطابع المالي على النفقات والمداخل، لاسيما الاقتراضات والضمانات⁸⁶⁶ وتحديد سعر الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق وتفويت أملاك الجماعات الترابية وتخصيصها؛ والمقرر المتعلق باتفاقيات التعاون اللامركزي والتوأمة التي تبرمها الجماعات الترابية مع الجماعات المحلية الأجنبية؛ والمقررات المتعلقة بالتدبير المفوض للمرافق والمنشآت العمومية التابعة للجماعات الترابية؛ والمقررات الخاصة بإحداث شركات التنمية المحلية أو الجهوية. كلها لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه حسب الحالة، داخل أجل عشرين (20) يوماً من تاريخ التوصل بها من رئيس مجلس الجماعة الترابية المعنية.

ويستفاد من هذه المقتضيات المتعلقة بالتأشير سواء من طرف العامل أو السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أن طبيعة الرقابة الممارسة هي رقابة قبلية، والحال هاته فهي تحتاج للتأشير، وهذا يضرب صلب مبدأ التدبير الحر، وهو نفس الفلسفة التي كانت حاکمة للوصاية في التشريعات السابقة لها، يجعل صنع القرار المحلي بيد المعين أي السلطات الترابية⁸⁶⁷.

⁸⁶³ - أنظر الفقرة الأولى من المواد: المادة 114 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والمادة 108 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 117 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

⁸⁶⁴ -المواد: المادة 115 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والمادة 109 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 117 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

⁸⁶⁵ - مع مراعاة مقتضيات المادة 202 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات بالنسبة لأجل التأشير الخاص بمقرر الميزانية للجهات.

⁸⁶⁶ - مع مراعاة مقتضيات المادة 202 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات بالنسبة لأجل التأشير الخاص بمقرر الاقتراضات والضمانات.

⁸⁶⁷ - عبد اللطيف بكور – محمد أمين بزيتون، مرجع سابق، ص: 240.

ومن هنا يمكن الإقرار بصوابية الطرح القائل إن العصمة في صنع القرار المحلي لازالت بيد المعين، لكن إن كان هذا معطى ثابت فإن المتحول هو الهوامش الشاسعة للاختصاصات التي انبسطت بالجماعات الترابية، والتي يثار التساؤل حول مدى أهلية المجالس المنتخبة في استثمار هذه الهوامش المتاحة، والتراجع والتفاوض مع السلطات الترابية خلال مرحلة التأشير.

ومنه تعتبر، تقنية التأشير من التقنيات الرقابية التي تنتمي الى مجال الوصاية لا سيما المراقبة القبلية لبعض القرارات المهمة التي تحدد توجهات عمل الجماعات الترابية، وهذا من شأنه أن يمس بالاستقلال المالي والإداري للوحدات الترابية، كتجليلين أساسيين لمبدأ التدبير الحر، كما تنتقض فلسفة هذه التقنية مع روح الدستور الذي جعل من اللامركزية مشروعاً مجتمعياً⁸⁶⁸.

المطلب الثاني: التأشيرة: هل هي آلية مستقلة أم شكل من أشكال المصادقة؟

استعملت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية تقنية تتمثل في التأشيرة، ومن حيث الشكل فهي مفهوم تظهر مستقلة لكن من حيث المضمون هل هي كذلك أم انها ليست سوى صورة من صور المصادقة. لدى محاولة معرفة الجواب عن هذا الاشكال سنتطرق لمفهوم ودلالات تقنية التأشير (الفقرة الأولى)، ثم نبرز علاقتها بالمصادقة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تقنية التأشيرة: المفهوم والدلالات

إن كلمة «التأشيرة» تنطوي على عدة معاني.

فالتأشيرة تعني أولاً تصديقاً يتمثل في وضع ختم وإمضاء أو توقيع مختصر من قبل ممثل السلطة على عمل من الأعمال أو وثيقة من الوثائق لتصبح صحيحة أو مقبولة شرعاً، كالتأشير على جواز السفر للسماح لصاحبه بأن يتنقل من بلده إلى بلد أجنبي. والتأشيرة هي أيضاً العرض الشكلي للأسس القانونية التي يركز عليها القرار الإداري. وبعبارة أدق، فهي تشمل كل المراجع القانونية التي تشير إليها السلطة الإدارية في صلب القرارات. وتتعلق بالأعمال السابقة عليها التي تهم اختصاص السلطة التي اتخذت القرار والأساس القانوني المعتمد والمساطر والشكليات التي تم اتباعها. فالتأشيرة

- ⁸⁶⁸ عبد العزيز بودرييلة و الحسين القاضي الإدريسي، " التدبير الحر للجماعات الترابية : دلالات المفهوم، نطاقه وحدوده"، مقال منشور في مؤلف جماعي بعنوان : " قواعد وآليات التدبير الحديث للجماعات الترابية ورهانات التنمية "، تنسيق : د. الحسين الرامي، منشورات المركز المغربي للدراسات و تحليل السياسات، الطبعة الثانية، مطبعة SO-ME PRINT-أكادير، سنة 2021، ص: 131.

تحيل إلى النصوص التشريعية والتنظيمية المطبقة على الأعمال الإدارية، وأيضاً، إن اقتضى الحال، الآراء والاقتراحات التي يتعين أن تسبق اتخاذها⁸⁶⁹.

والتأشيرة تعني التوقيع من قبل سلطة معينة، أو مسؤول معين على المراسلات الادارية. إن "القاموس الجديد" يترجم الكلمة الفرنسية "visa" بكلمة توقيع. وفي هذا الصدد، نلاحظ أن دلالة التأشيرة التي يضعها الرؤوس على وثيقة قرار رئيسه تختلف عن تلك التي يضطلع بها الرئيس. فالرؤوس يشهد فقط أنه اطلع على الوثيقة أو القرار الذي يتعين عادة أن ينفذه إما مباشرة أو بواسطة عون تابع له⁸⁷⁰.

كما أن التأشيرة التي يضعها رئيس المصلحة على أعمال الأعوان الخاضعين لسلطته حينما يرسلون سلطة أعلى منه تسمح بالتأكد من احترام المسلك التسلسلي.

الفقرة الثانية: علاقة التأشيرة بالمصادقة

في بعض الأحيان قد تكون التأشيرة مرادفة للمصادقة. إذا تجسد في مضمونها الموافقة كقرار اداري على المقرر المؤشر عليه. ونجد المشرع المغربي، وفي مجال تنظيمه للتدبير الترابي استعمل في بعض النصوص السابقة مصطلح التأشيرة بمعنى المصادقة. وهذا حال الفصل 66 من مرسوم 30 شتنبر 1976 بسن نظام لمحاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها⁸⁷¹ الذي يؤكد على أنه " لا يمكن أن تؤدي الجولات إلا إذا كان مؤشراً عليها من لدن القابض وتوضع هذه التأشيرة بعد أن يكون القابض قد راقب صحة الدين. ... ". وحسب الفصل 67 " يرفض القابض منح تأشيرته إذا لم تراعى مقتضيات الفصل أعلاه ...".

وهذه المسألة تطرح إشكالية حقيقية لما ينص المشرع في بعض النصوص التشريعية على أن العمل الذي تتخذه جماعة محلية " يصادق عليه .. بعد التأشير عليه ". وفي هذا السياق يمكن أن

⁸⁶⁹ - محمد اليعكوبي، " المراقبة الجديدة على أعمال الجماعات الترابية بالمغرب "، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 138 – 139، يناير – أبريل 2018، ص: 25.

⁸⁷⁰ - عبد اللطيف بروجو، " مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية "، مرجع سابق، ص: 70.

⁸⁷¹ - مرسوم رقم 2.76.576 المتعلق بسن نظام لمحاسبة الجماعات المحلية وهيئاتها الصادر بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976)، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 3335-مكرر، بتاريخ 6 شوال 1396 (1 أكتوبر 1976)، ص: 3039.

نستدل بالفصل 13 من ظهير بمثابة قانون 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها، إذ يؤكد على نفس التوجه⁸⁷².

وما يمكن ملاحظته مما سبق، من الناحية الشكلية يبدو أن المصادقة تشكل تقنية أكثر صرامة وقوة من التأشيرة: فالمصادقة تعني الموافقة في حين أن التأشيرة لا تعني ظاهرياً منح هذه الموافقة. ولذلك فالتأشيرة تبدو أقل استفزازاً من المصادقة بالنسبة لنفسية المنتخب الترابي.

وفي الواقع، فالوسيلتان الرقابيتان، رغم التباين المصطلحي، لا تختلفان جوهرياً من حيث الآثار التي تولدها. فهي تنطوي على عناصر مشتركة: ويتعلق الأمر بوجود جهازين مستقلين، سلطة تراقب وسلطة تخضع للمراقبة، وبتعدد العمل الإداري الذي يرمي إلى الاستجابة لهاجس التوزيع الجيد للمهام، أي التمييز السلطة التي تبتئ ماديا النصوص أو القرارات، والسلطة التي تسمح بإدماجها في النظام القانوني. كما أنهما وسيلتان للمراقبة يتم التنصيب عليهما إما كل واحدة على حدة، أو بشكل متزامن الفحص نفس العمل كما رأينا⁸⁷³.

يمكن أن نعتبر بنوع من التحفظ، أنه إذا كانت التأشيرة والمصادقة تشكلان آليتين للمراقبة، فالتأشيرة مصطلح ملائم أساساً لتعيين مراقبة الصحة القانونية في حين أن المصادقة مصطلح ملائم لتعيين مراقبة أوسع تشمل الشرعية والملاءمة.

فالقوانين التنظيمية الثلاث، تستعمل لتعيين المراقبة على أعمال المجالس مصطلح التأشيرة بدلا من المصادقة المنصوص عليها في النصوص السابقة. فكلمة التأشيرة تستعمل إذن لتعيين الوصاية التي يمارسها الوزير المكلف بالداخلية أو والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم حسب الحالة. فالتأشيرة كلمة مرادفة للمصادقة ورفض التأشيرة تعني رفض المصادقة⁸⁷⁴.

⁸⁷² - ظهير شريف رقم 1.76.584 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها الصادر بتاريخ 5 شوال 1396 (30 شتنبر 1976)، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 3335-مكرر، بتاريخ 6 شوال 1396 (1 أكتوبر 1976)، ص: 3035.

⁸⁷³ - محمد اليعكوبي، "المراقبة الجديدة على أعمال الجماعات الترابية بالمغرب"، مرجع سابق، 27.

⁸⁷⁴ - وما يؤكد ذلك ضمن مقتضيات القوانين التنظيمية الثلاث هو المواد: المادة 204 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والمادة 182 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 191 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

في ختام ما سبق، يتضح أن مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية يمثل في جوهره محاولة لإعادة تنظيم العلاقة بين الدولة والمجتمع، حيث تضطلع الجماعات الترابية بدور الوسيط الفعال في الهيكل الترابي، وتُعتبر فاعلاً أساسياً ومسؤولاً عن تحقيق التنمية المحلية بمختلف أبعادها. هذا المبدأ يعكس تصوراً جديداً للحوكمة، يهدف إلى تعزيز دور الجماعات الترابية في الإدارة الذاتية والتطوير المحلي.

لكن، رغم أهمية هذا المبدأ، فإن تطبيقه يواجه جملة من العراقيل، أبرزها التحديات المالية، إذ يُعد غياب الاستقلال المالي عقبة كبيرة أمام الجماعات الترابية، فبدون موارد مالية كافية، تصبح الجماعات عاجزة عن تحقيق تدبير فعال أو الاضطلاع بدورها في التنمية. بالإضافة إلى ذلك، تشكل المراقبة الإدارية تحدياً آخر، حيث تؤدي هذه الرقابة المكثفة إلى تقييد حرية اتخاذ القرار داخل الجماعات الترابية، مما يؤثر سلباً على مبدأ التدبير الحر.

انطلاقاً من ذلك، يمكن القول إن الانتقال من نظام الوصاية الإدارية التقليدية إلى الرقابة القضائية التي تمارسها المحاكم الإدارية يمثل خطوة ضرورية لتكريس مبدأ التدبير الحر. هذا التحول من شأنه أن يخفف من حدة القيود المفروضة على الجماعات الترابية، ويعزز استقلالها المالي والإداري، مما يسهم في تمكينها من تحقيق تنمية محلية مستدامة. وتفعيل دورها كفاعل مستقل قادر على اتخاذ القرارات التي تخدم المصلحة العامة. إن حماية الاستقلال المالي للجماعات الترابية من خلال هذا الإطار الرقابي الجديد يشكل خطوة محورية نحو تحقيق التوازن المنشود بين الحرية الإدارية والمساءلة القانونية.

المراقبة الإدارية : أية مساهمة في تجويد التدبير الترابي الجماعي

'Administrative monitoring : Any contribution to improving collective territorial management'

مسكور حمزة – MESKOUR HAMZA

طالب باحث في سلك الدكتوراه ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية المحمدية .

Haamza.meskour@gmail.com

ملخص المقال

تعد المراقبة الإدارية إحدى الأركان الأساسية لقيام نظام اللامركزية الترابية، حيث تقوم هذه الأخيرة على ركائز قانونية تهم صحة الإجراءات والأنشطة التي تدخل في صلب صلاحيات واختصاصات الجماعات الترابية، حيث أصبحت الوحدات الترابية بكل مستوياتها مكانة هامة و بارزة في التنظيم الترابي، من خلال تكريس باب كامل بعنوان الجهات والجماعات الأخرى.

إن هذا التأسيس الدستوري للموقع البارز للجماعات الترابية في الأونة الأخيرة، لم تأتي بمحض الصدفة، بل هو نتيجة لمسار طويل تبناه المغرب منذ العقود الأولى من الاستقلال وذلك من أجل تمكين الدولة من تنظيم ترابي قادر على رفع التحديات وتحقيق التنمية المنشودة.

كما تعد المراقبة الإدارية الترابية على الجماعات الية لمراقبة التدبير الترابي العمومي، و التي بمقتضاها يتدخل ممثل السلطة المركزية لممارسة هذه الآلية، عن طريق مجموعة من الآليات والميكانيزمات المخولة له بمقتضى النص الدستوري في فصله 145 والنصوص القانونية المتعلقة بهذه الممارسة القانونية للمراقبة الإدارية الترابية، و عليه المراقبة الإدارية الترابية لها عدة انعكاسات وأثار على التدبير المحلي الترابي، فممارسة هذه الآلية القانونية أبانت عن دورها في توجيه القرار الترابي المحلي سواء على مستوى تطوير التدبير الترابي ، أو على مستوى تقديم الدعم و المساعدة للجماعات كما جاء في منطوق الفصل 145 من الدستور .

الكلمات المفتاحية : المراقبة الإدارية – التدبير الترابي – تجويد الاداء

Administrative monitoring is one of the essential pillars for establishing a system of territorial decentralization, as it is based on legal foundations concerning the validity of procedures and activities that fall within the competencies and powers of local communities. Territorial units at all levels have gained significant and prominent positions in territorial organization, through the establishment of a complete section titled regions and other communities .

This constitutional establishment of the prominent position of local communities recently did not come by chance; rather, it is the result of a long journey that Morocco has undertaken since the early decades of independence to enable the state to have a territorial organization capable of meeting challenges and achieving desired development .

Moreover, territorial administrative monitoring of local communities is a mechanism for overseeing public territorial management, in which the representative of the central authority intervenes to exercise this mechanism through a set of tools and mechanisms granted to him under the

constitutional text in its Article 145 and the legal texts related to this legal practice of territorial administrative monitoring. Thus, territorial administrative monitoring has several implications and effects on local territorial management. The exercise of this legal mechanism has demonstrated its role in guiding local territorial decisions, both in terms of developing territorial management and in providing support and assistance to communities, as stated in the text of Article 145 of the constitution.

Keywords: Administrative Monitoring – Territorial Management – Performance Improvement

لقد فرض التطور الحاصل على المستوى الدولي عدة تحولات مهمة عنوانها البارز هو إعادة هيكلة الفعل العمومي من خلال مراجعة دور و وظيفة الدولة وسيادتها على المجال الترابي و علاقتها بالوحدات اللامركزية، حيث لم يعد دور هذه الأخيرة ينحصر في تقديم الخدمات الأساسية للتجمعات البشرية فقط، بقدر ما أصبح نشاطها الرئيسي يتجه نحو تحقيق تنمية شاملة ومستدامة لهذه التجمعات، من خلال تحرير قدرة المبادرة للمجالس المنتخبة ونقل مزيد من الصلاحيات و الاختصاصات لفائدة الهيئات اللامركزية.

وتعد المراقبة الإدارية إحدى الأركان الأساسية لقيام نظام اللامركزية الترابية، حيث تقوم هذه الأخيرة على ركائز قانونية تهم صحة الإجراءات والأنشطة التي تدخل في صلب صلاحيات و اختصاصات الجماعات الترابية، حيث أصبحت الوحدات الترابية بكل مستوياتها مكانة هامة و بارزة في التنظيم الترابي، من خلال تكريس باب كامل بعنوان الجهات و الجماعات الأخرى.

إن هذا التأسيس الدستوري للموقع البارز للجماعات الترابية في الأونة الأخيرة، لم تأتي بمحض الصدفة، بل هو نتيجة لمسار طويل تبناه المغرب منذ العقود الأولى من الاستقلال وذلك من أجل تمكين الدولة من تنظيم ترابي قادر على رفع التحديات وتحقيق التنمية المنشودة.

كما تعد المراقبة الإدارية الترابية على الجماعات الية لمراقبة التدبير الترابي العمومي، و التي بمقتضاها يتدخل ممثل السلطة المركزية لممارسة هذه الآلية، عن طريق مجموعة من الآليات والميكانيزمات المخولة له بمقتضى النص الدستوري في فصله 145 و النصوص القانونية المتعلقة بهذه الممارسة القانونية للمراقبة الإدارية الترابية، و عليه المراقبة الإدارية الترابية لها عدة انعكاسات و آثار على التدبير المحلي الترابي، فممارسة هذه الآلية القانونية أبانت عن دورها في توجيه القرار الترابي المحلي

سواء على مستوى تطوير التدبير الترابي (المبحث الأول)، أو على مستوى تقديم الدعم و المساعدة للجماعات (المبحث الثاني).

المبحث الأول: المراقبة الإدارية كآلية لتطوير الأداء التديري للجماعات .

بحصوله على الاستقلال وجد المغرب نفسه أمام تركة مثقلة بتحديات البناء المؤسساتي ونمط توجه السياسي والإداري للدولة، فالمغرب والاعتبارات متداخلة، سياسية بالخصوص، لجأ أنداك إلى نهج أسلوب المركزية المطلقة قصد الحفاظ على الوحدة الترابية للدولة الفتية والاستجابة للقضايا الوطنية الكبرى، لذلك فقد تطلب الأمر تصورا وتأطيرا مدروسا لتلبية للحاجيات الضرورية لكافة الشرائح والطبقات والجهات من منظور وطني موحد، يتسم بالمركزية والشمولية.

غير أن المبررات السياسية لبداية الاستقلال لم تعد تلائم تحولات المناخ السياسي المغربي اللاحقة، إذ ظهرت رغبة السلطة السياسية في سلك طريق الديمقراطية وذلك بالتأسيس لنظام سياسي قوامه مؤسسة ملكية دستورية قوية، حيث برزت حاجة هذه الأخيرة في التأطير السياسي والإداري للبلاد، بذلك بدأت إرهاصات اعتماد النظام السياسي الإداري المغربي لسياسة اللامركزية كخيار لتبني وتأسيس النهج الديمقراطي من جهة"، ومن جهة أخرى للاستفادة مما تحققه هذه السياسة من مزايا وفعالية في حل القضايا الاقتصادية والاجتماعية محليا. لكن وأمام تضخم المشاكل الاجتماعية والاقتصادية واتساع حجمها وعجز الدولة عن مواجهتها بصفة فردية، خاصة مسألة التنمية، وحكمة التدبير الترابي، فقد وجدت الدولة في اللامركزية أسلوبا وآلية ناجعة لتصريف وتقاسم عبي التنمية الوطنية".⁸⁷⁵

ان منح الدولة للجماعات الترابية صلاحيات و اختصاصات بالمقتضى الدستوري و التشريعات التنظيمية القانونية، أمر واقعي بمثابة إعلان الدولة المغربية عن تبني المقاربة الترابية المحلية كآلية و سبيل وحيد و أوحدهم لتحقيق التنمية، بعدما أثبتت المقاربة المركزية فشلها وعدم قدرتها على تحقيق متطلبات التنمية الحقيقية.

وبهذا يتطلب الأمر إعمال المراقبة الإدارية الترابية لضمان شفافية العمل الجماعي (الفقرة الأولى)،

⁸⁷⁵ ادريس ديداح، الجبهة المتقدمة والسياسة الترابية بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام. كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مكناس، الموسم الجامعي 2019-2020، ص 19.

فيما سيتم التطرق لدور المراقبة الادارية في تقليص الاختلالات التدبيرية لدى الجماعات (الفقرة الثاني)

المطلب الأول : المراقبة الإدارية الترابية وضمان شفافية العمل الجماعي .

تبني المغرب للامركزية كخيار استراتيجي من أجل تمكين المستوى الترابي من اختصاصات مهمة تجعل المستوى الترابي يلي كل الحاجيات التنموية ومتطلبات الساكنة.

إن أولى الأهداف من اعتماد المراقبة الإدارية الترابية بالمغرب هو العمل على ضمان شفافية وحكامة العمل الجماعي الترابي ، وهي مهمة كبرى تستهدف التأكد من مرور العملية الديمقراطية في أحسن الأحوال عبر حضور السلطات الإدارية في جل دورات المجالس من الإشراف على الانتخابات المحلية مروراً بتكوين المجالس المحلية وانتهاء بالمواكبة و مراقبة أعمال المجالس المحلية . ناهيك عن الدور المحوري المتمثل في ضمان المحافظة على الصالح العام المحلي عبر تنفيذ الاستراتيجيات والسياسات العامة على المستوى المحلي بالموازاة مع التطبيق السليم للقانون و الامتثال للتشريعات المتعلقة باختصاصات الجماعات .

ومن أجل تحقيق هذه الاخيرة من طرف الوحدات الترابية، تلعب المراقبة الإدارية الترابية دور هام في تأمين الوضع الديمقراطي المحلي عن طريق حماية الديمقراطية المحلية (الفقرة الأولى)، كما للمراقبة دور محوري في ضمان المحافظة على الصالح العام المحلي (الفقرة الثانية).

أولاً : نظام المراقبة الإدارية كضمان للديمقراطية المحلية .

لا يجادل أحد اليوم في كون الديمقراطية المحلية هي أولى مفاتيح تحقيق التنمية المحلية، فلا تنمية محلية بدون ديمقراطية ولا ديمقراطية بدون تنمية، فهذه العلاقة لا مناص منها، فلقد أثبت مختلف التجارب المقارنة في مختلف الدول في هذا المجال ومدى ترابط التنمية المحلية بالديمقراطية .

فلقد أضى موضوع الديمقراطية المحلية يهيمن على الخطابين السياسي والاداري المحلي والدولي، وأصبح ملازماً للدولة العصرية، وموضوعاً للتفاخر والتوافق، فقلما يوجد أثر الحركة أو حزب يناهض اللامركزية الترابية التي تعد مدخلاً لتحقيق الديمقراطية على المستوى المحلي. ثم إن اعتمادها كمرتكز لتوزيع السلطة بين المركز والمحيط يعد مؤشراً قوياً يمكن من قياس مدى تشبع دولة ما بقيم الحقوق والحريات العامة، انطلاقاً من كون اللامركزية الترابية تعتبر شكلاً من أشكال وصور الحرية السياسية قوامها تمكين السكان المحليين من فرصة تدبير شؤونهم بأنفسهم عن طريق ممثلهم بالمجالس المنتخبة، وهو ما يعد مدخلاً لترسيخ الديمقراطية في بعدها المحلي باعتبارها "مجموعة من الميكانزمات

القانونية والسياسية التي تهدف إلى تجنب احتواء السلطة من طرف شخص واحد وتصريف الخلافات على المستوى المحلي بشكل يتم فيه الربط بين توزيع السلطة واقتسام المسؤولية.⁸⁷⁶

فلم تعد الدولة المركزية، مهما بلغت إمكاناتها المادية والبشرية قادرة اليوم على إرساء قواعد الديمقراطية المحلية، وتوسيع قاعدة المشاركة السياسية لأكثر شريحة ممكنة من السكان، دون اللجوء إلى السياسة الجهوية المبنية على الحكامة الترابية؛ كنظام لإدارة الشأن العمومي المحلي وكإطار ملائم لتحقيق التنمية وبلوغ مستويات محترمة من الديمقراطية التشاركية.⁸⁷⁷

وأمام هبوب رياح الديمقراطية على المستوى العالمي، والتي تقتضي توسيع دروب المشاركة في إشباع الحاجات المحلية للسكان، قفز المغرب قفزة نوعية في المجال السياسي والديموقراطي، وفي طريقة تعامله في حل الأزمات؛ باعتماد مقاربات جديدة لم تكن لتتجسد سابقا على أرض الواقع، لولا الإرادة الصريحة للملك محمد السادس، الذي هيئ الأجواء المناسبة لتمثلها، واستيعابها كفكر نظري وعملي عند النخب السياسية المغربية، وفي عمق ممارسة المجتمع المدني.

وما يطبع التجربة المغربية في الانتقال الديمقراطي، أنها ما تزال تشق طريقها وتراكم التجارب، فكل ديمقراطية تقتضي تنازلات لإزالة العوائق والصعوبات، فبعد المصالحة السياسية التي شكلت محطة بارزة في تجربة الانتقال الديمقراطي،²⁹ وقع خلالها أولا التراضي لطي صفحات الماضي، أعقبها التناوب التوافقي الذي منح للمعارضة تسيير الشؤون العامة على أعلى مستوى، لتتوج المسيرة بعد ذلك بدستور 2011، وما تلاه من قوانين مكملة؛ حققت في مجملها قفزة نوعية في المجال الديمقراطي العام والمحلي.⁸⁷⁸

و يجمع الباحثون في المجال الإداري على الإقرار بأن الجماعات هي المجال الذي تمارس فيه من الناحية المبدئية الديمقراطية المحلية، التي تمكن السكان من اختيار الإطار العام لحياتهم اليومية بكل

⁸⁷⁶ محمد الغالي، سياسة القرب مؤشر على أزمة الديمقراطية التمثيلية؟، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، السلسلة العادية، عدد 53، 2006، ص 26.

⁸⁷⁷ Bouaachik Ahmed, la régionalisation un nouveau mode de gouvernance territoriale, REMALD , N° 67, collection thèmes actuels, 2010, P. 69.

⁸⁷⁸ ادريس ديداح، الجهوية المتقدمة و السياسة الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص 19.

حرية، كما يجمعون على أن هدف ومشروعية وقوة المؤسسة الجماعية مستمدة قبل كل شيء من رغبتنا في تقريب القرار من المواطن وإشراكه في الشأن المحلي.

فالديمقراطية تركز بشكل عام على جعل الإنسان أساس التنمية؛ فكل المنطلقات الفكرية والسياسية والاجتهادية تنطلق من الفرد لتعود إليه، بدءاً بالديمقراطية بمفهومها العام والديمقراطية المحلية بشكل خاص، والواقع أن الديمقراطية المحلية اعترفتها مقاربتين أكاديميتين أساسيتين؛ أولهما، تنظر إلى أن مسألة تحقيق ديمقراطية محلية تركز بالأساس على ضرورة وجود نظام سياسي قوي، بإمكانه دفع المؤسسات المحلية المنتخبة إلى بلورة ديمقراطية تشاركية وتساورية. وثانيهما إدراك الأفراد بأهمية المسألة الديمقراطية في حياتهم المجتمعية.

فالديمقراطية تتطلب نوعاً معيناً من المواطنين يشعرون بأنهم مسؤولون عن شيء يتجاوز زواياهم الصغيرة المريحة؛ مواطنين يريدون المشاركة في شؤون المجتمع ويصرون على ذلك؛ مواطنين من أصحاب الإرادة القوية مواطنين يؤمنون بأفكارهم عن الديمقراطية على مستوى عميق، بحيث يبدي المواطنون اهتماماً خاصاً بخدمة الصالح العام، بل الذهاب إلى أبعد للقيام بالعديد من الأنشطة الساعية إلى المصلحة العامة بمختلف أنواعها، من انتخابات وخلق تنظيمات وتشكيل الجمعيات والانضمام إلى مجموعات المصالح الخاصة، فهذه الأعمال تعبر كما عما سماء الباحث السياسي البريطاني "هارولد لاسكي"، "تشكيلة الإيرادات الإنسانية المنيعه التي لا يمكن طمسها".⁸⁷⁹

وهكذا تعد الديمقراطية المحلية أحد المحددات الرئيسية لمعرفة مدى نجاعة الدولة في توفير مناخ محلي تسود فيه روح الديمقراطية والقانون، ولهذه الغاية فإن الدولة عملت عبر ممثلها على الصعيد المحلي بالعمل على تحقيق ومواكبة هذا المبتغى.

ولهذا فالسلطات المراقبة الإدارية الترابية لها من الاختصاصات ما يؤهلها إلى تحمل هذه المسؤولية الجسيمة، فمن خلال صدور القانون التنظيمي الجماعي رقم 14 / 113 وفي إطار تنزيل المقتضيات الدستورية التي حبل بها دستور 2011 في مجال توسيع الديمقراطية المحلية، حيث جاء في المادة الأولى منه أنه وطبقاً لأحكام الفصل 146 من الدستور يحدد هذا القانون التنظيمي شروط تدبير الجماعة لشؤونها بكيفية ديمقراطية، كما أكدت المادة الثالثة منه أن تدبير الجماعة لشؤونها يركز على مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل جماعة، في حدود اختصاصاتها، سلطة التداول بكيفية

⁸⁷⁹ نجيب جيري، الديمقراطية المحلية وسؤال الحكامة الجيدة، مجلة مسالك، العدد 30/29، ص 11.

ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها.

ولعل التحليل سينصب في هذا المحور على الوقوف على صور تدخل رجال السلطة بالمجالس الجماعية المنتخبة، عبر القيام بقراءة تحليلية لأدوارهم الدستورية التي تقود القراءة التركيبية للفصل 145 من دستور 2011 إلى التمييز بين أربعة مهام كبرى يضطلعون بالمجالس المنتخبة، والمتمثلة في تمثيل السلطة المركزية في الجماعات، وتأمين تطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، وممارسة المراقبة الإدارية، ومساعدة رؤساء الجماعات الترابية، خاصة الجهات، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية، ثم القيام بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، والسهر على حسن سيرها، وذلك تحت سلطة الوزراء المعنيين.

في ضوء ذلك، تتعدد اختصاصات رجال السلطة بالمجالس الجماعية في ميدان الديمقراطية المحلية على مستوى الجماعات وتنوع، بيد أنه يمكن التمييز إجمالاً بين ثلاث آليات رئيسية يتمكن بواسطتها رجال السلطة من المساهمة في الحفاظ على الممارسة الديمقراطية بالجماعات الفاعلية وترسيخها.

وتتجلى تلك الآليات أساساً في إشراف رجال السلطة على العملية الانتخابية بالجماعات الترابية، حيث تعد الانتخابات المحلية آلية لممارسة الديمقراطية المحلية وفرصة لتدريب هيئة الناخبين على كيفية انتقاء وإعداد نخبة محلية واعية بالممارسة الديمقراطية المحلية بالنظر لكونها وسيلة لاكتساب النضج والوعي السياسي لدى الناخبين من منطلق أنها تمكن المواطنين من المساهمة المباشرة في اختيار المجالس الجماعية المنتخبة. ومن المشاركة تبعاً لذلك في تحقيق التنمية المحلية.

يضاف إلى ذلك أن الانتخاب يعد ركناً أساسياً من أركان اللامركزية الترابية، وأداة تمكن من تقييم مدى صدقية السلطة المركزية واستعدادها لتمكين السكان من الاضطلاع بتدبير شؤونهم المحلية بأنفسهم، حيث يفهم منطق التدبير الديمقراطي للشأن المحلي وجود اعتراف من الدولة بوجود خصوصيات ومصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، مع ما يقتضيه ذلك من فسح المجال أمام هيئات محلية منتخبة قادرة على تصريف أمور الجماعة بما ينسجه وتلك الخصوصيات.⁸⁸⁰

⁸⁸⁰ محمد عمري، رجال السلطة ومسألة الديمقراطية المحلية المجالس الجماعية نموذجاً، كتاب الديمقراطية المحلية وافاق التنمية الترابية بالمغرب -دراسة متكاملة، مركز تكامل للدراسات والابحاث، ص 162.

لقد حظيت الديمقراطية المحلية بمكانة متميزة في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات التي عملت على تنزيل المستجدات الدستورية التي عرفتها بلادنا في مجال اللامركزية الترابية. هذه القوانين التنظيمية عملت على توسيع اختصاصات الجماعات وتوسيع صلاحيات رؤسائها بغية تجسيد الديمقراطية التشاركية والحكمة الترابية.⁸⁸¹

وإذا كانت الديمقراطية المحلية تشكل ترابطا علائقيا يجمع الدولة الحديثة بالمجتمع المعاصر، والتي تنبني أساسا على أولوية السكان في تدبير شؤونهم المحلية، فإن مسألة تطوير العملية السياسية وعلاقتها بالنخبة المحلية تعتبر مسألة محورية على اعتبار أنها تمثل إرثا من الإرثات الكبرى نحو تطوير المجتمع المحلي.

أما دراسة النخبة المحلية وعلاقتها بالرقابة على الوحدات المحلية المنتخبة فهي تكتسي أهمية بالغة لاعتبارات عدة نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر، أن النخبة تعد المكون الرئيسي في نظام الرقابة على الجماعات الترابية.

فالمنتخب المحلي يعتبر المستهدف الأساسي بالرقابة، ويعتبر في المقابل الممارس الأساسي للرقابة السياسية.

ثانيا : المراقبة الإدارية آلية للمحافظة على الصالح العام المحلي .

ارتبط مفهوم الصالح العام *l'intérêt générale* بمفهوم الدولة حيث برز مع وجودها، فوظيفة الدولة هي تحقيق الصالح العام، المبني على التنمية الشاملة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية الخ. ويتضمن الصالح العام صورا مختلفة، فثمة الصالح العام الاقتصادي، والصالح العام الاجتماعي، ثم الأخلاقي الخ وأول شرط لتحقيق هذا الصالح العام هو أن تكون الهيئة المتولية له على أحسن ما يرام نشأة وتنظيما وعملا.

ورغم أن مطالب الحياة الاجتماعية والظروف التي يتبلور فيها الصالح العام متنوعة ومتغيرة، فإن ثمة عناصر ثابتة في مضمون الصالح العام لا تتغير، مثلما ثمة عناصر متحولة، ومن العناصر الثابتة التي يقتضيها الصالح العام في كل المجتمعات وفي كل الظروف، والتي بدونها لا يغدو صالحا عاما، ثمة العدالة والسكينة والتقدم، إذ كل تصور اجتماعي للصالح العام ينطوي على هذه العناصر بغض

⁸⁸¹ - كريم الشكاري ، الديمقراطية المحلية في ضوء القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية' مجلة الباحث

الأكاديمي في العلوم القانونية والسياسية، العدد الثاني ص 2

النظر عن مضمونها. أما المتحول في مفهوم الصالح العام، فلا يمكن مبدئيا تحديده تحديدا نهائيا، لأن ذلك يقتضي تعداد مطالب السكنية والعدالة والتقدم، على أنه يمكننا أن نقول بصفة مجردة أن لكل شعب في كل مرحلة من مراحل تطوره صالحه العام الذي يرتبط بتركيبته وحاجاته.⁸⁸² ولقد أضحت⁸⁸³ مسألة المحافظة على التوازنات الاجتماعية للوحدات الترابية داخل الدولة خاصة الجهوية - وتقليص حجم التفاوتات المتعددة المجالات بينها أكثر ضرورة، في الوقت الحالي وأهم أهداف تفعيل مقتضيات الجهوية المتقدمة بالمغرب.

وهذا كان من وراء ما أنتجه الواقع التدييري والسياسي والإجتماعي والإقتصادي لمختلف الجهات داخل البلاد من تفاوتات واختلالات متباينة، الأمر الذي جعل من نفسه ملزم للأجهزة المعنية خاصة المركزية بإعادة النظر في الوضع والعمل على التدخل من أجل محاولة تقليص من أخطار ومخلفات الوضع كل هذا أخذ بعين الاعتبار من طرف أجهزة الدولة، الشيء الذي حدى بالمشرع الدستوري التنصيص بمقتضى الفصل 142 منه في فقرته الثانية على صندوق التضامن بين الجهات الهادف إلى محاولة تحقيق الملمح المذكور.

كما تضمن القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات حيث تناوله المشرع ضمن المواد 234 و 235 و 236، بتمحورها حول التطرق إلى أهداف وغايات إنشاء هذا الصندوق وإدارته التي منحت للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بنص المادة 235 على يعتبر وزير الداخلية أمرا بقبض وصرف نفقات صندوق التضامن بين الجهات وأعقبها المادة 236 التي تناولت أن نفس لنفس الجهاز السلطة تحديد معايير قيام وتوزيع كما أن النسب المئوية المتعلقة بمعايير التوزيع، فالاختصاص مداخل هذا الصندوق أو في الحمل رعية لأمعة لقرار طنية اعات بينها هذا الشأن أيضا مناط بالجهاز نفسه⁸⁸⁴. و من المسلمات في فقه القانون الإداري أن الإدارة تهدف من وراء تصرفاتها وأعمالها تحقيق هدف واحد لا يتغير هو المصلحة العامة.

فالنشاط الإداري يختلف عن النشاط الفردي في غاية كل واحد منهما، فالفردي مهما سميت دوافعه،

⁸⁸² مصطفى الميرني ، دور الحكامة الجيدة في تخليق الادارة العمومية المغربية، رسالة لنيل ماستر في القانون العام ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية ، الموسم الجامعي ، 2010-2011، ص 25.

⁸⁸³ كريم بوحمد ، تأثير تدخل سلطات المراقبة الادارية في صناعة القرار الترابي ، رسالة لنيل ماستر في القانون العام ،

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش ، الموسم الجامعي 2017-2018، ص 89.

⁸⁸⁴ أنظر المواد 234 و 235 و 236، من القانون التنظيمي للجهات 113.14.

ومهما التزم في نشاطه المثل العليا والقيم الدينية والأخلاقية إلا أنه يستهدف في النهاية أغراضا شخصية وإن كانت قد تتفق أحيانا مع المصلحة العامة، في حين تستهدف الإدارة تحقيق الصالح العام من وراء نشاطها وعملها.

فكل قرار إداري يفترض فيه تحقيق أهداف القانون في المجتمع، وهي العدالة والمصالح العامة للجماعة، بمعنى غاية كل قرار إداري هو تحقيق المصلحة العامة، بيد أن هذا القرار قد يحيد أحيانا عن تلك الغاية ويخرج عن دائرة القانون عن قصد أو عن غير قصد وهنا تختفي المصلحة العامة وتحل محلها المصلحة الشخصية أو الخاصة الناتجة عن الأهواء، ويصبح القرار الإداري فاقدا للمشروعية لعب الانحراف في استعمال السلطة، وهذا العيب لا يرتبط بالانحراف عن المصلحة العامة فقط، فقد يحدث أن تتخذ الإدارة قرارا معيناً تحترم من خلاله الاختصاصات والإجراءات القانونية وتستهدف تحقيق المصلحة العامة، إلا أن الأمر حينما يتعلق بمصلحة عامة غير تلك المقصودة من وراء صدور القرار الإداري نكون أيضاً أمام انحراف في استعمال السلطة، فالمشروعية تقتضي الخضوع لمقاصد التشريع المحددة في النصوص القانونية.⁸⁸⁵

المطلب الثاني : المراقبة الادارية وتقليص الاختلالات التدييرية للجماعات

تعد المراقبة الادارية المطبقة على الجماعات ركنا من أركان النظام اللامركزي، تمارسها الدولة بهدف الحفاظ على وحدتها. وقد تبنى المشرع المغربي تقنية المراقبة الادارية وجعلها تلاحق المجالس الجماعية في كل مراحل حياتها ، ونص عليها بمختلف أشكالها في مختلف النصوص القانونية المؤطرة لعمل الوحدات الترابية.

وإذا كان الهدف الأساس من إخضاع النشاط الجماعي لمراقبة السلطة المركزية هو ضمان التدبير الجيد للشأن العام المحلي والوقاية من أي خروقات قد تطال الممارسة الجماعية، فإن الواقع العملي يوحي بأن الجماعات لا تزال تعاني من أزمة التسيير وسوء التدبير في مجالات عدة، رغم خضوع أعمالها لمختلف أشكال المراقبة الإدارية التي عرفت المقتضيات المؤطرة لها تعديلات طالت الأجال والجهات الممارسة لها، ذلك أن هذه التعديلات لم تواكب الرؤية الجديدة للجماعات كفاعل رئيسي في التنمية المحلية تتطلب مزيدا من الحرية والاستقلالية في التصرف يمكن على أساسها إقرار محاسبة حقيقية

⁸⁸⁵البقالي وديع، المصلحة العامة والسلطة التقديرية، المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 18، 2017، ص 276.

على انحرافاتها وتجاوزاتها.⁸⁸⁶

ان عدم نضج مستوى النخب المحلية في تدبير وتسيير الجماعات ، أدى إلى بروز اختلالات وإشكاليات كبرى ، جعل من المشرع المغربي يبقي على الية المراقبة الإدارية الترابية وذلك من أجل العمل على تقليص هذه الاختلالات ومواكبة النخب المحلية .

كما أن استنطاق واقع تدبير الجماعات يؤدي بنا إلى الكشف عن العديد من الاختلالات والتجاوزات التدييرية، الأمر الذي يجعل من ممارسة المراقبة الادارية أمرا ضروريا و حتميا من أجل وضع حد لهذه الاختلالات وتصحيح المسار التنموي الذي تلعبه الجماعات وضمان استمرارية المرفق العمومي (أولا)، كما أن المراقبة الإدارية مدخل أساسي لربط المسؤولية بالمحاسبة (ثانيا).

أولا : تجليات الاختلالات التدييرية للجماعات .

لا يخفى على كل متتبع للشأن العام المحلي عالميا ومحليا مدى أهمية المجال الترابي كنقطة انطلاق للسياسات والبرامج التنموية بكل تجلياتها في ظل ما أصبح يصطلح عليه اليوم عالميا بالحكم المحلي، والذي يعني حكم الناس لأنفسهم بأنفسهم، ويختلف مداه من بلد لآخر.

وفي واقعنا المغربي اعتمدت بلادنا نظاما لا مركزيا يقوم على منح الجماعات دورا أساسيا في تدبير الشأن المحلي بما يخدم الناس ويعيد الاعتبار للتنمية، خاصة وأن هذا الدور سيتعزز أكثر في إطار الجهوية المتقدمة الذي هو بدوره أحد الطرق لتدبير تراب الدولة والذي لا تقدم عليه سوى الدول الراسخة و المتمكنة و متأكدة من عمق ومتانة وحدتها الترابية، وهو استعداد منطقي لعمل فيدرالي مستقبلا.

ولقد حظي موضوع التدبير الإداري للجماعات الترابية بأهمية كبيرة، تجسدت من خلال اعتباره محور نقاشات، ومطمح مشاريع وبرامج الإصلاحات الرامية إلى تجاوز الاختلالات التي تتخبط فيها البنيات الإدارية للجماعات الترابية.

فأمام التحولات الكبرى السياسية والاجتماعية التي ميزت السنوات الأخيرة، وأمام حجم التحديات والرهانات الجديدة التي يعرفها المغرب، وجدت الإدارة المحلية نفسها مدعوة ليس فقط لمتابعة

⁸⁸⁶ - آمال بلشقر ، تدبير الجماعات للمشاريع التنموية بين إكراهات الواقع ومتطلبات التنمية الجهوية المندمجة ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، الموسم الجامعي 2014 / 2015 ص 122

جهودها في مجال التنمية، وتطوير التجهيزات الأساسية، بل أيضا للقيام بمهام أخرى ذات أهمية خاصة: كتهيئة الظروف الملائمة لأجل تشجيع القطاع الخاص، وإقامة علاقات جديدة مع شركاء وفاعلين آخرين.

فالانجاء الحديث للتنمية المحلية، جعل من الجماعات الوسيلة الأكثر ملائمة للإسراع بالتنمية، وذلك بإشراكها في كل القرارات والمخططات التي لها ارتباط وثيق بأهداف التنمية، فالجماعات تعد إحدى الآليات المؤسسية لتدبير الشأن التنموي في أبعاده وجوانبه السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية والبيئية ثم الثقافية. فعملها متصل بالحياة اليومية للسكان، من خلال الخدمات المقدمة لهم والتجهيزات المحلية الموضوعية رهن إشارتهم، وكذا المرافق الإدارية والاجتماعية المعدة لفائدتهم.⁸⁸⁷

لقد أظهرت بعض التقارير الرسمية الصادر عن المؤسسات والهيئات الوطنية ذات الصبغة القضائية والاستشارية، وجود العديد من الاختلالات و تواضع التجربة التديرية للجماعات الترابية، من خلال رصد المشاكل والاختلالات التي تدب في صلب تخلف المستوى التدير للجماعات الترابية لما يرقى للمتطلبات و الحاجيات التنموية المحلية. فهذه الاختلالات تتجلى بالأساس بغياب عنصر الحكامة الجيدة في التدبير الترابي المحلي الأمر الذي يشكل حاجزا أمام تحقيق التنمية الترابية.

فبالرغم من توفر الجماعات في الاصلاحات الاخيرة على صلاحيات و اختصاصات حصرية و موارد مالية هامة، مازالت هذه الأخيرة تعرف العديد من العثرات التي تعيق الدفع بعجلة التنمية الترابية ، الأمر الذي يجعل من سلطات المراقبة الإدارية الترابية التدخل من أجل تقليص هذه الاختلالات التديرية .

ثانيا : المراقبة الإدارية مدخل لربط المسؤولية بالمحاسبة.

لقد أصبحت الحكامة الترابية ترتبط بالعديد من المفاهيم المستجدة باستمرار، الأمر الذي يؤدي إلى صعوبة استيعاب مغزاها ، بل التباس في معرفة ماهيتها وحقيقتها نظرا لتعدد مجالات استعمالها. ومن خلال هذه الفقرة ، سوف نقف عند دلالة مبدأ الثنائية الفاعلة، ومدى قيمتها المضافة على تفعيل سياسة المواكبة في تدبير مشاريع التنمية الترابية، على اعتبار أن السبب الأساسي في ميلادها

⁸⁸⁷ رضوان أمشيوشو، التدبير الإداري للجماعات الترابية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة عبد المالك السعدي-طنجة، سنة 2019-2020، ص 117.

راجع لهيمنة السلطات المعينة في وضع المخططات التنموية، وبالتالي الفشل في تحقيق الأهداف المتوخاة. وعلى هذا الأساس، إذا كان دستور 2011 نص على مبدأ التدبير الحر للمجالس المنتخبة، فقد نص أيضا على ربط المسؤولية بالمحاسبة وكل تدخل في اختصاصات هذه المجالس يجعل تطبيق هذا المبدأ غير ذي معنى إذا كان الطرف الآخر هو من قام بالتدبير محلها، ويصبح من العدل أن يحاسب الطرف الذي قام بعملية الحلول، وليس الطرف المخول له القيام بهذا الاختصاص.⁸⁸⁸

ويتبوأ التدبير الإداري أهمية خاصة في تحقيق التنمية المتكاملة والمنسجمة على المستويين المحلي والوطني عبر ما منحه دستور 2011، وبعده القوانين التنظيمية الجماعات من اختصاصات للهيئات اللامركزية، ومن صلاحيات لأجهزتها التقريرية، لا سيما المجالس المنتخبة.

فالتنمية الشمولية والمستدامة لن تتحقق إلا بالتدبير الناجح للشأن المحلي عبر تدخلات المجالس المنتخبة طبقا لصلاحياتهم المنصوص عليها في نص القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، والقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، ثم القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.⁸⁸⁹

غير أن هذه التنمية التي تتوخاها السلطات العمومية، وينتظرها المواطن، يصعب بلوغها كما يغيب معناها دون ربط المسؤولية بالمحاسبة في تدبير الشأن المحلي وحكامته الجيدة من خلال تقييم النهوض بالجماعات الترابية، ومدى تلبية حاجيات المواطنين، وتقديم الخدمات وجودتها، ضمانا للرقى ولاستمراره.

إن ربط المسؤولية بالمحاسبة في التدبير الإداري للشأن المحلي وحكامته الجيدة، وحيث كانت تهم بالأساس المجالس المنتخبة ورؤسائها. وطالما أن الهيئات التقريرية للجماعات الترابية هي الموكل لها أمر ومهام النهوض بالمرفق العام، وتقديم الخدمات وتلبية حاجيات المواطنين والمواطنات، فهي بذلك قد تقودنا إلى التعمق في مساطر التأديب. وما تزخر به مضامين القوانين التنظيمية المذكورة في هذا الباب فنص القوانين التنظيمية قد تضمن عدة مقتضيات واضحة بخصوص عزل المنتخبين والتصريح ببطالان مداولات مجالس الجماعات الترابية، وبإيقاف تنفيذها إلى جانب باقي القرارات التي قد تشوبها

⁸⁸⁸ -محمد الماكوتي ، مرجع سابق ص 339

⁸⁸⁹ الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

890

عيوب قانونية أو مسلسل بمصادقية التنظيم اللامركزي الترابي.

وبالتالي أمكن القول بأن ربط المسؤولية بالمحاسبة في التدبير الإداري للشأن الترابي تتحقق من خلال الغوص في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، وباستنباط ما أسندته من صلاحيات للمجالس المنتخبة كمرحلة أولى، ثم تبيان أشكال مسؤوليات المجالس المذكورة من خلال إبراز كفاءات محاسبتها من المواطن ومن أجهزة الرقابة والتفتيش عن كبير الشأن الترابي كوسيلة في التدبير، وليست غاية لتفادي الخلط الحاصل بشأنها.

فالقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات تعد دعامة أساسية لإصلاح عميق التدبير إداري محلي، ومن بين أهم المقتضيات الجديدة التي سنتها القوانين الجديدة لتكريس الحكامة وربط المسؤولية بالمحاسبة وتعزيز الشفافية نجد المواد 243 و 213 و 269 من 111.14 و 112.14 و 113.14 المتعلقة بالجهات.

وإذا كانت الأخيرة قد أسندت لرئيس كل مجلس، حسب الحالة، صلاحية اتخاذ تدابير وقرارات فردية وتنظيمية والمصادقة على الصفقات العمومية ثم قرارات السلطة التنظيمية تبعا لمداوات المجلس، فضلا عن صلاحيات أخرى مادية مع إسناد التمثيل أمام القضاء لهم كأمرين بالصرف، ففي ذلك دلالة مفادها أن القوانين التنظيمية المذكورة رسخت إحدى المهام الكبرى الملقاة على عاتق رؤساء مجالس الهيئات اللامركزية المنتخبة لأجل التأمين القانوني لتدخلهم في التدبير العمومي الترابي، وكذا الدفاع عن الجماعات وصون مصالحها تم الحد من تزايد الأحكام والقرارات القضائية النهائية الصادرة في مواجهتها، والمتمثلة أساسا بمباشرة الدفاع عنها تجنباً للمسؤوليات الناشئة عن ذلك.

فأي إخلال أو عدم الوفاء في هذا الباب يؤدي بالنتيجة لتحريك المساطر التأديبية في حقهم. وحيث إن إدراج مقتضيات قانونية للتأديب في صلب القوانين التنظيمية ليبين حجم المسؤوليات الملقاة على عاتق الجميع لأجل الحفاظ على مصداقية التنظيم اللامركزي الترابي وصيانتها. لذلك كانت مساطر

⁸⁹⁰أسند اختصاص عزل المنتخبين والتصريح ببطلان مداوات مجالس الجماعات وبايقاف تنفيذها إلى جانب باقي القرارات التي تشوبها عيوب قانونية، تم حل المجلس للقضاء وحده لذلك فإنارة الانتباه لمسألة التأديب في القوانين التنظيمية رقم 111.14 المتعلق بالجهات و 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، و 113.14 المتعلق بالجماعات، هي أساس ما ألزم به المشرع التنظيمي رؤساء المجالس بالتطبيق القانوني السليم للصلاحيات الموكولة لهم كنتيجة لحجم الأدوار والمسؤولية الموكولة لهم من خلال مضامين القوانين التنظيمية المذكورة.

التأديب الواردة في هذا الباب من المطالب التي هي في حاجة ماسة لتسليط الضوء عليها ثم النقاش بشأنها.

وحيث إن رؤساء المجالس من جهة ثانية ملزمون باتخاذ جميع الإجراءات المقررة التأمين القانوني لتصرفاتهم فيما يتخذونه من قرارات إدارية وأعمال مادية تفاديا لانطواء أفعالهم على الخطأ الجسيم، وترتيب المسؤولية ضدهم. وإن أي مجازفة في هذا الشأن، تؤدي للتصدي لهم بالمساطر المعمول بها قانونيا ولا سيما المادة 67⁸⁹¹ من القانون التنظيمي رقم 111.14 ، والمادة 65⁸⁹² . من القانون التنظيمي رقم 112.14 والمادة 64⁸⁹³ من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، فضلا عن مقتضيات الفقرة الأولى من الفصل 80 من قانون الالتزامات والعقود بصرف النظر عن مساطر التأديب المعروفة في قانون المحاكم المالية (مجالس الحسابات) .

وتجدر الإشارة إلى أنه وقبل البت موضوعا من طرف المحكمة، يكون المعني بالأمر في حالة توقيف عن ممارسة مهامه إلى حين البت في طلب العزل. ولا تحول المتابعة المذكورة دون المتابعة القضائية الأخرى عند الاقتضاء كالانتصاب بالمطالبة بالحق المدني، والحجز على ممتلكاته تحسبا لإقرار المحكمة الجزرية لأي تعويض في هذا الباب.

انطلاقا مما سبق ، يمكن القول بأن المراقبة الإدارية الترابية هي بمثابة العين الساهرة على بقية العمليات الإدارية بل الحصن الذي تحمي فيه الدولة، مؤسساتها ومصالح مواطنيها. إذ نستطيع القول أن المراقبة الإدارية هي اللبنة الأساس في صرح الأداء المؤسسي بالدولة، بل أكثر من ذلك يمكن القول أنها هي الوجه الذي يحدد ملامح نظام الحاكم في الدول.

كما أنها تعتبر نظام أساسي للحد من الأخطاء والانحرافات التي تعرقل تحقيق مصالح المرتفقين والحفاظ على الصالح العام. لذا فالنظام الرقابي لا يقتصر دوره في التأكد من سير الأداء، بل يتعدى

⁸⁹¹ تنص المادة 67 من القانون التنظيمي 111.14 على : "إذا ارتكب عضو من أعضاء مجلس الجهة غير رئيسها أفعالا مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، تضر بأخلاقيات المرافق العمومي ومصالح الجهة قام والي الجهة عن طريق رئيس المجلس بمراسلة المعني بالأمر...".

⁸⁹² تنص المادة 65 من القانون التنظيمي 112.14 على : "إذا ارتكب عضو من أعضاء...".

⁸⁹³ تنص المادة 64 من القانون التنظيمي 133.14 على : "إذا ارتكب عضو من أعضاء مجلس الجماعة...".

ذلك لتجويده، عن طريق تقديم أفضل الخدمات ومحاربة الفساد المالي والإداري الذي تحول إلى ظاهرة يتزايد انتشارها يوما بعد يوم وتعمل بأساليب مختلفة على عرقلة تدبير الأنشطة الإدارية كما تحول دون تفعيل أهدافها.

المبحث الثاني : المراقبة الإدارية شكل من أشكال المساعدة والمواكبة.

لقد أدت التحولات التي عرفتها علاقة الدولة بالجماعات في الآونة من رسم نظرة جديدة للدولة نحو الجماعات و التي أسس لها دستور 2011 من خلال الفصل 145 والذي وضع مخطط عمل الدولة تجاه الجماعات من خلال وضع مؤسسة الوالي/العامل كممثل للسلطة التنفيذية على المستوى الترابي وعلى صعيد الجماعات و تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة للجماعات الترابية في تنفيذ مخططات و برامج الجماعات الترابية، و وضع كل المصالح اللامركزية لتقديم المساعدة التقنية والقانونية في مواكبة عمل الجماعات لتحقيق أهدافها التنموية.

لم تقتصر المراقبة الإدارية الترابية فقط على مستوى الضبط و الرقابة بل تجاوزت هذا الدور الى دور يحدو التطورات الحديثة التي عرفها المغرب في مسار اللامركزية، وهذا من خلال دور المواكبة و مساعدة الجماعات خصوصا عند قيامها بإعداد ووضع برامجها التنموية.

إن استبداله الوصايا الإدارية بالمراقبة الإدارية له عدة دلالات وإشارات قوية تضرب في صميم وعمق الدفع باللامركزية الترابية، فمن خلال هذا التحول يظهر لنا موقف الدولة المغربية ونظرتها الجديدة للجماعات الترابية والتي ترى فيها نضج هذه التجربة اللامركزية الأمر الذي استدعى القيام بتخفيف تلك الوصاية المشددة عليها إلى مراقبة إدارية ذات أبعاد مواكبة ومساعدة.

هذا الدور الجديد الذي تقوم به سلطات المراقبة الإدارية من مواكبة و مساعدة تهم بشكل عام تجنيد كل الوسائل و المصالح اللامركزية للدولة من أجل إنجاز عملية إعداد و تنفيذ البرامج والمشاريع التنموية التي تقوم بها الجماعات الترابية، من خلال آلية التنسيق الإداري لمؤسسة الوالي، هذه الآلية هي صلب اختصاص وتواجد هذه المؤسسة على المستوى الترابي.

وللتعمق أكثر في هذه الأفكار سيتم إبراز دور المراقبة الإدارية في الكشف عن مكامن الخلل ومعالجتها (الفقرة الأولى)، على أن يتم تناول دور المراقبة الإدارية في تحقيق الانسجام بين المصالح الوطنية و المحلية (الفقرة الثانية).

المطلب الأول : دور المراقبة الادارية في الكشف عن مكامن الخلل ومعالجتها .

تلعب المراقبة الإدارية الترابية دور أساسي و إيجابي ومهم في مسار تثبيت اللامركزية الإدارية ومواصلة تحقيق الأهداف التنموية للجماعات الترابية.

إن التحولات الأخيرة التي يعرفها المغرب في تنظيمه الإداري وبشكل خاص فيما يتعلق باللامركزية الترابية، جعلت من المشرع المغربي إعادة النظر في منظومة الرقابة الترابية لجعلها تلعب دور آخر يتجاوز الدور التقليدي الكامن بالرقابة على أعمال الجماعات الترابية، إلى دور آخر يتجاوز هذا الدور يتجاوز الدور التقليدي الكامل بالرقابة على الأعمال والأشخاص بالجماعات إلى دور حديث يركز على المواكبة والمساعدة هذا الدور الحديث والتحول الاستراتيجي يجد تأسيسه من الوثيقة الدستورية لسنة 2011 من خلال الفصل 145 والذي يؤكد على دور مؤسسة الوالي كمؤسسة للمساعدة ومواكبة الجماعات في إعداد وتنفيذ برامجها التنموية.

وفي هذا الصدد يتمثل الهدف الأساسي للمراقبة الإدارية، أولا في تجاوز الضعف المؤهلاتي للمنتخب الترابي (الفقرة الأولى)، ثانيا في تأمين المصالح الوطنية في بعدها الترابي (الفقرة الثانية).

أولا : تجاوز الضعف المؤهلاتي للمنتخب الترابي.

يعتبر العنصر البشري من أهم عناصر التدبير الترابي للتنمية، بالنظر لأدواره الحيوية في إنجاح أو إفشال مسلسل التنمية بالجماعات. ولما أضحت هذه الأخيرة، تضطلع بمسؤوليات تنموية كبيرة، فإنها تظل في حاجة إلى موارد بشرية كفأة، وقادرة على رفع تحديات الصلاحيات الكبيرة التي أصبحت تحوزها، موازاة مع الإصلاحات التي تشهدها قوانين التنظيم الجماعي بالمغرب من حين لآخر.

غير أن التجربة والممارسة، أظهرت أن الموارد البشرية تلعب أدوارا سلبية في معظم الجماعات، بشكل يحد من فعالية تدبيرها لمسؤولياتها التنموية. وذلك، راجع بالأساس، إلى محدودية كفاءة جهاز المنتخبين الجماعيين.⁸⁹⁴

و إنه بإدراك المنتخب للشؤون المحلية، ومعرفة حاجيات ومتطلبات المواطن المحلي، والسعي إلى ترجمتها على أرض الواقع، يجعل المنتخب الجماعي أحد الصانعين الأساسيين للقرار التنموي المحلي، و الفاعل الأساسي داخل النسق الجماعي، و بالتالي المسؤول عن تحقيق التنمية الاقتصادية و

⁸⁹⁴ عبد الله كواعروس، التدبير الجماعي وإشكالية التدخل التنموي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة ابن زهر- أكادير، الموسم الجامعي 2017-2018، ص 173.

الاجتماعية و الثقافية للجماعة، حيث يصبح في نظر الناخب المحلي المسؤول عن ضعف الانارة أو انعدامها و المسؤول عن تراكم النفايات و غياب التطهير لكل ذلك نقول بأن المسؤولية الجماعية أو وظيفة التسيير الجماعي تتطلب من المنتخب الجماعي حدا أدنى من الثقافة و التكوين السياسي حتى يصبح قادرا على مجابهة المسؤوليات الملقاة على عاتقه، و منها استطاعته فهم النصوص القانونية و تطبيقها التطبيق السليم، و التحكم في التقنيات التي تصاحب العمل اليومي في هيئة المجالس الجماعية.

و لكن مع الاسف، هناك بعض المعوقات الاساسية التي تحول بين المنتخبين الجماعيين و بين ما هو متوخى منهم، و في مقدمة هذه المعوقات عدم توفرهم على الخبرة الكافية لممارسة مهامهم ، إذ أنهم لا يتوفرون على أي تكوين في ميدانهم ، و لا على المعلومات الكافية لمزاولة مهامهم، و قليل جدا منهم يعرف النصوص القانونية المنظمة لاختصاصات الجماعات المحلية، و هذا يعزى في أغلب الحالات الى انتشار الأمية في صفوفهم و الضعف المؤهلاتي.⁸⁹⁵

فالتمية الترابية لا تتطلب فقط موارد مالية و إنما كذلك التوفر على عنصر بشري فعال، و يتعلق الأمر بالمنتخب و المستشار المحلي الذين ينتمون لمختلف التشكيلات السياسية العاملة بالحقل السياسي المغربي، مما يفترض أن تكون هذه الأحزاب قد عملت على الأقل بتأطير و تكوين مناضليها و تهيئةهم لتحمل مسؤولية تمثيل السكان على صعيد مختلف المجالس المنتخبة، إلا أن التجربة اللامركزية أكدت باللموس على ضعف التأطير السياسي، و محدودية التكوين العلمي و المعرفي.⁸⁹⁶ و مادام أن ضعف المستوى الثقافي للمنتخب الجماعي قد يمس بمبادئ الديمقراطية، فإن شرط التعليم و عنصر الكفاءة لا يتعارض مع المبادئ الديمقراطية و المصلحة العامة، بل هي في حاجة إلى ذلك إن لم يكن شرطا لفعاليتها و صحتها، إذ من غير المقبول في ظل تعقيدات الشأن العام الجماعي أن يتولى القيادة و المسؤولية و إعداد المخطط الاستراتيجي التنموي و وضع الميزانية أشخاص لا يتوفرون على حد

⁸⁹⁵ الطاهر فرحان، دور الجماعات المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية-أكدال، الموسم الجامعي 2001-2002، ص 143.

⁸⁹⁶ علي الوردي، مستقبل السياسة الجهوية بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية-فاس، 2015، ص 81.

وخلافا لما كان عليه الأمر سابقا من خلال مقتضيات المادة 28 من الميثاق الجماعي، والمادة 29 من القانون المنظم للعمال والاقليم لسنة 2002، من اشتراط مستوى نهاية الدروس الابتدائية لتولي مهمة رئيس المجلس الجماعي أو رئيس مجلسي العمالة أو الإقليم، إلا أن القانون السابق المنظم للجهات 47.96 سكت عن تحديد مستوى دراسي لمنتخبي مجالس الجهة، وبالرجوع للقوانين التنظيمية الثلاث الخاصة بالجماعات الصادرة في 07 يوليو 2015 لم يشترط المشرع المغربي من خلالها أي مستوى ثقافي أو تعليمي للترشح، سواء لعضوية أو لرئاسة مجالس الجماعات الترابية. ويرجع سبب التراجع، حسب وزارة الداخلية التي أعدت مشاريع هذه القوانين، إلى ضرورة احترام مقتضيات الدستورية، ولاسيما ما نص عليه: الفصل 30: "لكل مواطنة ومواطن الحق في التصويت، وفي الترشح للانتخابات، شرط بلوغ سن الرشد القانونية والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية. وينص القانون على مقتضيات من شأنها تشجيع تكافؤ الفرص بين النساء والرجال في ولوج الوظائف الانتخابية".

إن الدراسات الإحصائية التي قامت بها وزارة الداخلية بشأن الانتخابات الجماعية، والتي تناولت المستوى التعليمي لأعضاء مجالس الجماعات، أظهرت أن هذه الأخيرة لا تتوفر أعضاؤها على المستوى التعليمي للمنتخب الجماعي في كل فترة انتخابية، إذ أن نسبة أصحاب المستوى الضعيف مازالت مرتفعة، الشيء الذي ينعكس سلبا على مردودية المجالس ويحول دون تحقيق الأهداف المتوخاة من التنظيم اللامركزي. فإذا كانت المجالس الجماعية، على هذه الصورة فإن واقع رؤساء هذه المجالس ليس بالأفضل، وبالأخص في جماعات العالم القروي، الشيء الذي يقف حاجزا في طريق تحديث اللامركزية وتحقيق التنمية الجهوية المنشودة.

كما يمكن القول أن هناك تحسن ملحوظ فيما يخص المستوى التعليمي لأعضاء مجالس الجهات إذا ما قارنا نسب الانتخابات الأخيرة لأعضاء مجالس الجماعات الترابية (4 شتنبر 2015) بانتخابات سنة 1997 والتي تعتبر الأولى من نوعها، فقد كانت نسبة كل من أعضاء مجالس الجهات الذين لا

⁸⁹⁷ مواكبة الجماعات لتحولات دور الدولة لتدبير التنمية الترابية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - طنجة، الموسم الجامعي 2017-2018، ص 314.

يتوفرون على أي مستوى تعليمي تقدر بنسبة: 5,08% و 25,49% من لهم مستوى ابتدائي و 36,48% ثانوي ثم 32,95% مستوى عالي (أنظر الجدول أسفله).⁸⁹⁸

نتائج انتخابات 4 نونبر 2015

Résultats des élections du 4 Septembre 2015

Niveau d'instruction / sexe	بدون Sans		الابتدائي Primaire		الثانوي Secondaire		العالي Supérieur		الجموع Total	مستوى التعليم / الجنس نوع المستشارين
	إناث Féminin	ذكور Masculin	إناث Féminin	ذكور Masculin	إناث Féminin	ذكور Masculin	إناث Féminin	ذكور Masculin		
Conseillers communaux	1370	3369	1444	7348	1835	7426	1864	6037	30663	مستشاري مجالس الجماعات
Conseillers préfectoraux et provinciaux	-	53	3	208	19	443	35	602	1363	مستشاري مجالس العمالات و الأقاليم
Conseillers régionaux	2	5	8	36	70	97	175	285	678	مستشاري مجالس الجهات

من خلال الاستقراء الأولى لهذه المعطيات الرسمية الصادرة من الوزارة الوصية على الجماعات الترابية، يظهر لنا بجلاء أن الوضعية العلمية والكفاءة لدى للمنتخب المحلي في وضعية سلبية والتي تأثر بشكل كبير على التدبير المحلي، الأمر الذي يجعل من إقرار المشرع المغربي للمراقبة الإدارية على الجماعات من طرف ممثل السلطة المركزية أمرا لا مناص منه وذلك راجع لنقص المستوى الأكاديمي والثقافي للمنتخب الترابي.

ان المنتخب الترابي بات يضطلع بدور تنموي مهم ولم يعد يقتصر على انجاز الوثائق الادارية والخدمات العادية، بل بدا الاتجاه نحو جعل الجماعات نواة للتقدم الاجتماعي والإقلاع الاقتصادي، ولم يعد يعول فقط على مبادرات السلطات المركزية في كل مراحل اتخاذ القرار. فالهدف من خلق الجماعات والعمل بالنظام اللامركزي، ليس تقريب الإدارة من المواطن فقط، بل يتعداه إلى إشراك هذا الأخير عبر ممثليه المنتخبين وعلى رأسهم رئيس الجماعة في المساهمة في التنمية. ولن يتأتى ذلك إلا

⁸⁹⁸ المديرية العامة للجماعات الترابية، اللامركزية في أرقام، إصدارات وزارة الداخلية، 2014-2015، ص 12.

عبر إيجاد رؤساء قادرين على اتخاذ قرارات، توفق بين الرغبات الشخصية للمواطن وحاجيات الجماعة، وبين التوجهات العامة للسلطات المركزية، ووجود رئيس جماعي بمواصفات المقاول الناجح.

فلم تعد الجماعات المحلية مجالاً للتسيير العشوائي والتقليدي، بل أصبحت تأخذ من الفكر المقاولاتي الحديث كل الصفات الفاعلة، وبالتالي يجب إسناد تسييرها لمن يسمون بمديري المقاولات، الذين عليهم تصريف إشكالاتها المعقدة بانسجام وتكامل مع كل مكوناتها، وفي إطار بعد تنموي توقعي يتوخى المردودية.⁸⁹⁹

إن المرحلة الجديدة التي دشنتها الممارسة الجماعية خاصة مع صدور القوانين التنظيمية لسنة 2015، تتطلب رؤساء مجالس الجماعات بصفات المقاولون الناجحون، إذ ينبغي عليهم كأمرين بالصرف أن يقوموا بدور مديري المقاولات أو المؤسسة وفقاً للقوانين والأنظمة التي حولها لهم القانون للعمل على تنفيذ الانجازات التي ينتظرها السكان⁹⁰⁰. وهذا راجع بالأساس لعدم وجود شرط محدد وسقف علمي للترشح للانتخابات المحلية.

وهكذا يمكن القول أن المراقبة الادارية على الجماعات إذا كانت مشددة ومبالغ فيها، فإن ضعف المؤهلات والكفاءات الموجودة لدى الموظفين المحليين، هو الذي يساعد ويشجع سلطات المراقبة الإدارية على التشدد والصرامة والمبالغة الرقابية. وكذا التدخل في مختلف شؤون الجماعات الإدارية والمالية المهمة منها والروتينية، بل يتم التدخل أحياناً حتى في تلك الصلاحيات والمهام والوظائف الثانوية التي تمارسها الوحدات المحلية المنتخبة، ويكون ذلك بذريعة أو تحت مبرر عدم قدرة الموظفين الجماعيتين على ممارسة بعض الاختصاصات والمهام التدبيرية المنوطة بهم. ذلك من جهة، ومن جهة أخرى، فإن ضعف كفاءة ومؤهلات معظم الموظفين الجماعيتين ينعكس سلباً على استقلالية الإدارة المحلية من الزاوية التقنية أيضاً، فأمام النقص الحاصل في الأطر الكفاءة والمؤهلة تلجأ الجماعات إلى طلب مساعدات مختلفة من الدولة حيث تقوم هذه الأخيرة بتكليف رجال السلطة للقيام ببعض المهام

⁸⁹⁹ فاطمة اندلوسي الحسني، علاقة الدولة بالجماعات بين المراقبة والمواكبة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-طنجة، الموسم الجامعي 2015-2016، ص 129.

⁹⁰⁰ خليل الفاهسي، المجالس الجماعية والتنمية: نحو صياغة دور جديد للعمل الجماعي في ظل بلورة دور جديد للسلطة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 15، ص 50.

نيابة أو عوضا عن موظفي الجماعات الترابية. ويكون هذا الأمر بصفة خاصة على مستوى الجماعات القروية، حيث قلة الموارد البشرية الملائمة كما وكيفا.⁹⁰¹

إن معظم المنتخبين المحليين مازالوا عموما دون المستوى المطلوب، ولا يمكن لذلك إطلاق حريتهم في التدبير اللامركزي، بشكل موسع ودفعه واحدة بعيدا عن تتبع ومتابعة سلطات الرقابة الإدارية، وبعبارة أخرى، لا بد من الحذر والتعقل والتأني في التخفيف الرقابي، فالنخب المحلية تبقى محدودة، من حيث المؤهلات والكفاءات العلمية والسياسية المتوفرة لديها. وذلك بالنظر سواء إلى ما هو موجود من المسؤوليات لديها، أو إلى ما هو منتظر منها في المستقبل. ولعل تدني المستوى السياسي والتعليقي لمعظم النخب المحلية، إذا كان من بين الأسباب الذاتية الأساسية للشدة والصرامة الرقابية في شقها الإداري.⁹⁰²

ثانيا : تأمين المصالح الوطنية في بعدها الترابي .

تعتبر المهمة الأساسية لسلطات المراقبة الإدارية الترابية و التي هي سبب تواجدها هي العمل على تأمين تطبيق القانون وحماية المصالح المركزية على مستوى الترابي.

فعدم تطبيق القانون من طرف الجماعات يجعل منها وكرا للقيام بالممارسات المخلة بالتشريعات و القوانين، وهذا ما يجعل سلطات المراقبة الإدارية تتدخل بكل ما لها من صلاحيات في سبيل الحفاظ على هبة و سيادة القانون و تحقيق دولة الحق و القانون.

فالأهمية التي تحظى بها الآن الجماعات من طرف الدولة و التي جعلت منها شريك أساسي في تحقيق التنمية على المستوى المحلي، لا يستقيم بدون تطبيقها للقانون و خروجها عن الشرعية و المشروعية في تديرها لشؤونها المحلية.

إن حث و توجيه سلطات المراقبة للوحدات الترابية من خلال استعمال آليات تدخلها المتمثلة في دوريات ومذكرات ومناشير وزارية والحاملة في طياتها أهداف وتوجهات الدولة والإدارة المركزية، غالبا

⁹⁰¹ -عماد أبركان ، مرجع سابق 317.

⁹⁰² -عماد ابركان ، مرجع سابق ص 452.

ما يجعل هذه الهيئات الساهرة على تدبير وتسيير الشأن العام المحلي، تسقط في فخ الخضوع والقبول بها بهدف تجاوز أي مشكل قد يخلق بينها والأجهزة المراقبة لعملها مما يجعل الأمر يخضع هو الآخر لمنطق الحسابات السياسية الممكنة.⁹⁰³

كما وضوح هيمنة تدخل سلطات لمراقبة والمؤثر جدا في مسار القرار الترابي الذي قد يفرغ مفهوم اللامركزية الترابية من محتواه الجوهرى في التجربة المغربية، ليجعل القرار شبه مركزي وما الوحدات الترابية إلا أجهزة شبه تابعة للمركز في شكل خضوع رئاسي، ومنفذة للسياسات العمومية الترابية عوض أن تكون صانعة لها.⁹⁰⁴

إضافة إلى ما تقدم، فالفضاء التشريعي هو الآخر لم يتجنب هذا من خلال تأكيده بمقتضى الفصل 137 من دستور 2011 الذي نص على أن "تساهم الجهات والجماعات الأخرى في تفعيل السياسة العامة للدولة وفي إعداد السياسات الترابية من خلال ممثلها في مجلس المستشارين"، إن أهم ما يستشف من حرفية ومضمون النص هذا، أن لدى مسألة المساهمة في إعداد السياسة العامة للدولة ومن خلال الثقافة المرتبطة بالوعي المنتخب المحلي بالمغرب، في إطار علاقته بالإدارة المركزية وأجهزة الدولة عامة، قد تجعله ينكب وبشكل كبير في مهبط الاهتمام بالسياسة العامة الوطنية وبناء السياسات الترابية وفق التوجهات الوطنية المتأثرة بالعوامل الخارجية والدولية.

كما أن الثقل والعبء الناتج عن كفاءات ممارسة الهيئات المراقبة للعمل الإداري داخل المجالس الترابية بالتدخلات الأفقية لمثل الدولة كتدخل مؤهل تشريعا في أعلى الدرجات، وكذلك العمودي الآتي من المركز والممارس من قبل الأجهزة التابعة للسلطتين الحكوميتين المكلفتين بالداخلية والمالية، وكذا تدخل مستوزري القطاعين، ينتج توجهات غالبا ما تختلف بشكل شبه كلي مع التطورات والمتطلبات التنموية السائدة داخل الأوساط الاجتماعية لمختلف الجهات والجماعات بالدولة، الأمر

⁹⁰³ القريشي مصطفى، ملائمة نظام اللاتمركز الإداري مع متطلبات الجهورية المتقدمة وفق مقتضيات دستور 2011 و القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، طبعة أولى، دارالسلام للطباعة و النشر و التوزيع، الرباط، ص 207-209.

⁹⁰⁴ كريم بوحميد، تأثير تدخل سلطات المراقبة الادارية في صناعة القرار الترابي، مرجع سابق، ص 85.

هذا حتما هو لأخر يتأثر بشكل كبير بعقليات وتوجهات النخب المحلية التي غالبا ما تطمح إلى توطيد العلاقة بينها وبين الدولة وأجهزتها المراقباتية.⁹⁰⁵

إن الإفرازات الواقعية للممارسات التسييرية والتدبيرية الشأن العام الترابي داخل المغرب، في غالبيتها تتماشى وما قيل بخصوص التأثير المحلي بالتوجهات الوطنية، حيث أن جل الأعمال والمنجزات في أغلب المجالات التي تركز عليها المجالس الترابية في أولوياتها التقريرية ما هي إلا استجابات ضمنية للتوجهات المركزية التي هي الأخرى متأثرة دوليا، مما قد يجعل الأولويات الترابية للسكان المحلية لكل جماعة أو جهة أو إقليم داخل المغرب مسألة ثانوية وفي حالات عدة مقبرة ومغيبة بشكل كبير.

كل هذا تولد نتيجة أزمة قدرة وإرادة المنتخبين المحليين على تشخيص احتياجات الساكنة المحلية الأخيرة التي بدورها في أحيان كثيرة ما قد تكون مفتقدة للاحتياجات العامة المشتركة وتبقى ترى الأغراض الشخصية والانفرادية للأفراد هي الأهم. إن من أصعب الأخطار التي قد ترد بهذا الخصوص، هو أن الدولة غالبا ما تنتجها ضمن محتويات سياساتها العامة إلى الاهتمام بالمجالات التي لا تحمل من التنمية إلا النسبية وما للسكان المحلية لمختلف الجماعات للدولة من مردوديتها إلا الشكلية نستأنس مثلا بالمجال الرياضي الذي جعل منه الشغل الشاغل للدولة المغربية الذي انتقل بشكل سريع ليستوطن ذهنيات المكونات والهياكل السياسية المديرة للشأن العام الترابي.⁹⁰⁶

وخلاصة القول ، فواقع الممارسة الجماعية يثبت بشكل دائم تأثر الجماعات بالتوجهات والتعليمات الصادرة عن السلطة الوصية التي تبقى مقيدة بمضامينها، فمثلا إذا كانت السياسة العامة تخضع لمقاربة تقشفية، فإن مشروع الميزانية يجب أن يعكس نوعا ما هذا الوضع، وإذا كان الاتجاه العام يصب في سياق تشجيع الاستثمار أو توسيع مجال تنفيذ المشاريع التنموية الكبرى، فإن الجماعات المحلية تكون مدعوة للمساهمة أو المشاركة أو المبادرة إلى مساهمة هذه التوجهات وتركيز جهودها على

⁹⁰⁵ كريم بوحمد، تأثير تدخل سلطات المراقبة الإدارية في صناعة القرار الترابي ، مرجع سابق، ص 86.

⁹⁰⁶ أصبحت ظاهرة إنشاء الملاعب الرياضية التي يصطلح عليها بملاعب القرب على مستوى أغلب الجماعات خاصة داخل المجال المديني، وسيلة فضلى لإظهار انشغالها واهتمامها بساكنتها، حيث أن جزء مهم جدا من العقار المستغل بهذا الخصوص كان يجب أن يشغل في إنشاء بنى المجالات أخرى متعلقة بالتعليم والشغل كجواهر الأولويات الاجتماعية .

المساهمة في إنجاح هذه الأوراش الكبرى.⁹⁰⁷

المطلب الثاني : المراقبة الإدارية و تحقيق الانسجام بين المصالح الوطنية والمحلية

أدى تراجع أدوار الدولة في ظل تنامي دور الترابي، وظهور حاجات محلية جديدة استعصت على الدولة مواكبتها، بالإضافة إلى التحول نحو الديمقراطية المحلية، والرفع من منسوب الحقوق والحريات، وجعل التنمية تنبني من الأسفل عوض الأعلى، إلى فتح المجال أمام ظهور فاعلين وشركاء جدد في بلورة السياسات العمومية على المستوى الترابي.

إن المسألة الترابية حضرت بشكل بارز في السياسات العمومية، ومكنت الجماعات وباقي للتدبير الترابي على مستوى اللاتمرکز واللامركزية، مبني على أساس الفاعلين من وضع إطار مرجعي الاستمرارية والإلتقائية بين البرامج والمخططات التنموية المندمجة والمستدامة.

وعليه فالمشروع الترابي هو مسلسل وبنية يساهم فيها العديد من المتدخلين لإنجاحها وفق مقاربة تشاركية، تمنح لكل متدخل في السياسات العمومية إمكانية المساهمة في التنمية الترابية، وإيلاء العنصر البشري المكانة التي يستحقها. إن فهم المراحل التي تمر منها صناعة السياسات العمومية الترابية، يستلزم استحضار كل أشكال التوافقات والتوازنات السوسيوسياسية الوطنية والترابية، فهناك مجموعة من الأنشطة يقوم بها الفاعلون، بشكل أو بآخر، من خلال البحث عن حلول للمشاكل المطروحة أو المتوقعة بالنسبة لنسق سياسي أو إداري معين خلال لحظة معينة.⁹⁰⁸

ويقتضي تحقيق الانسجام بين المصالح الوطنية والمحلية، ضمان الإلتقائية بين السياسة العامة للدولة وبرامج الجماعات (الفقرة الأولى)، ثم تدعيم سياسة اللاتمرکز الإداري في الجانب المتعلق بالمراقبة الإدارية (الفقرة الثانية).

- ⁹⁰⁷ أمال بلشقر، مرجع سابق ص 128.

⁹⁰⁸ رشيد بيهي، الفاعلون في هندسة السياسات العمومية الترابية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 164، يونيو 2022، ص 296.

أولاً: ضمان الإلتقائية بين السياسة العامة للدولة وبرامج الجماعات .

إن أكبر التحديات التي تواجهها الجهوية هي عدم اندماج السياسات العمومية، والاندماج هو شرط لازم لإقرار حكمة مسؤولة ولعقلنة استعمال الموارد والوسائل ولتقديم جواب شامل ومناسب لانتظارات المواطنين والفاعلين الاقتصاديين، وتؤدي الحلول الجزئية لمختلف الإشكاليات المختلفة باختلاف الزمان والمكان، إضافة إلى تعدد المتدخلين، وبالتالي تعدد الرؤى وأنماط الحكامة، إلى ضعف تطور مؤشرات التنمية، وإلى ارتفاع الكلفة، بسبب الأعمال المتكررة المنجزة لتدارك النقائص الناتجة عن تجزئ السياسات العمومية والفصل بينها، وخضوعها للمنطق القطاعي الضيق، كما أن غياب الرؤيا الاستراتيجية المندمجة وعدم ترتيب الأولويات يؤديان إلى إنجاز أعمال مجزأة تفتقر إلى التكامل فيما بينها، مما يحد من الآثار الإيجابية المتوقعة للسياسات العمومية على السكان والمجالات الترابية؛ وحتى اللجان الوزارية المشتركة، المحدثّة على المستوى المركزي والتراحي والتي من المفروض أن تتدارك هذا الأمر، فإنها بينت في كثير من الأحيان، خلال اجتماعاتها، عن عجزها عن النهوض باندماج حقيقي للسياسات القطاعية، بسبب افتقار أعضائها إلى السلطة التقديرية واعتمادهم المنطق الضيق.⁹⁰⁹

و من هنا تبرز أهمية اعتماد آليات الإلتقائية لضمان الانسجام بين السياسة الوطنية و برامج الجماعات الترابية. يعد مفهوم الإلتقائية من المفاهيم الجديدة التي تندرج ضمن علم الإدارة والتي بدأت تأخذ حيزاً مهماً داخل النقاش العمومي خلال العقدين الأخيرين، حيث شكل حدث انطلاقة المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، المرحلة التأسيسية لتداول مفهوم الإلتقائية على الصعيد الوطني ونقطة تحول مهمة في مسار التنمية بأبعادها الاستراتيجية، لا سيما وأن هذه الانطلاقة جاءت بعد التقويم الاسترجاعي لمسار التنمية البشرية لخمس سنين سنة واستشراف آفاق سنة 2025، وبعد صدور تقرير هيئة الإنصاف والمصالحة بخصوص الانتهاكات التي وقعت خلال العقود الستة الماضية.

وقد مكن التقرير المتعلق بالتقويم الاسترجاعي من تغذية النقاش العمومي بمجموعة من الأفكار والمقترحات والحلول حول السياسات العمومية التي يتعين صناعتها وتفعيلها على المستويين الوطني

⁹⁰⁹ دونية جمال الدين، واقع الجهوية بالمغرب بين رهان التنمية وسؤال الحكامة الترابية، التدبير الترابي الجهوية بالمغرب ورهانات التنمية، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد خاص 24، ص 27.

والتراحي، وذلك على ضوء الدروس المستخلصة من إخفاقات الماضي والتطلع للمستقبل برهانات متعددة وأفق أوسع، حيث عكست نتائج التقويم وخلاصات ونتائج هيئة الإنصاف والمصالحة وانطلاقة ورش المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، جانب مهم من الدراسات والأبحاث المنجزة في مجال التنمية البشرية قبل سنة 2005، حيث أجمعت تلك الدراسات والتوصيات على ضرورة ابتكار آليات ومقاربة جديدة وناجعة من أجل التعاطي مع الإشكالات والظواهر الاجتماعية التي تمس المجتمع، لا سيما ما يتعلق منها بمحاربة الفقر، الهشاشة والإقصاء الاجتماعي وتقليص الفوارق الاجتماعية والاقتصادية بين الجهات، حيث اتخذت من الإلتقائية كأساس ومنهج لتنفيذ استراتيجيتها.

وقد توالى بعد هذه المرحلة اللقاءات والندوات والأيام الدراسية التي نظمت من طرف مجموعة من الهيئات والمؤسسات العمومية والخاصة وجمعيات المجتمع المدني، لتسليط الضوء على هذا المفهوم الشائك وتحليله، كان أولها الندوة الوطنية حول التفائية البرامج القطاعية وبرامج المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي احتضنتها مدينة بني ملال سنة 2007، ثم المناظرة الوطنية الأولى للحكامة حول التفائية الاستراتيجية والبرامج القطاعية في فبراير من سنة 2013.⁹¹⁰

وتستمد سلطات المراقبة الإدارية الترابية في شخص مؤسسة الوالي/العامل سلطة ضمان الإلتقائية البرامج ومشاريع الجماعات مع سياسات الدولة من خلال عملية المواكبة والمساعدة التي تقدمها سلطات المراقبة الإدارية الترابية للجماعات الترابية وهذا جاء من خلال دستور 2011 الذي كان قطيعة مع ما كان في ظل الدساتير السابقة في المجال البعد التنموي ففي الفقرة، الثالثة من الفصل 145 الذي نص على مايلي: "يساعد الولاة والعمال رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية"، ويستمد الولاة والعمال شرعية تقديم المساعدة التي يستلزمها تنفيذ المخططات التنموية الجماعات الداخلة في النفوذ الترابي لهم، من كونه ممثلا للسلطة المركزية في الجماعات الترابية، مما يجعل منه الساهر الأول على تأمين التنفيذ اللازم للسياسات التنموية.⁹¹¹

⁹¹⁰ العثماني العاقل، اشكالية الإلتقائية بين البرامج الوطنية وبرامج الجماعات الترابية-دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-طنجة، الموسم الجامعي 2020-2021، ص 29.

⁹¹¹ أنظر الفصل 145 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

إن مسألة التقائية السياسات العمومية من أهم التحديات التي تواجه تدبير بالمغرب بشكل عام، إذ تسجل بهذا الخصوص، مجموعة من الممتثلة أساسا في ضعف مردودية الاستثمارات العمومية ووقعها الاقتصادي والاجتماعي العديد من الدول، وعدم الاستجابة لطلبات المواطنين بشكل ناجع به بسبب عدم التقائية بعض تدخلات الدولة في المجالات الحيوية مثل التعليم الصحة وفك العزلة، وضباب بعض الفرص التنموية والتي تقدرها بعض الدراسات بعدة نقط نمو سنويا، وكثرة الاستراتيجية والمخططات القطاعية واللجان بين الوزارية، مما لنقص أحيانا في مستوى الانسجام والتكامل فيما بينها، مما يؤثر سلبا على الأداء العمومي.

ولا شك أن هذه الاختلالات تزداد حدتها عندما يتعلق الأمر بالتدبير الترابي حيث تطفئ الحلول الجزئية للإشكالات المطروحة على المستوى الترابي، في ظل تعدد المتدخلين، به الرؤى وأنماط الحكامة، مما ينعكس سلبا على مؤشرات التنمية التي والذي تتعدد معه بسبب تكرار الأعمال المنجزة لتدارك النقص الناتج عن تجزئ السياسات العمومية والفصل بينها.

كما أن غياب استراتيجية مندمجة تظل ضعيفة مقارنة مع ارتفاع التكلفة. وكذا أولويات محددة ومرتبطة يؤدي إلى غياب التكامل ويحد من الآثار الايجابية للسياسات العمومية على السكان وعلى المجالات الترابية.⁹¹²

كما تعتبر الإلتقائية عن مستوى من التنسيق والتقارب بين مختلف التدخلات العمومية في مجال قطاعي أو ترابي معين، أي ألا يحدث تناقض وتوتر بينها وتتكامل فيما بينها، إذ تتعدد أبعاد الإلتقائية من بعد معرفي يركز على كيفية صياغة المشكلات العمومية ثم بعد معياري يتعلق بكل ما هو قانوني وبعد مؤسساتي ثم بعد إجرائي. لتكون الإلتقائية ذات بعد إدراكي كتصور عام وشامل متكامل للمشاكل العمومية وهنا يلعب الخبراء دورا في تحقيق هذا التصور ثم التقائية وظيفية بمواجهة نفس المشاكل لكن بتدخلات متعددة حسب كل قطاع حكومي ببرنامج عمومي لتحقيق الإلتقائية في السياسات العمومية.

⁹¹² ياسر عاجل، تحديات تحديث الادارة الجهوية في تدبير السياسات العمومية الترابية بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية، عدد خاص 15، ص 115.

فالإلتقائية تسعى إلى التكامل بين المشاريع والبرامج ومختلف السياسات من خلال تناسقها والاستعمال المشترك لوسائل إنجازها في إطار مندمج بتجويد التدخلات العمومية، ثم التكامل وتناسق الاستراتيجيات القطاعية من أجل ترشيد جيد لاستغلال الموارد واستغلال أمثل للمالية العمومية والزمن محدد والطاقة.

فقد ظهرت الإلتقائية مع ظهور أنماط جديد في مقارنة التنمية على المستوى الوطني وتراجع أدوار الدولة في ظل تنامي دور الجهوي والمحلي واللجوء الى البحث عن شركاء في رسم السياسات العامة والعمومية والقطاعية.

ونتيجة أزمات التدبير التقليدية، حيث ولد في ظل التدبير المقاولاتي مند الثمانينات، حيث ثم استعماله انتقاد السياسات العامة المنتهجة من طرف الحكومات من قبل البنك الدولي؛ كسياسية التقويم الهيكلي، ومؤشرات النمو ونهج سياسة التقشف وغيرها.

فالإلتقائية في البرامج المحددة على المستوى الوطني؛ بين الجهة والإقليم والجماعة الترابية، تميل إلى الإنجاز دون تناقض أو تكرار أو الاستعمال المزدوج، بعد تحديد ومعرفة المتاح من الموارد، نلجأ إلى رسم فكرة للسياسات والخيارات والبدائل، وهي عملية مفاضلة بين مجموعة من المتطلبات التنموية تتفاوت حسب أهميتها في الزمان والمكان.⁹¹³

إن من أبرز الحلول لاختلالات تدبير السياسات العمومية الترابية هو جعل السلطة المركزية تتبنى التلقائية السياسات العمومية القطاعية على المستوى الترابي قصد تلبية احتياجات مواطنيها المتعددة، وذلك في منأى عن أي نظرة ارتجالية في تدبير الشأن العام الجهوي، التي قد تقف مانعا في تكريس التنمية الترابية الناجعة، وبذلك فإن ورش الجهوية المتقدمة على المستوى العملي يجب أن يستجيب لتحديين اثنين الأول يتعلق بتمكين الجهة من المقومات التي تجعل منها الفاعل الأساسي على مستوى التنمية الترابية، والثاني يهم جعل الجهة كشريك للدولة في السياسات الوطنية من خلال

⁹¹³ عدي البشير، التقائية السياسات العمومية الترابية و ميثاق اللاتمركز الاداري، مجلة المنارة للدراسات القانونية و الادارية، عدد خاص بالجماعات الترابية، أكتوبر 2020، ص 58.

الاختصاصات المشتركة، وللوصول إلى النتائج الإيجابية قصد أجراً سياسات عمومية ترابية تعمل على تحقيق التنمية الترابية الفعالة.⁹¹⁴

إن الواقع أثبت تأخر الفاعل المحلي في إدراك أهمية المخطط كالية مؤطرة للتدخل الاقتصادي والاجتماعي بهدف تحقيق تنمية محلية مدمجة، ويتجلى ذلك في غياب المخططات الجماعية إلى حدود التجربة السابقة، في مجال إعداد المخططات الجماعية غير أن تقييم التجربة أفرزت نتائج سلبية تبين محدوديتها، وعدم إنتاجها لقيمة مضافة سواء على مستوى المنهجية المتبعة في مسلسل إعداد وتنفيذ وتبعية المخطط أو على مستوى النتائج المحققة اقتصاديا واجتماعيا كما جاء، أهدافه في سياسة اللاتمركز الإداري وهي:

- التطبيق الأمثل للتوجهات العامة لسياسة الدولة في مجال إعادة تنظيم مصالحها على الصعيدين الجهوي والإقليمي، وتحديد المهام الرئيسية الموكولة إلى هذه المصالح.
- التوظيف الترابي للسياسات العمومية من خلال أخذ الخصوصيات الجهوية 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.
- تفعيل آليات الشراكة والتعاون بين الجماعات الترابية وتقديم كل أشكال الدعم والمساعدة للجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها، ومواكبتها في إنجاز برامجها ومشاريعها التنموية.
- ضمان التقائية السياسات العمومية وتجانسها وتكاملها على الصعيدين الجهوي والإقليمي، وتحقيق التعاضد في وسائل تنفيذها.

⁹¹⁴ بلال الركراكي، مقال بعنوان السياسات العمومية الترابية الجهوية بين المعوقات وسبل تفعيل في ضوء النموذج التنموي الجديد، منشور بموقع المركز الديمقراطي العربي <https://democraticac.de/?p=70909> ، تاريخ الزيارة 2023/04/10 الساعة 21:20.

- تحقيق الفعالية والنجاعة في تنفيذ البرامج والمشاريع العمومية التي تتولى مصالح الدولة اللامركزية الإشراف عليها أو إنجازها أو تتبع تنفيذها.
- تقريب الخدمات العمومية التي تقدمها الدولة الى المرتفقين وتحسين جودتها وتأمين استمراريتها.⁹¹⁵

إن مسألة الموازنة بين التوجهات التنموية الجهوية أو المحلية، والتوجهات المركزية بالرغم من أهميتها قد تثير إشكالات تتعلق بغياب حدود واضحة لتدخل سلطات المراقبة الادارية، في هذا السياق فغياب هذه الحدود يترك هامشا أكبر للسلطات الوصية، لوضع وتنزيل قواعد تتعلق بإلزام الجماعات بمراعاة الانسجام مع السياسة العامة للدولة في المجال التنموي. وبالتالي حرية تعيين حدود المصلحة العامة للدولة بموازاة المصالح المحلية .

وهذا الإشكال من شأنه أن يمس بمبدأ الاستقلال الإداري والمالي للجماعات الترابية، مما يحد بالضرورة من استقلال المشاريع التنموية المحلية ويجعلها رهينة التخطيط المركزي. بالإضافة إلى ضرورة التلاؤم مع الوضع الاقتصادي والاجتماعي للدولة، حيث إن ضمان مساهمة برامج ومشاريع الجماعات المجسدة في مشروع الميزانية، مع السياسة التنموية العامة، و الأوراش الكبرى للدولة، ينسجم مع ضمان ملائمة المشروع للميزانية المحلية والوضعية العامة اقتصاديا واجتماعيا

ثانيا : المراقبة الإدارية وتدعيم سياسة اللاتمركز الإداري .

إن صعوبة أداء السلطة المركزية لمهامها بكل أرجاء البلاد دفع إلى إيجاد وحدات إدارية محلية، تقوم بأداء الخدمات العامة على المستوى الترابي. وقد انخرط المغرب في سياسة اللامركزية منذ الستينيات، حيث عرفت تطورات إيجابية على مستوى تخويل الهيئات المنتخبة سلطات قرار كبيرة. غير أن الممارسة الترابية، أوضحت أن ترسيخ اللامركزية، لا يتوقف فقط على دعم استقلالية الجماعات الترابية، وإنما يتطلب، كذلك مواكبتها بسياسة إدارية ملائمة من شأنها إيجاد مخاطبين للجماعات أكثر قربا، لا سيما، وأن الإختصاصات التي تم تحويلها للهيئات اللامركزية يترتب عنها في العمق، كذلك، تحويل الخدمات الخارجية للدولة.⁹¹⁶

⁹¹⁵ العاقل نبيل، مرجع سابق، ص 360.

⁹¹⁶ عبد الله كواغروس، التدبير الجماعي وإشكالية التدخل التنموي، ص 245

ويعتبر اللاتمركز الإداري أحد المحاور الأساسية لتحديث الإدارة، و مدخلا رئيسيا لإصلاح أنماط تسيير هياكل الدولة. إذ يكتسي هذا الموضوع أهمية كبرى في المجتمعات الحديثة، نظرا للإشكاليات التي يعالجها و المتميزة بطابعها المحلي المتجدد، الذي يتطلب التتبع عن قرب و توظيف كافة الطاقات المحلية لرفع رهان التنمية. فاللامركزية الإدارية كأحد تجليات التدبير العمومي المحلي، يهتم بانشغالات كبرى متداخلة فيما بينها، كتقريب الإدارة من المواطن، وتقريب مراكز اتخاذ القرار من المستفيد، وتقديم خدمات مجاورة و ذات جودة عالية، عبر وضع البنيات الإدارية اللازمة، كآليات لتنفيذ استراتيجية الدولة عقلنة الموارد و على المستوى المحلي. و في هذا الإطار يسمح اللاتمركز الإداري بتوحيد الجهود والإمكانات المتاحة، وضمان تمثيلية ترابية لمختلف القطاعات.⁹¹⁷

ولقد أخذ نظام اللامركزية الإدارية الترابية حيزا هاما من اهتمام المؤسسات السياسية الرسمية وغير الرسمية، خاصة بالنسبة للمؤسسة الملكية خاصة في الآونة الأخيرة، حيث لا يكاد أي خطاب ملكي أو برنامج حكومي أو حتى تصريح سياسي للأحزاب حول التنمية، يخلو من الحديث على ضرورة ترسيخ اللامركزية في اتجاه إفراس مجالس محلية وإقليمية وجهوية تجمع بين ديمقراطية التكوين وعقلانية التقطيع ونجاعة وشفافية وسلامة التدبير، والتوفر على أوسع درجات الحكم الذاتي الإداري والمالي، من شأنه جعلها تهض بعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

فهي ما فتئت والمؤسسة الملكية بحكم مكانتها ومركزها في النظام السياسي تدعو إلى تغيير قوانين الإدارة المحلية باستمرار، من أجل تصور مجالي توافقي لمواجهة الرهانات والتحديات، حيث قال الملك في إحدى خطاباتاته " وكل ذلك في إطار استحضار واع لما دعونا إليه، من تغيير في قوانين اللامركزية واللامركز ووفق مفهوم جديد، يجعل من السياسة التعاقدية أداة أساسية لبلورة تصور مجالي توافقي، كما يؤكد على ضرورة الإسراع بترسيخ اللامركزية واللامركز، في اتجاه إفراس مجالس محلية وإقليمية وجهوية، تجمع بين ديمقراطية التكوين، وعقلانية التقطيع، ونجاعة وشفافية وسلامة التدبير.

⁹¹⁷ جيهان الميموني، اصلاح نظام اللاتمركز الإداري و انعكاساته على تدبير الشأن العام المحلي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-طنجة، الموسم الجامعي 2016-2017، ص

وإذا كان الملك محمد السادس من خلال هذه الأفكار الواردة في خطاباته الأولى بعد تولي قيادة البلاد في 31 يوليوز 1999، يبدو مقتنعا متشبثا أن التنمية المستدامة والشاملة هدف أسمى في البلاد لا يمكن تحقيقه إلا من خلال النهوض بمستوى الحكامة الترابية، فإن هذا الاقتناع سيزداد بالتدرج والتراكم مع كل مرحلة من المراحل، إلى أن يتم الإعلان عن الجهوية المتقدمة كورش جديد بنفس مستجد مفتوح للحكامة الترابية.⁹¹⁸

إن نجاح الجماعات في ممارسة مهامها ووظائفها، يقتضي حضور نسق ترابي مستوعب للمعضلات والرهانات التي يطرحها المجال، وهذا لن يتم في غياب نظام قوي للتركز، إذ إن نظامي اللامركزية واللامركز لا يمكن أن ينجحا منفصلين عن بعضهما البعض.⁹¹⁹

فلقد ظل الحديث عن اللامركزية مرتبطا دائما باللاتركيز الإداري، فمستقبل اللامركزية كإطار للتنمية المحلية رهين بطبيعة تدخل الفاعلين المحليين، غير أنها مطالبة بالتوفر على محاورين أكفاء على مستوى المصالح غير الممركزة، من أجل ممارسة مهامها بطريقة طلائية والقيام باختصاصاتها إذ لا يمكن للامركزية أن تنجح منفصلة عن اللاتركيز الإداري.

وتأكد هذا الربط أكثر في الآونة الأخيرة بمناسبة تفعيل سياسة الجهوية المتقدمة، كخيار استراتيجي على مستوى التنظيم الإداري المغربي. هذا ما يقضي ضرورة الحسم في حجم وطبيعة وعدد الصلاحيات والاختصاصات ذات الصبغة التقريرية المخولة لهذه المصالح، ثم المستوى المتعلق بطبيعة وحجم الموارد البشرية والمعلوماتية والمادية الموضوعة رهن إشارتها، دون إغفال أهمية توفر الدولة على منهجية محددة، لتنمية كفاءة وقدرات هذه المصالح على مواجهة التحديات التنموية المحلية.

إن اللاتركيز الإداري مفتاح أساسي، لمواكبة الجماعات، نظرا لعلاقة التكامل بين اللامركزية و اللاتركيز هذا الاعتماد المتبادل يستوجب التنسيق من جهة بين المسؤولين المنتخبين والمسؤولين المعيّنين من جهة أخرى، فإدارة الدولة على المستوى المحلي مطالبة بقيامها بدورها في خدمة اللامركزية

⁹¹⁸ عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات ومتطلبات الملائمة، مرجع سابق، ص 53.

⁹¹⁹ رشيد ملوكتي، تطوير نظام اللاتركيز رهان حتي لخيار الجهوية المتقدمة، المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية، عدد مزدوج 2-1 /يناير 2017، ص 43.

الترابية وتدعيم أسسها من خلال اتخاذ القرارات المستعجلة التي تتطلبها الضرورة الملحة دون الرجوع إلى السلطة المركزية.⁹²⁰

إن الجماعات بإمكانياتها ووسائلها الخاصة غير قادرة على أن تقوم بدور كبير في مجال التنمية المحلية الترابية في جميع جوانبها من دون مساعدة الدولة من خلال مصالحها اللامركزية، لذا راحت جميع المناظرات الوطنية حول الجماعات تتضمن توصيات بخصوص اللاتركيز الإداري، والتي كانت من نتائجها الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري 2018، ويعتبر هذا المرسوم نص تنظيمي يؤطر نظام اللاتمرکز الإداري، ويحدد أهداف هذه السياسة التي جاءت لترجم فعلا وعي السلطات المغربية بالأهمية الكبيرة للتركيز الإداري ودوره في تحديث الإدارة.⁹²¹

و بغية تطوير مسار اللامركزية كان لازما على المشرع المغربي الدفع بعجلة إصدار جملة من التأطيرات التشريعية التي تهم بشكل مباشر سياسة اللاتمرکز الإداري، وهذا ما تأتى في سنة 2018 بإصدار الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري.

و خلاصة القول، تعتبر المراقبة الإدارية على الجماعات من أهم العناصر البنوية الهادفة إلى دفع حركة التنمية المحلية، وتحسين مستويات الأداء على المستوى الترابي، حيث أن تحقيق التقدم والتطور، وتجويد الخدمات للسكان المحلية لا يتوقف على حداثة وجودة الإدارة اللامركزية فقط بل رهين بمدى ملاءمة ومواءمة نظام المراقبة الإدارية مع سياسة اللاتمرکز الإداري الذي تنتهجه الدولة على الهيئات في فهم واستيعاب الحاجيات والأهداف الحالية والمستقبلية للجماعات الترابية، ثم على كيفية تدخلها والمساهمة في تحويلها إلى إنجازات ملموسة على المستوى الواقعي والممارساتي.⁹²²

⁹²⁰ فاطمة الأندلوسي، علاقة الدولة بالجماعات بين المراقبة والمواكبة، مرجع سابق، ص 102.

⁹²¹ سيداتي حميدي، مرجع سابق، ص 300.

⁹²² -رضوان امشيشو، مرجع سابق ص 210.

الديمقراطية التشاركية ورهان تحقيق التنمية الترابية

خديجة أجميلي KHADIJA- AJMILI

(باحثة يسلك الدكتوراه)

كلية العلوم القانونية والسياسية (السلطات)

Khadijaelajmili1@gmail.com

ملخص المقال الديمقراطي التشاركية كقاعدة استراتيجية ساهمت في إعادة بناء وهيكلة سياسات عامة فعالة وناجحة تتسم بالاستمرارية والشمولية لدفع بعجلة التنمية الترابية والسعي إلى تحقيق دولة الحماية الاجتماعية وتحقيق الرفاه الجيو اقتصادي، وأعمال الديمقراطية ساهم في الحد من احتكار السلطة من قبل الأقلية المنتجة، ومن شأن ذلك توسيع قاعدة النخبة والانخراط في الشأن العام المحلي، لينتقل المفهوم من الدور التقليدي الممثل في التصويت إلى دور ممثل في المؤسسات المنتخبة وطنيا ومحليا وبالتالي تفعيل مبدأ دستوري قائم على السيادة للشعب وتكريس حكم الشعب.

Abstract The strategic idea of participatory democracy has played a pivotal role in the reconstruction and organization of efficacious public policies that prioritize inclusivity and continuity. These policies have propelled territorial development and aimed to establish a state of social protection and economic prosperity. Democratic processes have helped to break the producing minority's monopoly on power, which has increased the elite base and their involvement in local politics. They have also helped to change the idea of representation in national and local elected institutions from the traditional role represented by voting, thus enacting a constitutional principle based on the sovereignty of the people and solidifying the rule of the people.

مقدمة

تعتبر الديمقراطية التشاركية شكلا من أشكال التدبير المشترك للشأن العام ، يتأسس على تقوية مشاركة السكان في تدبير أمورهم ، وتشير إلى نموذج سياسي يستهدف زيادة انخراط ومشاركة المواطنين في النقاش العمومي وفي اتخاذ القرار السياسي ، حيث تتحول حقوق المواطن من حقوق موسمية تبدأ مع كل استحقاق انتخابي وتنتهي بانتهائه إلى حقوق مستمرة ومباشرة تمارس بشكل يومي وعن قرب ، وهي

بهذا المعنى تتميز عن الديمقراطية التمثيلية التي تمارس بواسطة المنتخبين الذين قد يتخلون عن دور الاقتراب من المواطن وإشراكه في صنع وانتاج القرار بمجرد انتهاء الاستحقاق الانتخابي⁹²³.
وجدير بالذكر أن المملكة المتحدة كانت البلد السباق في هذا المجال حيث ظهر مفهوم المشاركة في القانون البريطاني في أوائل القرن العشرين ضمن قانون التخطيط والإسكان، وفي إيطاليا صدر قانون سنة 1942 يقر أنه يحق لجميع المعنيين تقديم ملاحظاتهم خلال وضع مخططات التنظيم المدني العامة⁹²⁴.
عرفت الديمقراطية منذ عصور تطورات عميقة حتمت عليها في العقود الأخيرة تكييف نفسها مع الواقع الجديد وإعادة تجديد مبادئها وأولوياتها من أجل إعادة الثقة في نفوس الشعوب، لذلك أفرزت الديمقراطية الغربية آليات جديدة مباشرة⁹²⁵، خارج العملية الانتخابية، للتواصل بين الشعب وممثليه في المؤسسات المنتخبة من خلال إشراك أكبر عدد من الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني في عملية صناعة القرار العمومي.

وهكذا فإن الديمقراطية التشاركية تعتبر بمثابة عملية لبلورة القرار العمومي من خلال الجمع بين عناصر الديمقراطية التشاركية والديمقراطية التمثيلية أو النيابية، حيث أن العلاقة بين هاذين النوعين من الديمقراطية خلق علاقة تكاملية تعطي للمواطن حق المساهمة في بلورة القرار العمومي من خلال تمكينه من المشاركة والمساهمة بتقديم مقترحاته وتقوم المؤسسة المنتخبة برصد هذه المقترحات والعمل على إدماجها ضمن الأولويات في السياسات العمومية.

كما أن الديمقراطية التشاركية لا تهدف إلى إقصاء الديمقراطية التمثيلية أو تعويضها في نظري أو استهداف تغيير ميكانيزمات الحكم وإنما تهدف إلى التأثير في صناعة القرار العمومي وطنيا ومحليا، وتكمن دوافع الأخذ بها وتبنيها في تجاوز بعض نواقص النظام النيابي أو التمثيلي ولاسيما في ضعف إشراكه للمواطن وإقرار حق المشاركة في صنع القرار العمومي وما قد تشكله من فرصة لتجويد القرار العمومي.

⁹²³ محمد بنشريف: العمل الجماعي وأفاق الديمقراطية التشاركية. موقع جمعية الشباب لأجل الشباب، مقال منشور بتاريخ 06/08/2012. على الموقع الإلكتروني: www.zizvalley.com

⁹²⁴ بنشريف مولاي محمد، الديمقراطية التشاركية بين الإطار النظري والممارسة الواقعية، مطبعة الرشيدية كرافيك، الطبعة الأولى، 2015، ص 55

⁹²⁵ Elizabeth et jean Philippe Garderie, Démocratie Participative et communication territoriale, Revue communication et organisation, Le Harmattan, paris, N 35, 01/2009

وإذا كانت الديمقراطية نظاما للحكم⁹²⁶ يمارس فيه الشعب السيادة بصفة غير مباشرة باختيار ممثليه في المؤسسات المنتخبة عن طريق الاقتراع (وطنيا أو ترابيا) باعتبار الديمقراطية في الأصل تمثيلية، وكون المشاركة تعني المساهمة في شيء معين، فإن مفهوم الديمقراطية التشاركية يعتبر شكلا جديدا من أشكال الديمقراطية، يسمح للمواطنين والمواطنات بالانخراط في النقاش العمومي والمساهمة في مختلف القرارات المتعلقة بالسياسات الوطنية والترابية، وهي من تجليات الحكامة .

وتجدر الإشارة إلى أن أول دولة أسست للديمقراطية التشاركية هي البرازيل، وتحديدًا مدينة "بورتو أليغري" التي تشكل نموذجا بارزا في مجال الديمقراطية التشاركية من خلال تجربة الميزانية التشاركية سنة 1989. وهناك أيضا التجربة الانجليزية التي استعملت مصطلح الديموقراطية التداولية وألمانيا التي سمّتها الديموقراطية المحلية، أما في فنزويلا فقد راهن الرئيس اليساري هيوغو تشافيز على "دسترة" الديمقراطية التشاركية من منطلق العدالة الاجتماعية، كما قامت الدول الإسكندنافية في القارة الأوروبية بتأسيس هذه التجربة القائمة على الديموقراطية التشاركية منذ عدة عقود، إضافة إلى التجربة السويسرية المسماة الديموقراطية شبه المباشرة، وتجربة "سياسة المدينة" في فرنسا بعد إقرار قانون سنة 2002 لمفهوم ديموقراطية القرب التي سميت بالديموقراطية الجوارية، التي تتيح لسكان مجالس المدينة التعبير عن آرائهم حول التنمية المحلية⁹²⁷.

وانتهت معظم هذه التجارب عمليا إلى إنشاء مجالس للشباب ،الأطفال ، النساء ، الأحياء ، النوادي ، المؤتمرات الشعبية التي يتشاور فيها المواطنون حول ما يهمهم من قضايا التنمية التي تمس حياتهم اليومية، وتقاطع معظمها على أن يكون اختيار بعض المواطنين في المجالس المحلية للجماعات ، عن طريق السحب العشوائي، حتى يتحصل المواطنون على تمرين يجعلهم يتجاوبون مع النهج الديموقراطي، في اتخاذ القرار بطريقة تجعل المواطن فاعلا ومشاركا على الدوام في تدبير شؤون مدينته القريبة من واقعه اليومي المباشر، لا مجرد يد تدلي بالصوت الانتخابي موسميا، ويضيع صوتها على المستوى المركزي في السلطة، كما ساهمت هذه المقاربة في إعادة الاعتراف وتمثيل الفئات المهمشة والمقساة أو المجموعات الممثلة تمثيلا ناقصا وإعادة دمجها مجددا في العملية السياسية.

⁹²⁶ François ROBBE, la démocratie participative, acte du colloque organisé le 21 octobre 2005 par le centre de droit constitutionnel de la faculté de Droit de l'Université Jean Moulin-Lyon 3, Harmattan, 2007,

⁹²⁷ محسن الندوي، الديمقراطية التشاركية: المفهوم، النشأة، الآليات، مطبعة الخليج العربي، ط. الأولى، 2018، تطوان. ص. 39

وقد حدى المغرب حدو الدول المتقدمة، حيث انه قام باعتماد دستور سنة 2011 وبه يكون المغرب قد التحق بالركب العالمي الذي يعترف بالديمقراطية التشاركية إلى جانب منظومة الديمقراطية التمثيلية القائمة على الانتخاب ويحقق طفرة نوعية في تكريس وترسيخ الديمقراطية التشاركية باعتبارها أحد المقومات التي يقوم عليها النظام الدستوري للمملكة⁹²⁸.

وهذا الاعتراف يجسد إقرارا دستوريا بدور المجتمع المدني الحيوي وفقا لما ينص عليه الدستور في الفصول 12 و13 و14 و15 وكذلك دور المواطن بصفة عامة في عملية صناعة القرار والمساهمة في التنمية الشاملة. فإذا كان المنتخب يتوفر على شرعية تمثيل المواطنين والحديث باسمهم وتدير الشأن العام وصناعة السياسات العمومية نيابة عنهم عبر الأحزاب السياسية التي تعتبر محور الديمقراطية التمثيلية فإن الديمقراطية التشاركية على العكس من ذلك تجعل المواطن يعبر عن حاجياته ويقدم مقترحاته للسلطات المنتخبة سواء بشكل مباشر أو عبر مؤسسات المجتمع المدني التي تعبر عن قضايا المواطنين وترافع عنهم، وإيجاد حلول مبتكرة تدخل المواطن في صلب السياسات العمومية⁹²⁹.

فإذا كانت السياسات العمومية قد ارتكزت منذ الحرب العالمية الثانية على فكرة التدخل الضروري للدولة فإن الأزمة الاقتصادية وتداعياتها الاجتماعية قد فرضت الإنتقال من حكم مركزي تسيطر فيه الدولة إلى حكم قائم على تعدد واختلاف الفاعلين واعتبار البعد المحلي محطة استراتيجية في إعادة هيكلة الفعل والسياسات العمومية والمغرب أكد على أهمية الديمقراطية التشاركية كأساس للتدبير العمومي ، وذلك ضمنا لواقع أفضل⁹³⁰.

لنتساءل هنا، هل الحلول الدستورية التي تم تكريسها عبر دستور 2011 قادرة بالفعل على ربط علاقة عقلانية بين المفاهيم التي تؤسس لنظام ديمقراطي؟ ولمشاركة سياسية واسعة؟ وهذا السؤال يستتبع تساؤلات أخرى وبالتالي، إلى أي حد يمكن تأصيل التوازن الدستوري عبر معادلة السلطة والمسؤولية بين المؤسسات العامة بالمغرب؟

⁹²⁸ محمد رضى مقتدر، الحق في تقديم العرائض بين التجربة المغربية والتجارب الدولية، مطبعة شمس برينت، الطبعة

الأولى، 2018، ص. 12.

⁹²⁹ عبد العلي حامي الدين، "الدستور المغربي ورهان موازن القوى"، الملكية، الأحزاب، الإسلاميون، دفاتر وجهة نظر(7)

⁹³⁰ عبد الحافظ ادمينوا ، أستاذ القانون العام بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية _السويسـي_ "آليات

الديمقراطية التشاركية من خلال القوانين التنظيمية للجماعات الترابية " ، 22 نوفمبر 2017

وهل يمكن القول بأننا بصدد الدخول الفعلي لمرحلة الانتقال الديمقراطي؟ وإذا كان الأمر كذلك، ما هي سمات هذه المرحلة؟ ماهي إمكاناتها؟ ما هي اكراهاتها؟
ومن جهة أخرى ننطلق من فرضية مسلمة تقضي بأن الانتقال يرتبط بالإصلاح السياسي والدستوري أساسا. ومن هنا أتساءل، هل الانتقال في المغرب هو في إطار الاستقرار، أم في إطار التغيير، أم في إطار الترميم؟ أم هو انتقال في إطار التجديد والإصلاح؟

أهمية الموضوع

تكمن الأهمية النظرية لهذا الموضوع في حدوثه، وهذا ما يستلزم مزيدا من البحث والدراسة من طرف الباحثين في القانون العام بوجه عام والباحثين في العلوم الادارية والمالية بوجه خاص، ومن جهة أخرى لا يمكن الإلمام بمواضيع التنمية الترابية وتدير المجال دون الاضطلاع على مختلف الجوانب التي ترتبط بمسلسل اتخاذ القرار التنموي.

كما أن الدور الفعال والقوة التي أصبح يشكلها المجتمع المدني تفرض التنزيل الفوري لهذا المفهوم وقبل الخوض في مناقشة ثنايا هذا الموضوع وجب منا التنويه ، إلى ضرورة الرقي بمستوى وعي الفرد المواطن إلى مستوى الوعي الذي يفترض أن تحمله القاعدة القانونية، على اعتبار أنها مستوى عال من الذكاء الاجتماعي معبرا عنه في وعاء قانوني، وهذا يستلزم أن تكون القاعدة القانونية خلاصة لتعاقد حقيقي بين الفاعلين، وأنها خلاصة لتوافقات وتوازنات تحقق العدالة الاجتماعية .

هذه الأخيرة التي يحاول المغرب الوصول لها من خلال تخليه عن دوره الحماء والاقتصادي إلى دور اجتماعي أو ما يسمى بالدولة الاجتماعية⁹³¹، ولا يمكن تحقق هذا الشرط إلى إذا توفرت أسباب التنمية الإنسانية في كل أبعادها، تساعد على خلق إحساس بفكرة الانتماء والمواطنة.

وحيث لا يمكننا الحديث عن تنمية وطنية أو محلية دون إشراك لمختلف مكونات المجتمع، فهذا يدعونا إلى طرح اشكالية مفادها

إلى أي حد تساهم آليات الديمقراطية التشاركية في تحقيق التنمية الترابية وصناعة النخب المحلية

وإشراك المواطن في مسلسل اتخاذ القرار التنموي؟

مؤلف جماعي، "السياسة الصحية والحماية الاجتماعية بإفريقيا في زمن الأزمات"، مختبر الدراسات القانونية

والسياسية كلية العلوم القانونية والسياسية بجامعة الحسن الأول بسطات، ندوة دولية يومي 16_17 نونبر 2022.

هذه الاشكالية التي تدعونا إلى طرح مجموعة من التساؤلات من قبيل:

- ما المقصود بمفهوم الديمقراطية التشاركية؟ وما هي أسسها الدستورية والتشريعية وأهدافها؟
- ما هي اهم الآليات التي تقوم عليها الديمقراطية التشاركية؟
- وما هي محددات هذا المفهوم على المستوى الترابي؟
- ما علاقتها بالنخبة المحلية؟ هل تساعد على بروز نخب محلية؟ أم أن النخب المحلية هي التي تكرس الديمقراطية التشاركية؟

وذلك وفق خطة البحث التالية

المبحث الاول: الإطار النظري العام للديمقراطية التشاركية وأساسها القانوني.

المبحث الثاني: آليات الديمقراطية التشاركية الترابية وحدودها في تحقيق التنمية.

المبحث الأول: الإطار النظري العام للديمقراطية التشاركية وأساسها القانوني.

يمكننا القول بأن ميلاد مفهوم الديمقراطية التشاركية لم يكن نشازا، وإنما خضع لمبدأ التدرج الذي خضعت له أغلب التشريعات، وهكذا يمكننا التساؤل عن هذا المفهوم (المطلب الأول) وعن أسسه الدستورية والتشريعية (المطلب الثاني).

○ المطلب الأول: مفهوم الديمقراطية التشاركية.

من الناحية اللغوية، يقصد بكلمة الديمقراطية والمركبة من مصطلحين: أولهما "Démos" بمعنى الشعب، وثانيهما "Kratien ou Kratos" بمعنى سلطة، قوة، قيادة، نفوذ، وحال ضمهما معا يدلان على أن المقصود بتلك الكلمة سلطة الشعب أو قوة الشعب أو حكم الشعب.

أما مصطلح المشاركة أو "Participation" مشتقة من اسم المفعول للكلمة الفرنسية "Participer" ويتكون هذا المصطلح اللاتيني من جزأين، الأول "Part" بمعنى جزء"، والثاني هو "Compare" ويعني "القيام بـ"، وبالتالي فإن مصطلح المشاركة تعني حرفيا "part take To".⁹³²

يمكن القول هنا بأن الديمقراطية هي حكم الشعب بواسطة الشعب من أجل الشعب، وهذا المفهوم يرتبط بأربعة مبادئ أساسية تعتبر المرتكزات التي يقوم عليها أي نظام ديموقراطي وهي الحرية، المساواة، الشرعية، ومشاركة المواطن في ممارسة السلطة⁹³³.

وتعرف المشاركة في المعجم الإداري على أنها: "المساهمة النشطة لأفراد المجتمع المحلي في الأنشطة الإنمائية المحلية، إلا أن المصطلح يشير من الناحية العملية إلى نطاق عريض من درجات المشاركة المحلية في الأنشطة الإنمائية الخارجية، بدءا من المشاركة الرمزية والمشاركة غير النشطة و صولا إلى أشكال المشاركة في صنع القرار على المستوى المحلي، والتي تستهدف زيادة التمكين"⁹³⁴، ومن

⁹³² حمدي مريم، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية-جامعة بوزياف بالمسيلة، 2014-2015، ص 34 (متوفر على موقع الجامعة تحت الرابط <http://these.univ-msila.dz>).

933 YOUNES BERRADA, le droit constitutionnel théorie générale, imprimerie Sijelmasa, Edition 2016, Meknès, page 64.

934 حمدي مريم، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية-جامعة بوزياف بالمسيلة، 2014-2015، ص 34 (متوفر على موقع الجامعة تحت الرابط <http://these.univ-msila.dz>).

جهة ثانية تطمح إلى الرفع من جودة النقاش العمومي⁹³⁵. باعتماد قواعد لتسير التعاون حول المشروع⁹³⁶.

تترجم الديمقراطية باعتبارها الإرادة العامة (السيادة) إلى نظام قانوني يقوم على مبدأ فصل السلط، ونظام سياسي مؤسسي يقوم على نظام التمثيلية، ونظام رقابي يقوم على سيادة الجسم الاجتماعي كأساس للشرعية الديمقراطية فالديمقراطية هنا. حالة تتحقق بإنجاز بعدين: أولهما شكلي والأخر موضوعي: يتمثل الأول في سيادة القانون عبر تفعيل نظام التمثيلية (الديمقراطية التمثيلية) من خلال آليات الاقتراع، وهو ما يفضي إلى جعل أساس الشرعية السياسية رهين بما تقرره الإرادة العامة، وهو ما يترجم عمليا إلى مبدأ فصل السلط.

أما الشرط الموضوعي فيعني أن الديمقراطية هي توافق وتعاقد سياسي بين كل الفاعلين حول القضايا الاستراتيجية التي تهم المشروع المجتمعي الديمقراطي، عبر استعمال العقل العلمي.

○ المطلب الثاني: قراءة في الأسس الدستورية والتشريعية للديمقراطية التشاركية.

أولا الأسس الدستورية

لقد كان أول ظهور للديمقراطية التشاركية خلال خطاب الملك في 30 يوليوز 2007 حيث جاء فيه " ومهما كانت مشروعية الديمقراطية النيابية التقليدية، فإننا نرى من الضروري استكمالها بالديمقراطية التشاركية العصرية. الأمر الذي يمكننا من الإستفادة من كل الخبرات، الوطنية والجهوية، والمجتمع المدني الفاعل، وكافة القوى الحية للأمة، ومشاربها وتياراتها، أيا كان موقعها. " وجاء هذا التنصيص بعد سلسلة من الخطابات الملكية التي أكدت على دور المجتمع المدني في تحقيق تنمية البلاد، أولها خطاب 30 يوليوز 2000 والرسالة الملكية للمشاركين في الأيام الدراسية حول التدبير الجمعي في 14 فبراير 2002.

935 عبداتي ماء العينين، الديمقراطية التشاركية المحلية-الأسس والاليات-، رسالة ماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية طنجة، 2013-2014، ص 14.

936 عبد الرحمان الماضي، الحكامة الترابية التشاركية منظور تشاركي لدور الساكنة والمجتمع المدني في التدبير الترابي، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، العدد 2، سنة 2014، ص 95.

وفي سنة 2003 أصدر الوزير الأول دورية تحت عدد 2003/03 حول الشراكة بين الدولة والجمعيات هذه الدورية التي مكنت الجمعيات من المشاركة الفعلية في التنمية خصوصا بعد الإعلان عن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية حيث أصبح للجمعيات الحق في اتخاذ القرار التنموي المحلي من خلال الانضمام إلى اللجنة المحلية للتنمية البشرية، بل وأصبح لها الحق في اقتراح وانجاز مشاريع بدعم من الدولة وبشراكة معها في إطار اتفاقيات ثنائية⁹³⁷.

لكن الأساس الدستوري لم ير النور إلا من خلال مقتضيات دستور 2011 الذي جاء بالعديد من الآليات الكفيلة بضمان المشاركة المواطنة في مسار اتخاذ القرارات والسياسات العمومية. وهكذا جاء في الفصل الأول ما يلي " يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة " وكان هذا التنصيب نتيجة طبيعية لمجموعة من المؤشرات التي جعلت من الديمقراطية التشاركية ضرورة لا بد منها للاستكمال ببناء دولة الحق والقانون، من أهم هذه المؤشرات القوة الفاعلة التي أصبح يشكلها المجتمع المدني ضمن المؤسسات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية للدولة، هذه القوة يؤكدتها حضوره الكمي الكبير.

كما نص الفصل 33 من الدستور أن على السلطات العمومية اتخاذ التدابير الملائمة لتحقيق

ما يلي:

- توسيع وتعميم مشاركة الشباب في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية في البلاد.
- مساعدة الشباب على الاندماج في الحياة النشيطة والجمعوية، وتقديم المساعدة لأولئك الذين تعترضهم صعوبة في التكيف المدرسي أو الاجتماعي أو المهني.
- تيسير ولوج الشباب للثقافة والعلم والتكنولوجيا، والفن والرياضة والأنشطة الترفيهية، مع توفير الظروف المواتية لتتفق طاقاتهم الخلاقة والابداعية في كل المجالات.

وبصفة عامة يمكن تحديد معالم الديمقراطية التشاركية في الدستور المغربي من خلال التنصيب على مجموعة من الآليات التي يمكن من خلالها اشراك المواطن في صلب القرار التنموي المحلي والوطني والتي تتجلى فيما يلي :

⁹³⁷ <http://www.pncl.gov.ma> (بوابة المديرية العامة للجماعات الترابية) consulté le 28 octobre 2019 à 14h

☞ العريضة الشعبية والمحلية: الفصل 15 من الدستور "للمواطنين والمواطنات الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية" و الفصل 139، يمكن للمواطنين والمواطنات والجمعيات تقديم عرائض الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصاته وضمن جدول أعماله.

☞ الملتزمات: نص الدستور المغربي على أحقية المواطنين والمواطنات – ضمن شروط يحددها قانون تنظيمي - في تقديم ملتزمات في مجال التشريع وهو ما ينص عليه الفصل 14 من الدستور.

☞ هيئات التشاور والحوار: اعترافا من المشرع الدستوري بالدور الهام للفاعلين الجمعويين نص دستور 2011 على مجموعة من المؤسسات في شكل هيئات هدفها تنزيل هذا الاشراف، من أهمها:

☞ المجلس الاعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي: وهو عبارة عن هيئة استشارية مستقلة أحدثت بموجب الفصل 168 من الدستور؛ مهمتها إبداء الرأي في كل السياسات العمومية، والقضايا ذات الطابع الوطني التي تهم ميادين التربية والتكوين والبحث العلمي. والتنسيق بشأن مختلف القضايا المتعلقة بهذه المجالات⁹³⁸.

☞ المجلس الاستشاري للأسرة والطفولة: حيث تم احداثه بموجب الفصل 32 والفصل 169 من الدستور بغية القيام بمهمة تتبع وضعية الاسرة والطفولة وابداء اراء حول مختلف المخططات الوطنية المتعلقة بهذا الميدان.

☞ المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي: وفي هذا الإطار نص الفصل 33 والفصل 170 من الدستور على إحداث هذه الهيئة المختصة في ميادين حماية الشباب والنهوض بتطوير الحياة الجمعوية، ومن خلال قراءة متأنية للفصل 33 يمكننا القول أن الدولة تعترف لأول مرة بالصعوبات التي تواجه الشباب، وتقدم تشخيصا دقيقا لها، باعتبارهم قوة اجتماعية أساسية في المجتمع، ومن خلال استقرار بسيط لهذا الفصل يمكننا تحديد هذه الصعوبات في:

- ضعف مشاركة الشباب في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للبلاد.
- ضعف اندماج الشباب إلى الثقافة والعلم والتكنولوجيا والفن والرياضة والأنشطة الترفيهية.
- ضعف ولوج الشباب إلى الثقافة والعلم والتكنولوجيا والفن والرياضة والأنشطة الترفيهية.

ثانيا: الأسس التشريعية للديمقراطية التشاركية.

بعد دخول الدستور الجديد للمملكة حيز التنفيذ، كان ولابد من أن تعقبه القوانين التنظيمية

⁹³⁸ <https://www.csefrs.ma/> consulté le 14/11/2019 A 16 H

التي تعتبر امتدادا ماديا للدستور، وهكذا جاءت القوانين التنظيمية تباعا وكانت سنة 2015 هي السنة التي عرفت ميلاد القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، هذه التي حملت معها مجموعة من المقتضيات التي تعمل على تنزيل أسس الديمقراطية التشاركية، من أهم هذه المقتضيات تلك المتعلقة بآلية تقديم العرائض وإحداث هيئات للتشاور والحوار من طرف المجالس الجماعية. وهكذا خصص القانون التنظيمي 113-14 بابا كاملا تحت عنوان آليات الحوار والتشاور، حيث أحالت أول مادة فيه وهي المادة 119 إلى الفصل 139 من الدستور الذي وضع أساس هذه المقتضيات. ثم أشارت المادة 120 إلى إحداث هيئة للتشاور حيث نصت على ما يلي "تحدث لدى مجلس الجماعة هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا المتعلقة بتنفيذ مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع تسمى "هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع".

أما القانون التنظيمي 112-14 فقد أشار في المادة 110 و 111 في الباب الرابع إلى خلق هيئة مشابهة على مستوى العمالة أو الإقليم لها نفس الاهتمامات غير أنه لم يحدد تسميتها، بل ترك ذلك للمجلس.

أما بالنسبة للقانون التنظيمي 111-14 للجهات فقد نص في المواد 116 و 117 إلى خلق ثلاث هيئات للحوار والتشاور ويتعلق الأمر ب:

- هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتنفيذ مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع؛
- هيئة استشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب؛
- هيئة استشارية بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة تهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي؛

ولم يكتف المشرع بإحداث هذه الهيئات بغية التنزيل الحقيقي للديمقراطية التشاركية بل خصص قناة أخرى يمكن من خلالها المشاركة في اتخاذ القرار ، ألا وهي إمكانية تقديم العرائض، في الباب السادس من القانون التنظيمي 113-14 بالنسبة للجماعات وفي الباب الرابع بالنسبة للقانونين التنظيميين المتعلقين على التوالي بالجهات و العمالات والأقاليم.

وقد جاء المرسوم التطبيقي الخاص بكيفية اعداد برنامج عمل الجماعة وتبعه وتعيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده بتكريس دور هذه الهيئات في هذه المسطرة وذلك من خلال المادة السابعة (7) منه، حيث يقوم الرئيس بإجراء مشاورات وفق منهج تشاركي، خاصة وأن برنامج العمل حلقة أساسية في مسلسل وضع الخطوط العريضة للتنمية المحلية.

إضافة إلى ذلك، فقد أشارت هذه القوانين الثلاثة إلى إمكانية إبرام اتفاقيات شراكة مع فعاليات المجتمع المدني المعترف لها بصفة المنفعة العامة في إطار الاختصاصات المخولة للمجلس الترابي من أجل انجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة.

أما فيما يتعلق بالأسس التشريعية على المستوى الوطني فقد عمل المشرع على اخراج هذه النصوص تباعا، ويتعلق الأمر بالقانون التنظيمي رقم 64-14 الخاص بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع⁹³⁹، والقانون التنظيمي رقم 44-14 المتعلق بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض الى السلطات العمومية⁹⁴⁰.

وبخصوص الهيئات الاستشارية الدستورية الثلاث، فقد تم اخراج القانون المتعلق بالمجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي إلى حيز الوجود منذ سنة 2014 بمقتضى القانون رقم 112-12⁹⁴¹. بعد ذلك تمت المصادقة على القانون المنظم للمجلس الاستشاري للأسرة والطفولة وتحدث عن القانون رقم 14-78 الصادر بتاريخ 16 يوليوز 2016. اما بالنسبة للمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي فقد صدر القانون المنظم له في يناير 2018 ويتعلق الامر بالقانون⁹⁴³ رقم 89-15 الذي حدد تأليف المجلس واجهزته وصلاحياته.

⁹³⁹ ظهير شريف رقم 1.16.108 الصادر في 23 شوال 1437 الموافق 28 يوليوز 2016 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 64-14 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع، ج رقم 6492.

⁹⁴⁰ ظهير شريف رقم 1.16.107 الصادر في 23 شوال 1437 الموافق 28 يوليوز 2016 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 44-14 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض الى السلطات العمومية، ج رقم 6492.

⁹⁴¹ ظهير شريف رقم 1.14.100 صادر في 16 رجب 1435 الموافق 16 ماي 2014 بتنفيذ القانون رقم 112-12 المتعلق بالمجلس الاعلى للتربية والتعليم والبحث العلمي، ج رعدد 6274

⁹⁴² ظهير شريف رقم 1.16.102 الصادر في 15 شوال 1437 الموافق 20 يوليوز 2016 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 78-

114 المتعلق بالمجلس الاستشاري للأسرة والطفولة، ج رعدد 6491

⁹⁴³ ظهير شريف رقم 1.17.112 صادر في 14 ربيع الآخر 1439 موافق 2 يناير 2018 بتنفيذ القانون رقم 89-15 المتعلق

بالمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي، ج رعدد 6640

• المبحث الثاني: آليات الديمقراطية التشاركية وحدودها في تحقيق التنمية.

تعتبر المشاركة من سمات الأنظمة الديمقراطية، وضعف المشاركة في مسلسل الديمقراطية هي من المظاهر المقلقة التي يمكن أن تطال أشكال الديمقراطية المحلية وتبرير ضرورة المشاركة يستند إلى ضرورتين:

- ضرورة واقعية: ترتبط بكون المشاركة تمكن من الفهم الواقعي للأسئلة والمشاكل.
- ضرورة ديمقراطية: حيث أنه من أجل ترسيخ الديمقراطية لابد من مشاركة أوسع للمواطنين وذلك ضمانا لواقع أفضل⁹⁴⁴ (المطلب الأول) إلى أنها تطرح مجموعة من المشاكل على المستوى العملي مما يحد من درجة تدخلها (المطلب الثاني) .

المطلب الأول: آليات الديمقراطية التشاركية

أولا : على المستوى الوطني

ان الدستور الجديد للمملكة المغربية ينص على أحقية المواطنين والمواطنات في تقديم ملتمسات في مجال التشريع ، ويعتبر ذلك من أهم مرتكزات الديمقراطية التشاركية، الملتمس في مجال التشريع هو كل " ملتمس " ومبادرة يتقدم بها مواطنات ومواطنون وفق أحكام هذا القانون التنظيمي بهدف المساهمة في المبادرة التشريعية ، ويشار إليها باسم "ملتمس" ، وبهذا المعنى فالملتمس⁹⁴⁵ آلية دستورية تمكن الجمعيات خصوصا والمواطنات والمواطنين من المساهمة في إعداد السياسات العمومية وذلك بإعداد مشاريع وقوانين تسعى إلى تطوير الترسنة القانونية و من تمة التأثير في مسار البرامج والمخططات التنموية الحكومية .

فالملاحظ من خلال مضامين القانون التنظيمي المتعلق بشروط وكيفيات تقديم ملتمسات التشريع فعلى مستوى صياغة النص جاءت المادة الثانية منه ، بصياغة غير مضبوطة ، من شأنها إحداث بعض الضبابية حول المراد من بعض الشروط حيث حدد البند الثاني والثالث من المادة

⁹⁴⁴ عبد الحافظ ادمينوا ، أستاذ القانون العام بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية _السويس_ " آليات

الديمقراطية التشاركية من خلال القوانين التنظيمية للجماعات الترابية " ، 22نوفمبر 2017

⁹⁴⁵ وهي الملتسمات التي نص عليها الفصل 14 من الدستور على الشكل التالي «للمواطنين والمواطنات ، ضمن شروط وكيفيات يحددها قانون تنظيمي، الحق في تقديم ملتمسات في مجال التشريع». ويعتبر القانون التنظيمي 14.64 المتعلق بتحديد شروط

وكيفيات ممارسة هذا الحق بمثابة الإطار المرجعي لهذا الشكل من العرائض التي لها بعد تشريعي .

المذكورة الشروط الواجب توفرها في كل من أصحاب الملتمس ومدعّميه والتي ليس من بينها شرط التمثيل الجغرافي لثلث جهات المملكة على الأقل فيما اشترطت نفس المادة بمقتضى البند الرابع منها في لجنة تقديم الملتمس والتي هي لجنة مكونة من تسعة أعضاء على الأقل يتم اختيارهم من بين أصحاب المبادرة ، شرط الانتساب إلى ثلث عدد جهات المملكة على الأقل ، وهو شرط يبدو متناقضا مع الشروط الواجب توفرها في أصحاب الملتمس ومدعّميه كما أنه شرط غير مبرر من الناحية الواقعية والقانونية . كما أن صياغة المادة الثانية، تثير الكثير من الغموض، بين مفهومي أصحاب الملتمس ومدعي الملتمس، بحيث تشترط المادة الثانية ضرورة تسجيل أصحاب الملتمس ومدعّميه في اللوائح الانتخابية العامة. وبذلك دون تحديد للعدد الأدنى لأصحاب الملتمس مما يزيد من عمق الإشكال.

• تقديم العرائض إلى السلطات العمومية .

إن حق تقديم العرائض إلى السلطات العمومية⁹⁴⁶ ، من الحقوق التي خولها الدستور للمواطنين والمواطنات للمساهمة في تدبير الشأن العام إعمالا للديمقراطية التشاركية والمواطنة التي هي من المقومات الأساسية للنظام الدستوري للمملكة ، كما يمكن إضافة ملاحظة هنا تتعلق بمفهوم السلطات العمومية بحد ذاته الذي اختزله هذا القانون التنظيمي المتعلق بتحديد شروط وكيفية تقديم العرائض إلى السلطات العمومية في كل من رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ، ورئيس مجلس المستشارين ، فيما تم استثناء السلطة القضائية بما في ذلك رئاسة النيابة العامة باعتبارها سلطة من بين السلطات التي تحدث عنها الدستور المغربي إضافة إلى مجموعة من الهيئات والمؤسسات غير الخاضعة لسلطة رئيس الحكومة بما في ذلك بعض المؤسسات الاستراتيجية التي تمارس بعض السلطات ، والتي لها علاقة مباشرة بمصالح المواطنين والمواطنات .

⁹⁴⁶ وهي العرائض الموجهة إلى السلطات العمومية، وهي التي نص عليها الفصل 15 من الدستور على الشكل التالي «للمواطنين والمواطنات الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية». ويعتبر القانون التنظيمي رقم 44.14 المتعلق بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية بمثابة الإطار المرجعي لهذا الشكل من العرائض (الظهير الشريف الصادر بتاريخ 28 يوليو 2016 / الجريدة الرسمية عدد 6492 بتاريخ 18 أغسطس 2016 ، ص (6074)؛

ثانيا: آليات الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي

إن التنزيل العملي للعرائض الموجهة للجهة سواء من قبل المواطنين والمواطنات أو المجتمع المدني، ينطوي على العديد من التساؤلات وي طرح مجموعة من الإشكاليات من قبيل المسار الذي يتعنى عليها قطعه، وما هي الجهة المعنية بها بشكل مباشر داخل الجهة؟ وأي موقع للمنتخب فيما يخص تدبير العريضة؟ وما هو دور إدارة الجهة؟ وما هي الحدود العالقة بين المنتخب والموظف فيما يتعلق باستقبال ومعالجة العريضة؟ وأي دور لمجلس الجهة واللجان الدائمة التابعة له في مجال تدبير العرائض المقدمة من طرف المواطنين والمواطنات والجمعيات؟ هذا بالإضافة إلى عديد من التساؤلات المرتبطة بالمقاربة التنظيمية والتدبيرية لاستقبال وتدبير العريضة ومعالجتها وتتبعها.

إن أول ملاحظة وجب تنويه لها كون العرائض الترابية متشابهة سواء تلك المقدمة إلى المجالس الجهوية أو إلى المجالس الاقليمية أو مجالس الجماعات الترابية .

في الباب الخامس من قانون العمالات والاقاليم رقم 112.14 ، من المادة 112 إلى المادة 116 منه ، وهنا نجد أن المشرع استثنى بعض الشروط مثل ، تواجدهم داخل العمالة أو الإقليم المعني ، أن لا يقل عدد الموقعين منهم عن ثلاثمائة (300) مواطن ومواطنة .

ويجدر الاشارة هنا أن هناك اختلاف في الشروط المطلوبة بالنسبة للجمعيات مقارنة مع مضامين القانون التنظيمي للجماعات 113.14. مثلا هو تحديد القانون التنظيمي للعمالات والاقاليم العدد في 100 منخرط فما فوق في حين نجد القوانين التنظيمية الأخرى قد صممت عليه .

وبالنسبة للجماعات⁹⁴⁷ ، " إن أبرز، ملاحظة يمكن إبدائها بشأن القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية فيما يتعلق بإعمال الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور، هو كون القانونيين التنظيميين المتعلقين على التوالي بالعمالات والأقاليم من جهة وبالجماعات من جهة أخرى قد جاءت بصيغة من شأنها تقييد حق المجالس المنتخبة في إحداث هيئات غير هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع ، خاصة أنه طبقا للمادة 78 من القانون التنظيمي رقم 14/112 المتعلق بالعمالات والاقاليم فإنه تناط بهذه الاخيرة مهام النهوض بالتنمية الاجتماعية وأن هذه المهام

⁹⁴⁷ راجع مضمون المادة 120 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات

بطبيعتها تقتضي تشخيص الحاجيات و ابرام الشراكات بشأنها وهو أمر يمكن تيسيره عبر خلق هيئات استشارية مكونة من الفعاليات المدنية بالإقليم .

كما يلاحظ على هذه الآليات أن القوانين التنظيمية الثلاث لم تحدد طريقة تأليف هذه الهيئات ولا الصلاحيات المخولة لها ، ولا كيفية تقديمها لأرائها باعتبارها هيئة مستقلة عن مكتب المجلس ، وعن إدارة الجماعة الترابية وأوكلت مختلف القوانين التنظيمية هذه النقط إلى النظام الداخلي للمجلس

○ المطلب الثاني: اكراهات وصعوبات تنزيل الديمقراطية التشاركية

☞ رغم كل المجهودات التي بذلتها وتبذلها الدولة بغية اشراك المواطن في اتخاذ القرار وتدبير الشأن العام، إلا أن معطيات الواقع المعيش تبين أن هناك عدة اكراهات وعوائق تحول دون التنزيل السليم لمقتضيات مفهوم الديمقراطية التشاركية، وترفع الستار عن مشوار طويل لا يزال أمام الدولة للوصول إلى غاية الانخراط التشاركي للمواطن على الوجه المطلوب.

☞ إن هذا الرهان المتعلق بمعالجة أزمة الديمقراطية التمثيلية عن طريق المشاركة، يبدو في نظري أنه لا يزال مشروعا للمستقبل، ولم يتحقق على ارض الواقع بعد، اذ نجد أن الدراسات الأولى التي أنجزت أواخر القرن الماضي حول قياس مدى تأثير الحكامة الجيدة، تؤكد بوضوح أن منظور الحكامة الجيدة بعيد عن إنتاج الآثار المعقودة عليه في مجال الديمقراطية.

☞ وهي النتيجة نفسها التي يؤكدھا التقرير الأممي لسنة 2002، من خلال استقراءه لأنظمة الحكامة العالمية... إن صعوبة تطبيق المشاركة تطرح مجددا إشكالية تطبيق الديمقراطية، فلا يمكن تطبيق المشاركة منفصلة عن الديمقراطية، فالديمقراطية أولا ثم معها المشاركة، ولذلك نتحدث عن الديمقراطية التشاركية وليس عن المشاركة الديمقراطية والتجربة تبين بأن الأنظمة الديمقراطية هي الأكثر قابلية لتشجيع الديمقراطية التشاركية والمشاركة الشعبية الحقيقية.

☞ أما فيما يخص آليات الديمقراطية التشاركية، والعوائق المرتبطة بها فقد نص دستور 2011 على حق المواطن في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية، حيث جاء في الفصل 15 " للمواطنات والمواطنين الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية ويحدد قانون تنظيمي شروط وكيفيات ممارسة هذا الحق، وبالرجوع إلى مخرجات الحوار فقد حددت لجنة الحوار الوطني حول المجتمع المدني

والأدوار الدستورية مفهوم العريضة في كونها " تتعلق باقتراح أو تظلم أو ملاحظة يتقدم بها المواطنات والمواطنون من داخل أو من خارج الوطن بشكل فردي أو جماعي إلى السلطات العمومية بهدف تأمين جواب في موضوع معين.

☞ بيد أن إشراك المواطن في تفعيل الديمقراطية التشاركية من خلال العرائض يواجه مجموعة من المعوقات نذكر منها:

☞ غياب أو ضعف التواصل بين مختلف الفاعلين.

☞ سيادة منطق التحكم والبيروقراطية في تعامل الدولة مع هيئات ومنظمات المجتمع المدني.

☞ عدم الاعتراف بالمجتمع المدني نتيجة غياب تمثيلية له في مختلف مؤسسات الدولة المتدخلة في السياسات العمومية.

☞ إن أبرز ملاحظة يمكن إبدائها بشأن القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، فيما يتعلق بإعمال الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور، والمرتبطة بإحداث الهيئات الاستشارية للحوار والتشاور، هو كون القانونين التنظيميين المتعلقين على التوالي بالعمالات والأقاليم من جهة، وبالجماعات من جهة أخرى قد جاءت بصيغة من شأنها تقييد حق المجالس المنتخبة في إحداث هيئات غير هيئة " المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع" خاصة أنه طبقا للمادة 78 من القانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، فإنه تناط بهذه الأخيرة مهام النهوض بالتنمية الاجتماعية، وأن هذه المهام بطبيعتها تقتضي تشخيص الحاجيات وإبرام الشراكات بشأنها وهو أمر يمكن تيسيره عبر خلق هيئات استشارية مكونة من الفعاليات المدنية بالإقليم⁹⁴⁸.

☞ إن بناء ديمقراطية تشاركية قوية رهين بوجود تنمية للموارد المالية وعناصر بشرية ذات كفاءة لدى الجماعات الترابية التي تعد المجال الخصب لبناء هذا المشروع، وهذا يحيلنا على التساؤل حول الإمكانيات التي تتوفر عليها هذه الجماعات في هذا المجال.

☞ ففي ما يخص إشكالية تنمية الموارد البشرية في الجماعات الترابية، فهذه الفئة مكونة من قسمين: منتخب جماعي ذو المشروعية الانتخابية والموظف الجماعي المعين، فبالنسبة للفئة الأولى، فإنها تعاني من مشكلتين أساسيتين:

⁹⁴⁸ مجلس المستشارين، دراسة حول اليات الديمقراطية التشاركية بالمغرب، منشورات مركز الدراسات والبحوث في الشؤون البرلمانية، 2017، ص 11

• الأولى، تتعلق بمحدودية المهام نتيجة لصرامة سلطة المراقبة سواء بشكل فردي أو جماعي وعلى مستوى الأعمال بشكل صريح أو ضمني. كما بينت التجربة أن عدم تمكن المسؤولين الجماعيين من التفرغ لمهامهم كانت له انعكاسات سلبية على تدبير الشؤون المحلية، لا سيما حينما يتعلق الأمر برؤساء المجالس الجماعية ونوابهم ومقرري الميزانية، ورؤساء اللجان الجماعية الذين تتطلب مسؤولياتهم التفرغ اليومي لمزاومتها، زد على ذلك ظاهرة غياب المنتخبين والصراع بين الأغلبية والمعارضة، وتجذر الإشارة أيضا إلى أن المجانية الفكرة لم يعد من المستساغ قبولها في العصر الراهن، لأن المنتخب الجماعي، وفي غياب الحوافز المادية، فإنه ينساق إلى اللامبالاة واللامسؤولية، بل قد يدفعه هذا الواقع إلى الارتشاء والبحث عن مصالحه الشخصية.

• الثانية، وهم الموظفون الجماعيون، على الرغم من المجهودات المبذولة من طرف السلطات المعنية من أجل تكوين الموظف الجماعي، فإن الملاحظ أنه لا يزال هناك قصور على هذا المستوى في غياب استراتيجية واضحة لاستيعاب الكم الكبير من الموظفين الجماعيين الذين تخصص لهم كلفة مهمة من ميزانية الجماعة⁹⁴⁹، في المقابل يكون الأداء غير مرضي لافتقادهم الأداة المعرفية والمهارات الضرورية للقيام بالواجب، أو سوء توزيعهم على الإدارة الجماعية.

وأما فيما يخص إشكالية الموارد المالية فمعلوم أن أغلبية الجماعات الترابية تعاني من ضعف الموارد المالية، فرغم أن من خصائص الجماعات الترابية الاستقلال المالي إلا أن عددا كبيرا فيها لا تستطيع كفاية نفقاتها دون اللجوء إلى دعم من الدولة، فالموارد الذاتية غالبا لا تكفي حتى لتغطية نفقات التسيير.

وبالرجوع إلى علاقة الديمقراطية التشاركية بمصطلح التنمية نجده في السياق الخاص بالحديث عن الفاعل المسؤول في بلورة هذه الآلية الحقوقية، على اعتبار أن الإنسان محور كل عمل تنموي. وحسب الأمم المتحدة يتم تعريف التنمية بكونها هي: "تلك العمليات التي يمكن بها توحيد جهود المواطنين والحكومة لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمعات المحلية، ومساعدتها على الاندماج في حياة الأمة والمساهمة في تقدمها بأقصى قدر مستطاع".

⁹⁴⁹ محمد سدقاوي، الديمقراطية التشاركية المحلية في المغرب مقارنة في اليات اشراك المواطن في تدبير الشأن العام المحلي، اطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الاول، كلية العلوم القانونية سطات، 2014-2015، ص 135.

وهنا نشير كون الديمقراطية القائمة على الإشراف تستنبط مضامين تنزيلها من خلال مساق التنمية وما تطرحه من مشاكل واقعية تجد سندها في قوانين مالية السنة وفي المجلة المالية، وبناء عليه يمكن القول أنه يتم معالجة مضامين الواقع مع أنواع التنمية ابتداء بما هو اجتماعي وانتقالا إلى ما هو اقتصادي وثقافي.

الخاتمة

- وكخاتمة لهذا الموضوع يمكننا اقتراح مجموعة من السبل الكفيلة التي يمكن من خلالها تنزيل الديمقراطية التشاركية وتجاوز الإكراهات المرتبطة بها، وفي هذا الصدد نورد مجموعة من التوصيات التي جاء بها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في تقريره لسنة 2018 من أهمها
- تسريع وتيرة الديمقراطية التشاركية من خلال تفعيل دور المجالس الاستشارية التي تم احداثها مؤخرا.
 - العمل على صعيد الجهات على اعتماد آلية منظمة للتشاور والحوار التشاركي تستوحي طريقة اشتغالها ونمط تمثيليتها من النموذج المعتمد في المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.
 - الحرص على اشراك الفاعلين المنبثقين من الديناميات المجتمعية الجديدة (الشباب المدونون، قادة الرأي.....) داخل الهيئات التشاورية الوطنية والترابية.
 - وضع إطار قانوني ملائم لتشجيع جمعيات الاحياء والدواوير على الانضمام في إطار شبكات والعمل على تكوينهم وتحسيسهم بصلاحياتهم وطرق المشاركة الجديدة.
 - احداث مرصد وطني لتعزيز المبادرات ذات الصلة بالديمقراطية التشاركية وتبعتها وتقييمها.